

Las democracias latinoamericanas:

ENTRE LA IGUALDAD POLÍTICA Y LA JUSTICIA SOCIAL

José Carlos Luque Brazán
Director

Dr. Federico Sandoval Hernández
Primer compilador

María del Rocío Sánchez García
Segunda compiladora

Jesús Antonio Pérez Tagle
Tercer compilador

Escuela de Estudios Políticos y Sociales
ANA MARÍA CAMPOS

Autoras/es:.

José Carlos Luque Brazán
Federico Sandoval
María del Rocío García Sánchez
Jesús Antonio Pérez Tagle
América Guadalupe Bautista Salgado
María del Rocío García Sánchez
René Torres-Ruiz
Juan José Russo
Isaura Noemí Rizo González
Jesús Antonio Pérez Tagle
Irma Georgina Carreón Gómez
Kenia Jarizeth González Herrera
José Carlos Luque Brazán
Kenya Hernández Vinalay
Claudia Arroyo
Ana Paula Penchaszadeh
Julieta Nicolao
Alejandra León Rojas
Dalia Yunnuen Sandoval Montoya
Raúl Zarzuri Cortés
Javier Tumalán Narváez
Verónica Mayren Rodríguez Herrera
Aleida Montalbán Tacuba
Pablo Carlos Rojas Gómez
Enriqueta Cuevas Bahena
Javier Rosiles Salas
Jorge Arzate Salgado
Ricardo Escutia-Miranda
José Luis Estrada Rodríguez
Justino Lozano Alvarado
Martín Fierro Leyva
Zenaido Ortiz Añorve
Noemí Ascencio López
Oscar Basave- Hernández
Guadalupe Segura- Vinalay
Angélica Víctor Martínez
Ángel Enrique Mariscal Zavala
Frida Abigail Martínez Ortiz



Las democracias latinoamericanas:

entre la igualdad política
y la justicia social



Escuela de Estudios Políticos y Sociales
ANA MARÍA CAMPOS

No de Edición: 1
Ciudad de Edición: Mérida, Venezuela.

Democracias latinoamericanas:
Entre la igualdad política y la justicia social

Fecha de aparición: Julio de 2025

Editorial:
© Centro de Formación Ana María Campos, C.A
Número de identificación tributaria: J503653965
Teléfonos:
+584129739219
+584126644307
www.escuelacamposam.com
Instagram: @escuelaamc
e-mail: camposamescuela@gmail.com

Compiladores:
© José Carlos Luque Brazán, Federico Sandoval Hernández
María del Rocío Sánchez García, Jesús Antonio Pérez Tagle

Director equipo editorial:
María Isabel Portillo García

Coordinador Editorial:
Gabriela Molina Galindo

Prólogo:
José Carlos Luque Brazán, Federico Sandoval Hernández
María del Rocío Sánchez García, Jesús Antonio Pérez Tagle

Edición y corrección:
Alejandro Ziskiend P

Diseño de portada y diagramación:
Ever Delgado

Foto de portada:
María Isabel Portillo García

El contenido de este libro fue sometido a un estricto proceso de dictaminación, de forma y fondo, a través de una revisión por pares en modalidad de doble ciego.

Hecho el depósito de ley:
ISBN: 978-98-8094-01-5
Depósito legal: ME2024000167

La persistente contradicción de las democracias latinoamericanas: Entre la igualdad política y la justicia social

José Carlos Luque Brazán, Federico Sandoval Hernández
María del Rocío Sánchez García, Jesús Antonio Pérez Tagle

> "El argumento básico es que la democracia, incluso en su versión limitada como democracia política, presupone la concepción del ser humano como un agente que ha logrado, a través de procesos históricos que han variado a lo largo del tiempo y el espacio, el título de ser reconocido, y legalmente respaldado, cómo portador de derechos a la ciudadanía no sólo política sino también civil, social y cultural. Está entidad -el ser humano como agente ciudadano/a- es el microfundamento que enraíza los aspectos normativos y empíricos de la democracia" (O´Donnell; 2010, pp. 9-10).

Tres de los conceptos más ocupados durante la hegemonía política neoliberal fueron: democracia, liberalismo y finalmente globalización. Estas tres ideas se encuentran atravesando por diversas crisis caracterizadas por la emergencia de una serie de guerras bélicas y comerciales que han erosionado profundamente su legitimidad, en estas dinámicas de poder globalizadas, desglobalizadas, glocalizadas y desglocalizadas (Marichal; 2024), las tres ideas en cuestión se confrontan con otros dos conceptos no menos importantes: igualdad política y justicia social aunque es difícil imaginar un lugar en dónde esas dos ideas caminen juntas, sin embargo, es-

tas dos ideas más el concepto moderno de la democracia han sido la base de dos de los grandes proyectos políticos de la modernidad: el liberalismo y el comunitarismo. La propuesta es examinar los 23 capítulos que componen este libro usando como visor un catalejo teórico integrado por estos tres conceptos: democracia, igualdad política y justicia social, la idea es ver a este proceso de una manera integral, con etapas de expansión y otras de recesión (cuyo mantra es ejerce tu voto, aunque no te alimentes todos los días), la idea debajo de la alfombra y encima de ella, es proponer la hipótesis siguiente: la igualdad política es una ficción ideológica muy atractiva y motivadora para los liberales pero que su objetivo en su realidad política zombi, es seguir destruyendo el mundo (no puedo dejar de mencionar que son dos democracias liberales las que están implementando el genocidio contra el pueblo palestino ahora mismo en la franja de Gaza, Israel y EE.UU), todo esto en nombre de una igualdad vacía de contenido real.

Por qué el modelo de las democracias liberales y la decadencia de su estructura neocolonial, patriarcal, societal y económica expresada en las crisis de conducción de las élites que definieron el rumbo de la globalización y el neoliberalismo en la década de los setentas, del siglo pasado, sigue siendo desde nuestro punto de vista, una de sus expresiones más concretas, por ejemplo, la elección de Donald Trump, y sus actuales políticas de limpieza étnica migrante, es la constatación de ese divorcio político en las elites económicas anglosajonas con los derechos humanos y de la decadencia del liberalismo político, Trump tiene un discurso atávico instalado en la lógica del imperialismo norteamericano, y que se sustenta en el control del comercio por parte del Estado, mediante la aplicación de aranceles a diestra y siniestra, lo que ha significado, una profunda ruptura con las instituciones y con "Los marcos institucionales que influyeron (e

influyen), en las transacciones del comercio y finanzas. Pero también en la regulación de muchas esferas de la vida moderna que requieres". (Marichal; 2024).

Acercarnos críticamente a este contexto desde el binomio igualdad política versus justicia social, nos permitió ubicarnos teóricamente en el debate contemporáneo y desarrollar desde diversas entradas las dinámicas y contradicciones entre la igualdad política y justicia social a la hora de configurar a nuestras democracias en nuestro continente que va desde las tierras del fuego hasta las fronteras con Alaska.

El presente libro, titulado "Las democracias en América Latina: Entre la igualdad política y la justicia social", reúne una colección de 24 capítulos, divididos en cuatro secciones por razones teóricas, metodológicas y analíticas. La primera parte tiene como objetivo: Teorizar sobre las democracias en América Latina desde el postneoliberalismo y la articulación entre igualdad política y justicia social; la segunda parte relaciona las: "Expresiones e intersticios de las ciudadanías sociales posibles en las democracias latinoamericanas"; la tercera parte analiza las interrelaciones entre: "México, el neoliberalismo y la era de la democracia con justicia social". En tanto la cuarta sección, hace un análisis de las vinculaciones existentes, entre "subnacionalismos y democracias sociales en México y América Latina durante la Cuarta Transformación".

El punto de arranque: las democracias escindidas

Las democracias latinoamericanas nacen escindidas. Desde la formación de los Estados-nación, el principio de igualdad política —un ciudadano, un voto— convive con la injusticia social estructural que margina

a mayorías indígenas, populares y femeninas. Esta contradicción no es un simple déficit de implementación: es constitutiva, pues la promesa liberal de ciudadanía plena se articuló sobre economías desiguales, jerarquías coloniales y patriarcales nunca superadas. O'Donnell (2010), advierte que toda democracia parte del reconocimiento de la persona como titular de derechos civiles, políticos y sociales. En América Latina, los derechos sociales —trabajo, salud, educación, seguridad social— llegaron fragmentados, tardíos y condicionados por el mercado y por la colonialidad de las relaciones de poder (Quijano; 2002). La desigualdad estructural ha sido, un componente constitutivo de las democracias latinoamericanas, no un rezago ocasional ni una anomalía remediable mediante reformas técnicas y cosméticas.

En muchos casos, los dispositivos estatales funcionaron más como administradores de exclusión que como garantes de inclusión. A diferencia del ideal europeo-marshalliano donde la ciudadanía social se concebía como complemento necesario de la ciudadanía política, en América Latina ambas dimensiones han estado en tensión, y a menudo en conflicto. Como señaló, O'Donnell (2010), la mera existencia de elecciones libres y regulares no es condición suficiente para hablar de una democracia sustantiva. Esta requiere de un Estado capaz de garantizar derechos más allá de lo procedimental, es decir, que las personas puedan gozar de condiciones materiales mínimas para ejercer su agencia política. La "ciudadanía delegativa", basada en el voto, pero sin participación efectiva ni acceso equitativo a los bienes públicos, ha sido una de las formas más extendidas de democracias de baja intensidad en la región, regímenes políticos etiquetados como democracias delegativas, electocracias o democracias chupacabras.

Las tres especies de democracias mencionadas en el párrafo anterior conectaron en algún momento de su

desarrollo con el peso histórico del colonialismo interno, que reproduce formas de dominación racial, patriarcal y clasista en el tejido institucional, económico y simbólico. Las reformas constitucionales de finales del siglo XX —muchas de ellas multiculturales y de inspiración garantista— no lograron revertir las lógicas excluyentes, sino que, en varios casos, las cooptaron o despolitizaron bajo un lenguaje de inclusión vaciado de contenido.

Por ello, hablar hoy de democracia en América Latina exige ir más allá de las métricas convencionales de gobernabilidad y estabilidad. Implica recuperar una visión conflictiva, situada y crítica de la ciudadanía como construcción histórica y como campo de lucha. Esta perspectiva permite problematizar el modo en que los Estados y las élites han administrado las demandas de redistribución y reconocimiento, a menudo neutralizándolas con mecanismos de contención institucional o represión directa. Ejemplo de ello fue el aniquilamiento de las élites justicialistas que llegaron al poder en la década de los sesentas y setentas del siglo 20, en Suramérica, siendo el caso de Salvador Allende, el más emblemático.

La tensión entre igualdad política y justicia social no es un dilema académico abstracto, sino el núcleo problemático que define el horizonte de posibilidad de las democracias en la región. En torno a esta fisura se articulan las disputas contemporáneas sobre derechos, pertenencia, redistribución y legitimidad. Por eso los ejes del presente libro son democracias, igualdad política y justicia social y desde esas coordenadas organizamos los 24 capítulos que componen esta colección en cuatro secciones: Primera parte: Democracias latinoamericanas: el debate teórico e histórico; Segunda parte: Expresiones e intersticios de las ciudadanías sociales posibles en las democracias latinoamericanas; Tercera parte: México, entre el fracaso del neoliberalismo y la era de la democracia con justicia social y finalmente la; Cuarta parte:

Subnacionalismos y democracias sociales en México y América Latina durante la Cuarta Transformación.

Desde esta articulación, los trabajos que integran esta primera sección sientan las bases teóricas y críticas para comprender las democracias latinoamericanas en clave postneoliberal. Los textos que componen la segunda sección se adentran en las expresiones concretas de las ciudadanías sociales en la región, con un enfoque centrado en los efectos del neoliberalismo y el humanismo mexicano en los/as sujetos/as, territorios y disputas institucionales. Los textos que integran la tercera parte analizan las tensiones existentes entre las democracias liberales y las sustantivas; la decadencia de la democracia liberal en México; la reorientación postneoliberal de la política social en el gobierno de Andrés Manuel López; la articulación entre modernidad líquida y ciudadanía social durante el neoliberalismo y postneoliberalismo en México (1982 – 2025); y el último texto de esta sección examina como fue el desempeño de los derechos sociales en tiempos de la 4T; Finalmente, la última sección, analiza la producción de la ciudadanía social insurgente a nivel subnacional en nuestra región.

Desde ese escenario, surge una primera característica de las democracias latinoamericanas, estas emergen históricamente atravesadas por una contradicción fundante: el reconocimiento jurídico de la igualdad política convive con la persistencia estructural de la desigualdad social. Desde las independencias, la ciudadanía se configuró como un privilegio restringido a ciertos sectores letrados, urbanos y masculinos, mientras que las amplias mayorías —campesinas, indígenas, afrodescendientes, mujeres— quedaron excluidas de la participación política efectiva y del acceso a derechos básicos.

Esta escisión no ha sido superada, aunque sí ha mutado en sus formas, por ejemplo, a lo largo del siglo XX, tuvimos diversos ciclos de ampliación de derechos los

cuales coexistieron con sistemas económicos concentradores de riqueza y con estructuras sociales profundamente jerarquizadas. La incorporación formal de los derechos políticos (el sufragio universal, la elección periódica de autoridades, la libertad de asociación y expresión) no fue acompañada por la garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales —educación, salud, vivienda, trabajo digno—, generando una ciudadanía de "doble vía", reconocida en lo jurídico, pero limitada en lo material. La primera vía era la pasividad ante el Estado y la segunda vía fue el desarrollo de una ciudadanía insurgente, la cual a través de la acción colectiva se transformaron en antagonistas de las élites en el poder gubernamental y económico.

La tensión entre igualdad política y justicia social no es un dilema académico abstracto, sino el núcleo problemático que define el horizonte de posibilidad de las democracias en la región. En torno a esta fisura se articulan las disputas contemporáneas sobre derechos, pertenencia, redistribución, legitimidad, batallas culturales, fascismos rancios cómo el israelí-sionista-liberal o fascismos naranjas como el de Donald Trump.

El resultado fue paradójico: se expandieron los derechos políticos mientras se deterioraban las condiciones materiales de vida. El "voto sin pan" se convirtió en una mueca de ciudadanía incompleta. El proyecto democrático surgido del tránsito postautoritarismo adoptó, en buena parte, un enfoque minimalista centrado en la institucionalización de elecciones libres y la creación de organismos garantes. Sin embargo, la obsesión por la estabilidad macroeconómica y el disciplinamiento fiscal impuso restricciones severas a los márgenes de maniobra de los nuevos gobiernos democráticos. La promesa de que el crecimiento económico inducido por el mercado traería consigo equidad y bienestar resultó en una profunda frustración social. La política fue gradualmen-

te subordinada a la lógica de la técnica, y los actores sociales se enfrentaron a un nuevo tipo de exclusión: la despolitización de la economía y la naturalización de las desigualdades.

A ello se sumó un proceso de debilitamiento del tejido sindical y de los movimientos populares, como resultado de las reformas estructurales y la fragmentación del trabajo. La desregulación del mercado laboral, la precarización de los sistemas de salud y educación, y la focalización asistencialista sustituyeron la idea de universalidad de derechos por una lógica de gestión del riesgo social. Se pasó de la idea del ciudadano pleno y universal a la idea de la ciudadanía como beneficiarios condicionales de programas sociales, en este punto ya nos encontrábamos habitando el precipicio de las reformas neoliberales.

En este contexto, el modelo neoliberal no solo reconfiguró las economías, sino que rediseñó profundamente las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía. La democracia, desprovista de contenido social, se transformó en un cascarón formal cada vez más vulnerable al desencanto, la abstención y las salidas autoritarias. La "tercera ola" democrática fue así acompañada por una contrarreforma económica que erosionó las bases materiales de la igualdad. Comprender esta paradoja es clave para pensar los límites del orden político actual y las posibilidades de una alternativa postneoliberal con vocación redistributiva, inclusiva y pluralista.

Desglobalización y crisis de legitimidad

Desde 2016, con eventos como el Brexit, la elección de Donald Trump y el ascenso de nuevas potencias autoritarias, el mundo ha entrado en una fase de **desglobalización** o, al menos, de repliegue del consenso glo-

balista neoliberal. Este proceso, lejos de significar una simple reversión, implica una reconfiguración del orden mundial en la que se fortalecen discursos nacionalistas, se revalorizan las fronteras y se fracturan los flujos globales de comercio, inversión y migración. Para América Latina, una región profundamente integrada de manera dependiente en las cadenas globales de valor, esta transformación tiene implicaciones profundas y contradictorias.

En primer lugar, la desglobalización agudiza las vulnerabilidades estructurales de economías primario-exportadoras, dependientes de mercados externos y de capitales volátiles. Las presiones sobre los presupuestos públicos, el aumento de la deuda externa y la inestabilidad de los precios de los *commodities* dificultan el sostenimiento de políticas sociales expansivas, erosionando aún más la legitimidad de los gobiernos democráticos. En este contexto, los márgenes para la redistribución se reducen, y con ello también la capacidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas.

En segundo lugar, este nuevo escenario ha sido capitalizado por fuerzas políticas conservadoras y autoritarias que, ante el malestar social, proponen salidas regresivas: securitización, militarización, discursos de orden y exclusión. Estas fuerzas apelan a una ciudadanía homogénea, excluyente, basada en el miedo al otro, ya sea el migrante, el indígena, la mujer empoderada o el joven rebelde. La promesa democrática de inclusión y pluralismo se ve así arrinconada por una lógica de excepción permanente.

Por otro lado, los movimientos sociales, populares, feministas y ambientalistas han desarrollado nuevas formas de resistencia y rearticulación política que, si bien fragmentadas, proponen horizontes democratizadores desde lo territorial, lo comunitario y lo interseccional. En medio de la crisis de legitimidad de las ins-

tituciones tradicionales, estos actores disputan el sentido de la democracia, reivindicando su dimensión social, participativa y transformadora.

La desglobalización no implica, entonces, un cierre de la historia, sino una apertura conflictiva del campo político. Su impacto en América Latina desafía a las democracias a redefinir su pacto fundacional: no basta con garantizar elecciones; es necesario reconstruir la confianza social mediante políticas redistributivas, justicia epistémica y reconocimiento de las diversidades. En este nuevo tiempo de incertidumbre, el desafío es articular un proyecto democrático que combine soberanía, justicia social y derechos humanos como pilares de una legitimidad renovada.

Desde esa perspectiva hay tres clivajes que atraviesan la región. Las democracias latinoamericanas pueden leerse como un tablero configurado por cuatro grietas estructurales que, al entrecruzarse, definen la densidad de la experiencia ciudadana. Estos clivajes no son meros diagnósticos académicos; son líneas de fuerza que explican por qué la promesa democrática sigue atascada en la tensión entre reconocimiento formal y desposesión cotidiana.

El primer clivaje es***: Igualdad política vs. justicia social***. La primera grieta remite al contraste entre la expansión de los derechos políticos votar, ser electo, asociarse y la escasa materialización de derechos sociales universales. Tras cuatro décadas de elecciones competitivas, América Latina ostenta la cobertura electoral más alta del Sur Global, pero mantiene un coeficiente Gini promedio de 0.47 y tasas de informalidad superiores al 50 %. Ello produce una paradoja: los sectores populares participan masivamente en comicios, pero viven bajo regímenes de desprotección laboral y servicios públicos precarios. El "voto sin pan" erosiona la legitimidad de los sistemas partidarios y abre la puerta a *outsiders* que

ofrecen respuestas punitivas o carismáticas. Al mismo tiempo, movimientos feministas y comunitarios impugnan la noción liberal de ciudadanía al demostrar que, sin cuidados, alimentos y techo, la igualdad en las urnas se vuelve un ritual vacío.

Segundo clivaje: ***Nacionalismo metodológico vs. post-/transnacionalismo***. El segundo clivaje cuestiona el supuesto de que la ciudadanía se circunscribe al Estado-nación. La región concentra 42 millones de migrantes intralatinoamericanos y 25 millones en la diáspora hacia EE. UU. y Europa. Estos flujos tensionan el marco clásico de pertenencia: la "membresía política" de quienes residen y trabajan en otro país, pagan impuestos y se movilizan políticamente a distancia, exige repensar la estatalidad, la representación y el acceso a derechos. Chile, México y Colombia ya permiten el voto extraterritorial; sin embargo, la protección social transfronteriza sigue siendo fragmentaria. Emergentes redes transnacionales de mujeres, pueblos indígenas y diásporas tejen formas de ciudadanía "a escala variable" que chocan con burocracias migratorias y discursos securitarios. Este clivaje se agudiza en la era de la desglobalización, donde los Estados recelan de la libre movilidad mientras dependen de las remesas de sus expatriados y ahora deportados del "american dream".

Tercer clivaje: ***Patriarcado y racismo sistémico***. El tercer clivaje atraviesa el tejido social: la persistencia de jerarquías patriarcales y racializadas. Aunque 13 constituciones latinoamericanas reconocen la plurinacionalidad o el carácter multicultural del Estado, los pueblos originarios siguen siendo los más pobres y asesinados de la región. Simultáneamente, América Latina registra la mayor tasa mundial de feminicidios: cada día asesinan a 12 mujeres por razones de género. Estas violencias no son anomalías sino dispositivos de disciplinamiento que limitan la agencia política de quienes desafían la

matriz colonial-patriarcal. Las luchas de mujeres, diversidades y pueblos indígenas, al exigir territorios, cuidados y autodeterminación, expanden el sentido de la democracia más allá del sufragio, interpelando la estructura misma del Estado y el mercado.

El cuarto clivaje es: ***Intersección y disputas culturales***. Este clivaje no opera de forma aislada, se superponen y recrean escenarios de conflicto. Una trabajadora migrante indígena vive simultáneamente la exclusión socioeconómica, la falta de reconocimiento jurídico y la violencia patriarcal. De allí la importancia de enfoques interseccionales que articulen redistribución, reconocimiento y representación. La posneoliberalidad latinoamericana será tan democrática como su capacidad para suturar estas grietas: universalizar la protección social, diseñar regímenes de ciudadanía multinivel y desmontar lógicas de dominación patriarcal y racista. Sin esa convergencia, la brecha entre igualdad política y justicia social continuará ensanchándose, minando la credibilidad de la democracia y alimentando salidas autoritarias, los tres clivajes funcionan como indicadores de la salud democrática. Su resolución no es técnica, sino profundamente política: implica disputar la distribución del poder y del patrimonio social acumulado, reimaginar la pertenencia más allá de las fronteras estatales y transformar las relaciones de género y etnicidad en el centro mismo del proyecto civilizatorio latinoamericano.

Estos cuatro clivajes están presentes en los 24 capítulos que tienen por delante. Los capítulos que integran esta primera parte del libro convergen en una tesis central: la democracia latinoamericana, lejos de agotarse en su dimensión electoral, debe repensarse a la luz de las tensiones entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. Esta no es una discusión meramente institucional ni una crítica coyuntural al desempeño de los gobiernos; es, más bien, una interrogación de fondo sobre los límí-

tes estructurales de los órdenes democráticos forjados en contextos de exclusión histórica, desigualdad persistente y subordinación internacional.

Desde una perspectiva teórica crítica, los textos aquí reunidos desmontan la ilusión de que bastaría con consolidar el andamiaje electoral o fortalecer los pesos y contrapesos institucionales para alcanzar una democracia plena. Muestran que las promesas de la "tercera ola" fueron desactivadas por la hegemonía neoliberal, la cual vació de contenido los derechos sociales, debilitó la función redistributiva del Estado y convirtió la ciudadanía en una experiencia fragmentaria, insegura y, para muchos, inalcanzable.

El modelo neoliberal no sólo transformó las estructuras económicas, sino que colonizó las subjetividades políticas, promoviendo una ciudadanía individualizada, competitiva y despolitizada. A ello se suma la emergencia de un orden mundial en mutación —marcado por la desglobalización, el auge de nacionalismos autoritarios y la crisis del multilateralismo— que vuelve aún más difícil el sostenimiento de una democracia con justicia social. En este marco, los derechos ya conquistados se ven amenazados, y las formas democráticas corren el riesgo de volverse irrelevantes o directamente funcionales a proyectos autoritarios.

Frente a este panorama, el postneoliberalismo no debe entenderse como un simple giro en las políticas públicas, sino como una disputa epistemológica y normativa por redefinir los horizontes de la ciudadanía. Esta disputa interpela no sólo al Estado, sino también a las ciencias sociales, a las organizaciones colectivas y a los movimientos que pugnan por una democracia radicalmente inclusiva. Las formas emergentes de ciudadanía social, que serán exploradas en la segunda parte del libro, constituyen ensayos de reconfiguración del pacto democrático desde abajo, desde los márgenes,

desde territorios donde se reinventan las condiciones de posibilidad de lo común, la síntesis de los cinco textos que integran esta primera parte del libro son las siguientes:

"*El porvenir de lo político: democracias en tensión*". De *América Guadalupe Bautista Salgado y María del Rocío García Sánchez*. Este capítulo traza una genealogía del concepto de democracia en el marco de la posglobalización. Las autoras exploran la tensión entre la lógica de la gubernamentalidad neoliberal y las demandas por una democracia sustantiva que rebase el paradigma representativo. A partir del análisis de la ciudadanía como membresía política, se examina el debilitamiento del vínculo entre sujeto y Estado, producto del vaciamiento de lo público por las lógicas del mercado. El capítulo sostiene que esta desvinculación ha generado nuevas formas de exclusión y subciudadanía, que requieren ser confrontadas con prácticas democráticas radicales y territoriales. En este sentido, se reivindica el "porvenir de lo político" como posibilidad de reconfiguración ciudadana desde abajo, anclada en la justicia, la igualdad y la participación activa.

"*Democracia, ciudadanía y derechos socioeconómicos: intersecciones y puntos conflictivos*", *René Torres-Ruiz*, en este capítulo realiza un clásico y erudito recorrido histórico-filosófico desde la Grecia del siglo quinto AC, hasta el liberalismo moderno para analizar las tensiones entre derechos políticos y derechos sociales. Señala que la idea moderna de ciudadanía, centrada en la libertad individual, dejó en segundo plano las condiciones materiales de existencia. A través de un enfoque crítico, el autor muestra cómo la exclusión de derechos socioeconómicos afecta la integridad del principio democrático. Propone una ampliación del concepto de ciudadanía que integre derechos sociales como parte del núcleo duro de la democracia. El capítulo contribuye a un deba-

te fundamental: sin igualdad material, la igualdad política es una ficción.

"*Subciudadanías y democracia en América Latina, un cuadro del siglo XXI*", de *Juan José Russo y Isaura Noemí Rizo González,* describe las condiciones actuales de exclusión social en la región y propone el concepto de "subciudadanía" para referirse a los sujetos que, si bien cuentan con reconocimiento legal, carecen de acceso efectivo a derechos. Se analizan distintos indicadores de exclusión estructural, como la pobreza, la informalidad laboral y la violencia institucional. Los autores argumentan que la democracia en América Latina está atravesada por mecanismos de diferenciación que refuerzan jerarquías y limitan la participación real de amplios sectores. A partir de este diagnóstico, se propone una reformulación de la democracia desde una óptica de justicia social y equidad territorial.

Jesús Antonio Pérez Tagle, nos presenta su trabajo, titulado: "*Configuraciones del Estado de bienestar y posneoliberalismo en América Latina. Una aproximación panorámica*". Este capítulo, ofrece una tipología comparada de los modelos de Estado de bienestar en América Latina, desde sus formas más corporativas hasta sus versiones neoliberales. El autor revisa las experiencias de Chile, Brasil, México y Argentina, subrayando las diferencias entre proyectos estatales, su relación con la economía política global y su capacidad redistributiva. Destaca cómo el ciclo progresista de las primeras dos décadas del siglo XXI impulsó modelos postneoliberales, aunque con diferentes grados de institucionalización. La propuesta central es que la refundación del Estado social debe contemplar la articulación entre redistribución, reconocimiento y participación como ejes inseparables.

Para concluir con esta sección, en su documento titulado**: "***Democracia, ciudadanía y gobernanza: la estructura política de la certidumbre en América Latina***"**, *Irma Georgina*

Carreón Gómez y Kenia Jarizeth González Herrera. Este capítulo explora la relación entre democracia, ciudadanía y gobernanza desde una perspectiva de la gestión pública y la construcción de certidumbre institucional. Las autoras analizan la tensión entre modelos tecnocráticos de gobernanza y formas democráticas participativas, argumentando que la segunda requiere una renovación del vínculo entre Estado y sociedad. Se destaca el papel de la gobernanza territorial como escenario privilegiado para democratizar la toma de decisiones. El capítulo aporta una visión pragmática de cómo se puede construir ciudadanía efectiva desde las prácticas cotidianas de gobierno, resaltando la importancia de los actores locales y comunitarios.

En suma, esta primera parte ofrece un marco analítico para pensar las democracias latinoamericanas como campos de lucha entre distintas formas de dominación y emancipación, entre lógicas neoliberales de control y horizontes democratizadores que vinculan derechos, pertenencia y justicia. En esta clave, el desafío no es restaurar un modelo idealizado de democracia, sino construir otros modos de ser y hacer ciudadanía que respondan a la complejidad histórica, social y cultural de América Latina.

Segunda parte del libro: Expresiones e intersticios de las ciudadanías sociales posibles en las democracias latinoamericanas

En el cruce entre exclusión estructural y luchas por la dignidad se despliega el núcleo temático de esta segunda parte del libro. A contrapelo de las narrativas dominantes que presentan a las democracias latinoamericanas como sistemas cerrados o condenados al fracaso

institucional, los capítulos reunidos aquí se enfocan en experiencias, tensiones e intersticios donde germinan formas alternativas de ciudadanía social.

Estas ciudadanías no se corresponden necesariamente con el ideal normativo del Estado de bienestar europeo, sino que emergen desde prácticas situadas, resistencias colectivas y políticas públicas que reconfiguran las relaciones entre Estado, derechos y sujetos políticos. Lejos de una mirada celebratoria, los textos muestran que dichas expresiones son parciales, disputadas, muchas veces contradictorias. Pero es precisamente en esa ambigüedad donde reside su potencia crítica y constituyente.

En los distintos capítulos se aborda cómo ciertos actores —mujeres, pueblos originarios, juventudes, comunidades urbanas populares, gobiernos progresistas subnacionales— han desbordado los márgenes del orden neoliberal, ensayando nuevas gramáticas de derechos, reconocimiento y redistribución. Se examinan formas institucionales híbridas, mecanismos de participación con efectos concretos sobre la vida material, y modelos de bienestar no estatales que desafían la lógica asistencialista. Asimismo, se explora cómo el Estado, aún bajo los marcos neoliberales, puede ser resignificado desde dentro por prácticas democratizadoras.

Esta parte del libro no busca ofrecer una síntesis totalizante ni prescribir un modelo único de democracia social. Su valor reside, más bien, en mapear territorios de posibilidad: fisuras en el régimen de ciudadanía neoliberal donde se inscriben alternativas concretas que, aunque frágiles, disputan el sentido de lo público, la justicia y la pertenencia. En ese registro, la ciudadanía social no se presenta como un punto de llegada garantizado, sino como una construcción histórica en disputa permanente.

Estas ciudadanías no se corresponden necesariamente con el ideal normativo del Estado de bienestar europeo, sino que emergen desde prácticas situadas, resistencias colectivas y políticas públicas que reconfiguran las relaciones entre Estado, derechos y sujetos políticos. Lejos de una mirada celebratoria, los textos muestran que dichas expresiones son parciales, disputadas, muchas veces contradictorias. Pero es precisamente en esa ambigüedad donde reside su potencia crítica y constituyente. Esta sección reúne cinco estudios de caso que, vistos en conjunto, permiten mapear tres ejes problemáticos en la disputa continental por una ciudadanía social sustantiva: (1) el desmontaje autoritario-neoliberal de los derechos, (2) la reinvención de la ciudadanía en contextos migratorios y (3) la mercantilización de la educación y sus efectos sobre la inserción laboral juvenil.

José Luque, Kenya Hernández y Claudia Arroyo, nos ofrecen un ensayo, donde plantean, que para comprender la configuración actual de la ciudadanía social en el Perú es necesario analizar la articulación histórica entre autoritarismo y neoliberalismo, especialmente a partir de la categoría de "*democracia chupacabras*". A través de un análisis comparado de tres gobiernos autoritarios —el de Manuel A. Odría (1948–1956), el de Juan Velasco Alvarado (1968–1975) y el de Alberto Fujimori (1992–2000)— los autores examinan cómo cada régimen produjo diferentes formas de ciudadanización, es decir, de inclusión/exclusión social institucionalizada mediante políticas públicas, discursos de legitimación y dispositivos de control.

Mientras los gobiernos de Odría y Velasco impulsaron, desde matrices autoritarias, procesos de ampliación de derechos sociales (educación, salud, vivienda y trabajo), el fujimorismo instauró un modelo neoliberal autoritario que desmontó esas bases y redujo la ciudadanía social a mecanismos focalizados, asistencialistas

y despolitizados. Este modelo, basado en la cooptación del aparato estatal, la precarización de los derechos y la desarticulación de los sujetos colectivos continúa vigente en el Perú contemporáneo (2000–2025), reproduciendo una forma de ciudadanía fragmentada, insegura y tutelada.

Desde esta perspectiva, el ensayo argumenta que la "democracia chupacabras" no es una anomalía, sino una forma sistémica de gobernabilidad neoliberal que vacía de contenido a la ciudadanía social, erosionando la posibilidad de un pacto democrático basado en la igualdad y la justicia. La revisión histórica permite identificar las continuidades y rupturas en la construcción estatal de lo social, y abre la posibilidad de pensar alternativas postneoliberales desde la memoria, la crítica y la reinvención de los derechos. El concepto de "democracia chupacabras" (Luque et al.) describe un régimen que conserva el rito electoral mientras depreda la base material de la ciudadanía social. El análisis de los gobiernos de Odría, Velasco y Fujimori muestra tres fases: ampliación corporativa de derechos (Odría), nacional popular (Velasco) y succión neoliberal autoritaria (Fujimori). La continuidad histórica reside en el uso del Estado como filtro selectivo: lo que cambia es la profundidad del despojo—máxima bajo el fujimorismo, cuyo legado aún condiciona la precariedad actual. Este caso funciona como referencia comparativa para entender cómo los arreglos institucionales pueden "normalizar" la exclusión con ropaje democrático.

"*Migraciones y acceso a la seguridad social en la Argentina hoy: la imposible universalidad*", es el texto desde el cual, Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao, abordan críticamente la brecha entre el marco normativo universalista de la política migratoria argentina y las prácticas concretas de exclusión que afectan a la población migrante en el acceso a la seguridad social. A pe-

sar de que Argentina cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en el reconocimiento de derechos para personas migrantes, independientemente de su estatus legal o documental, persiste una baja representación de este grupo en los programas clave administrados por la ANSES, institución central en la implementación de derechos sociales. Mediante el análisis de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones oficiales y entrevistas a funcionarios, así como del estudio de registros administrativos y literatura secundaria, las autoras identifican los principales cuellos de botella en la traducción efectiva del principio de universalidad.

La investigación muestra cómo una serie de desajustes normativos, administrativos y burocráticos han operado como mecanismos de exclusión de facto, impidiendo que el reconocimiento jurídico se traduzca en acceso real y sostenido a la protección social. No obstante, el ensayo también destaca los avances recientes: desde 2021, ciertas reformas en la normativa de ANSES y una política estatal más activa de registro e inclusión migrante han permitido mejorar, aunque de forma parcial, el acceso a la seguridad social. Estas transformaciones abren una ventana de oportunidad para complejizar el análisis de la política migratoria argentina, no solo en términos de derechos consagrados, sino también en relación con las múltiples capas interestatales que determinan su implementación.

Alejandra León Rojas, en su capítulo *Los derechos sociales de los migrantes regulares e irregulares en Colombia: ¿del papel a la realidad?,* analiza críticamente la respuesta del Estado colombiano frente al desafío sin precedentes que ha significado la llegada masiva de migrantes venezolanos. Alejandra León Rojas distingue dos tipos de flujos migratorios internacionales que convergen en Colombia: la migración transnacional (principalmente venezolana) y la transcontinental (visibilizada dramática-

mente en la ruta del tapón del Darién). Sin embargo, es el éxodo venezolano el que ha tenido mayor peso en la formulación de políticas públicas migratorias.

La autora examina las disposiciones normativas implementadas por el Estado colombiano, como el Permiso por Protección Temporal (PPT), y su impacto en el acceso efectivo a derechos sociales básicos como salud, educación y trabajo. A pesar de avances formales importantes, como la existencia de instrumentos jurídicos y administrativos dirigidos a la regularización y protección, León Rojas evidencia las persistentes brechas entre el reconocimiento legal de derechos y su materialización cotidiana. Estas tensiones se manifiestan en la desigual implementación regional, en la falta de coordinación interinstitucional y en prácticas de exclusión que afectan especialmente a mujeres, niñez migrante y personas en situación irregular.

El texto propone una reflexión profunda sobre la necesidad de políticas migratorias no solo inclusivas en el papel, sino operativamente eficaces y sostenidas en una perspectiva de justicia social transnacional.

En el documento: "Mercado educativo y estratificación juvenil: Chile, Perú y México en perspectiva comparada", Federico Sandoval y Dalia Sandoval, examinan cómo las dictaduras de Pinochet y Fujimori privatizaron la educación superior, generando jerarquías que privilegian a las universidades privadas de élite y precarizan a las públicas. El contraste con las Universidades del Bienestar mexicanas Benito Juárez, muestra un intento estatal de desmercantilizar el acceso, pero enfrenta resistencias presupuestarias, políticas y simbólicas por parte de la vieja derecha neoliberal.

Zarzuri, por su parte, profundiza en el caso chileno: la política de gratuidad amplió el acceso, pero sin desmontar la lógica de competencia y segmentación. El resultado es una ciudadanía "condicional" donde el dere-

cho a la educación depende de méritos estandarizados y cupos limitados.

Un elemento que resaltar de estos trabajos, es un hallazgo comparado: en todos los países, la universidad funciona como dispositivo de clasificación social. La diferencia radica en la intensidad del mercado y en la capacidad estatal para regularlo. Sin desmercantilización, la promesa de movilidad se convierte en circuito de reproducción de desigualdades. Estamos en los intersticios de una ciudadanía social en disputa.

A lo largo de estos capítulos se evidencia que la ciudadanía social, lejos de ser un conjunto cerrado de derechos garantizados por el Estado, son un campo de disputa política entre actores con proyectos contradictorios de país. En América Latina, esta disputa adquiere una especificidad: se libra simultáneamente contra el legado autoritario, el orden neoliberal y las formas tecnocráticas de exclusión que subsisten incluso en democracias constitucionales. Lo que emerge es una ciudadanía social fragmentada, precarizada y, sin embargo, profundamente activa.

Una contribución central de esta sección radica en mostrar que la ciudadanía social no puede reducirse a su formulación jurídica. Los estudios de caso demuestran que su materialización depende tanto de la arquitectura institucional como de las luchas sociales que rebasan, desbordan o resignifican lo estatal. La ciudadanía no se recibe: se conquista, se disputa, se ejerce y, en muchos casos, se rehace desde abajo, desde las márgenes, desde lo que Boaventura de Sousa Santos denominaría "las epistemologías del Sur".

Asimismo, los capítulos permiten ver que los intersticios de posibilidad no se localizan exclusivamente en momentos de ruptura política, sino también en las grietas del orden dominante: una reforma parcial que abre caminos a la inclusión, una política pública contestada

que revela sus contradicciones, un grupo social históricamente excluido que logra articular nuevas formas de pertenencia y reconocimiento. Son en esas zonas grises donde se juega hoy el porvenir de una democracia con justicia social en América Latina.

Los cinco casos confirman que la ciudadanía social latinoamericana se decide en la intersección entre régimen político, modelo económico y capacidad estatal. Así, la ciudadanía social emerge como proceso en disputa: no basta con reconocer derechos; hay que construir las condiciones materiales, institucionales y culturales que los hagan exigibles. Los intersticios analizados —políticas de gratuidad, estatutos migratorios, universidades públicas revalorizadas— señalan rutas de ampliación democrática, pero su eficacia dependerá de la correlación de fuerzas y de la persistencia de los actores que los impulsan.

Tercera parte; México, entre el fracaso del neoliberalismo y la era de la democracia con justicia social.

Durante más de tres décadas, el modelo neoliberal mexicano consolidó un orden institucional que privilegió la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad tecnocrática sobre los principios de justicia social. Esta lógica erosionó el vínculo entre ciudadanía y derechos, redefiniendo lo público como mercancía, lo social como subsidio y la participación como espectáculo electoral (Harvey, 2005; Fraser, 2013). En este contexto, la Cuarta Transformación ha buscado disputar los sentidos hegemónicos de la democracia, proponiendo una reorientación estatal basada en principios de igualdad sustantiva, redistribución y reconocimiento.

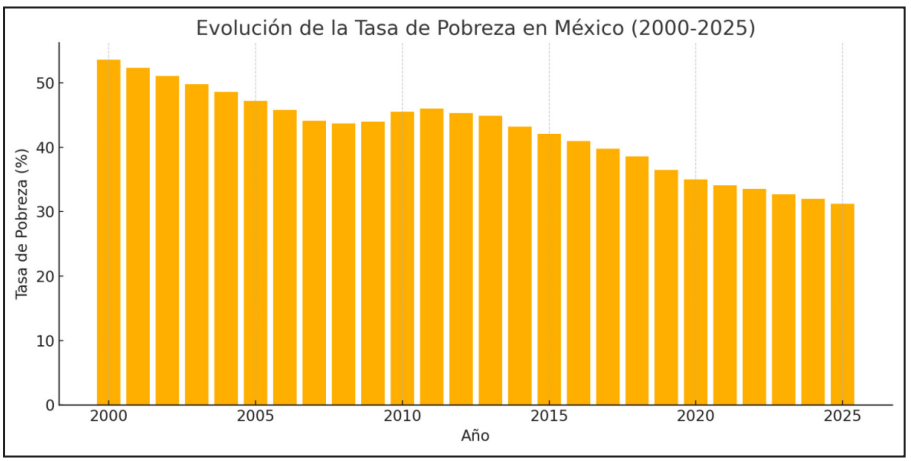
Como lo ha señalado Aníbal Quijano (2004), la construcción de una democracia profunda en América Latina exige romper con las estructuras epistémicas del colonialismo interno que jerarquizan sujetos, territorios y saberes. En México, esta ruptura implica reconfigurar el

papel del Estado no solo como garante de derechos, sino como constructor de ciudadanía activa, situada y popular. La política social ha sido el vehículo privilegiado de esta transición, pero también su campo de mayor tensión.

La evidencia empírica muestra que entre 2018 y 2024 se produjo un incremento sin precedentes del Salario Mínimo Vital (SMV), que pasó de $88.4 a $248.9 pesos diarios, y una inversión masiva en programas sociales universales, como las pensiones no contributivas o las becas Benito Juárez. Paralelamente, la pobreza disminuyó de manera sostenida, aunque aún persisten niveles preocupantes de desigualdad estructural.

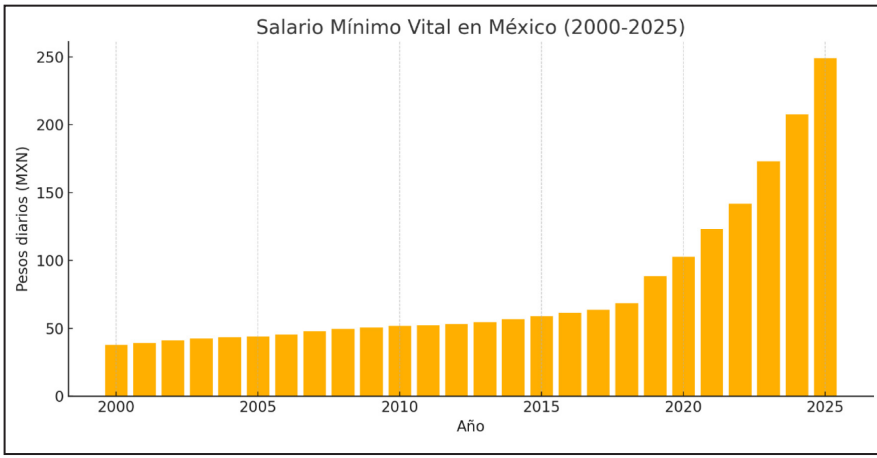
Estas transformaciones se aprecian en los siguientes gráficos, que ilustran la evolución de la pobreza y del SMV real durante el periodo 2000–2025:

Gráfico 1.
Evolución de la tasa de pobreza en México (2000-2025).



Fuente: Creación propia con base en datos de CONEVAL, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y estimaciones INEGI.

Gráfico 2.
Salario Mínimo Vital real (pesos diarios, 2000-2025).



Fuente: Creación propia con base en datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), INEGI e inflación acumulada anual.

La relevancia de estos datos no radica únicamente en la magnitud del cambio, sino en su orientación: por primera vez desde el periodo postrevolucionario, el Estado parece recuperar su vocación redistributiva, asumiendo que el mercado no garantiza justicia, y que los derechos no se conquistan sin acción pública. La ciudadanía social deja de ser una promesa abstracta y se convierte en eje articulador de una democracia sustantiva, donde el bienestar colectivo no es residual sino constitutivo de la legitimidad del régimen político.

Este conjunto de capítulos analiza, desde diversos ángulos, la transición mexicana hacia un nuevo pacto social. Los textos aquí reunidos no solo documentan políticas y tendencias, sino que interrogan sus límites, contradicciones y potencialidades. Nos enfrentamos, como sugiere Wright (2010), a un momento de bifurcación histórica: o se consolida una democracia con justicia social, o se normaliza su simulacro.

La tercera parte del libro propone, por tanto, una reflexión crítica sobre los alcances y desafíos de esta transición. Lejos de idealizar sus resultados, invita a pensarla como una lucha en curso por redefinir el horizonte político de la nación desde el sur, desde abajo y desde la historia.

Esta sección examina el proceso de transición mexicana desde un régimen neoliberal de baja intensidad democrática hacia un horizonte postneoliberal que reivindica la justicia social como núcleo de lo democrático. Se trata de una exploración compleja, que no solo identifica los límites del modelo anterior sino también las ambivalencias y desafíos del nuevo proyecto político que encabeza la Cuarta Transformación.

Democracia neoliberal versus democracia justicialista. Democracia, Ciudadanía y justicialismo en los tiempos de la 4T (2018-2024). **Javier Tumalán Narváez y Verónica Mayren Rodríguez Herrera,** argumentan, que los calificativos de "democracia plebiscitaria" y "populismo" han sido herramientas ideológicas de los sectores neoliberales para deslegitimar un nuevo intento por redefinir la democracia desde la justicia social. Frente al vaciamiento tecnocrático de la ciudadanía durante el ciclo neoliberal (1982–2018), la 4T plantea una democracia sustantiva: centrada en derechos, redistribución y participación popular. La disputa es entonces semántica pero también institucional: qué se entiende por ciudadanía, y qué rol debe jugar el Estado.

Esta discusión conecta con la propuesta de Aleida Montalbán, quien teoriza la decadencia del régimen democrático neoliberal en México como una fase terminal del pacto oligárquico que naturalizó la exclusión. La autora sugiere que los nuevos procesos institucionales de la 4T abren la posibilidad de construir una modernidad líquida decolonial, descentrada de las lógicas patrimonialistas y los poderes fácticos.

Los textos de Pablo Carlos Rojas y Enriqueta Cuevas profundizan en los efectos materiales de esta transición. El primero muestra cómo los programas sociales del sexenio de López Obrador reorientan la política pública desde una lógica de derechos e inclusión. El segundo contrasta indicadores clave —salario mínimo vital, canasta básica alimentaria y pensiones AFORE— para evaluar el alcance de las reformas postneoliberales. Si bien ambos autores reconocen avances significativos, también advierten sobre las limitaciones estructurales: fiscalidad regresiva, informalidad laboral y dependencia de recursos volátiles.

Javier Rosiles agrega una reflexión crítica sobre la sustentabilidad del modelo: sin una reforma tributaria de fondo, el Estado mexicano puede quedar atrapado entre la expectativa de justicia social y las restricciones presupuestales heredadas. La política social corre así el riesgo de volverse una promesa sin anclaje estructural o, peor aún, una estrategia de contención clientelar.

Conclusiones de la tercera parte: justicia social como horizonte de disputa democrática

La tercera parte del libro muestra que el tránsito de México hacia una democracia con justicia social es un proceso en disputa, marcado por avances normativos y obstáculos estructurales. Lejos de ser un viraje homogéneo, la Cuarta Transformación encarna un intento por rearticular el contrato social en una sociedad profundamente desigual. Si el neoliberalismo vació de contenido la ciudadanía bajo una formalidad electoral, el nuevo proyecto busca sustanciarla mediante políticas redistributivas, derechos garantizados y participación popular.

Sin embargo, la construcción de una democracia sustantiva enfrenta dilemas estructurales: fragilidad fiscal, burocracias heredadas y resistencias de élites económicas. Además, las escalas de acción —federal, estatal, municipal— no siempre están alineadas, lo que limita el alcance de las reformas. A pesar de ello, los textos aquí reunidos permiten afirmar que en México se ha abierto una ventana histórica para pensar otra forma de Estado, una que no subordine la dignidad al mercado. La pregunta abierta es si esa posibilidad podrá consolidarse en el tiempo, transformando no solo las políticas, sino el sentido mismo de la democracia en clave de justicia social.

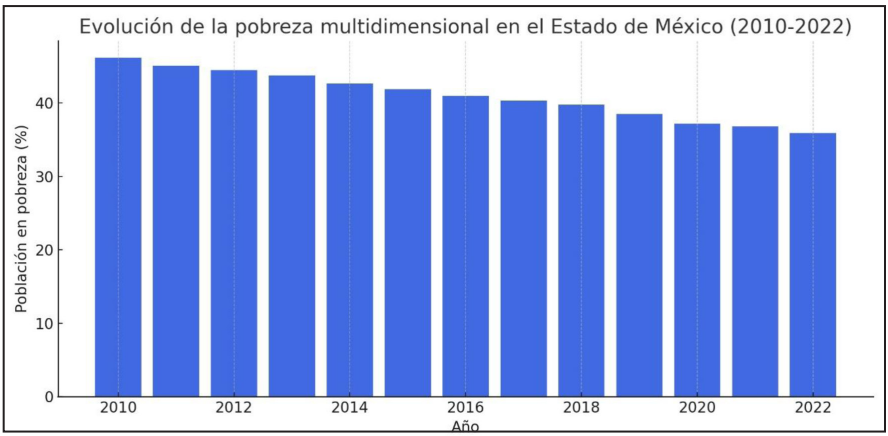
Cuarta parte del libro: Subnacionalismos y democracias sociales en México y América Latina durante la Cuarta Transformación

La Cuarta Transformación (4T) en México ha planteado el desafío de democratizar el bienestar y expandir los derechos sociales en un país marcado por profundas desigualdades territoriales. Si bien el discurso de justicia social ha sido central en el proyecto político encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador y, más recientemente, por Claudia Sheinbaum, su aterrizaje en el espacio subnacional ha sido desigual, condicionado por trayectorias históricas específicas, estructuras institucionales locales y dinámicas socioculturales propias.

En el Estado de México, los trabajos de Jorge Arzate, Ricardo Escutia y Federico Sandoval revelan que la persistencia de desigualdades estructurales —en especial la brecha urbano-rural, la violencia de género y la exclusión de pueblos originarios— limita severamente la realización de derechos. Si bien la pobreza se ha reducido, aun hace falta trabajar mucho más en ese rubro (gráfica

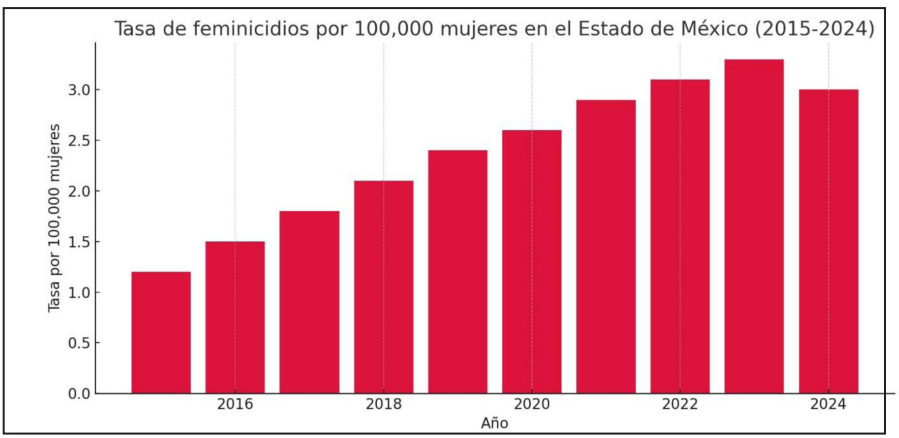
3), asimismo, la tasa de feminicidios (gráfica 4) apenas tuvo una reducción en el año 2024, después de haberse incrementado sostenidamente durante varios años.

Gráfica 3.
Evolución de la pobreza multidimensional en el Estado de México (2010-2022)



Fuente:
Creación propia con base en mediciones multidimensionales de pobreza, CONEVAL (2023).

Gráfico 4.
Tasa de feminicidios por 100 000 mujeres en el Estado de México (2015-2024)



Fuente: Creación propia con base en registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2024) y proyecciones INEGI.

Por otro lado, si bien se han registrado avances en la medición y visibilización de la democracia municipal y en la búsqueda de inclusión indígena, la ausencia de mecanismos pluriétnicos sigue siendo un déficit estructural.

Por su parte, Guerrero aparece como un territorio donde la fragmentación estatal y el poder de cacicazgos y actores armados dificultan la consolidación de una ciudadanía social plena. Los textos de Ascencio, Ortiz, Basave y Segura muestran que, en este contexto, los pueblos originarios ensayan formas propias de autonomía y democracia étnica. Sin embargo, estos procesos enfrentan obstáculos como conflictos agrarios, divisiones internas y falta de reconocimiento institucional. Aun así, prácticas comunitarias como la economía social permiten vislumbrar alternativas locales de desarrollo con rostro humano.

A continuación, la Ciudad de México presenta un caso singular con el Programa PILARES, que busca articular cultura, educación y espacio público como estrategia de democratización urbana. Aunque el programa representa un avance en la política social focalizada en jóvenes y mujeres en situación de exclusión, los autores señalan tensiones entre sus aspiraciones transformadoras y los riesgos de asistencialismo o cooptación política.

En conjunto, los estudios aquí reunidos reafirman una tesis fundamental: la democracia social debe pensarse desde los territorios, atendiendo sus demandas específicas y reconociendo las formas diversas de ciudadanía que emergen en contextos subalternos. Solo así es posible avanzar hacia un modelo de justicia territorial que no reproduzca el centralismo del viejo Estado desarrollista, sino que inaugure una nueva gramática de lo común, más inclusiva, plurinacional y democrática.

El capítulo, "La realización de derechos sociales en el Estado de México", es un interesante y sólido estudio del sociólogo *Jorge Arzate Salgado,* quién construye un

mapa de la precarización social mediante la medición multidimensional de pobreza y revisa políticas estatales recientes. Concluyendo que la brecha urbana-rural y la violencia feminicida obstaculizan la realización de derechos.

Por su parte, el documento, "Medición de la democracia: mirar lo municipal en el Estado de México", de *Ricardo Escutia-Miranda*, propone un índice de calidad democrática para los 125 municipios de esa entidad, demostrando que la democracia sustantiva se juega a escala local.

En, "Multiculturalismo liberal y desarrollo humano de los pueblos originarios en el Estado de México", de: *Federico Sandoval Hernández; José Luis Estrada Rodríguez; Justino Lozano Alvarado,* se analiza la ausencia de políticas pluriétnicas, argumentando que la inclusión política indígena requiere mecanismos diferenciados de participación política.

Ciudadanías étnicas, interculturalidad y derechos sociales en Guerrero, *Noemí Ascencio López; Zenaido Ortiz Añorve y Noemí Ascencio López, d*iscuten el tema de la ciudadanía étnica a partir de casos en Suljaa' y Bandera Nacional, destacando la autonomía municipal indígena como laboratorio democrático.

El estado de la democracia, la ciudadanía y la economía social en Guerrero: el caso Apanhuac (2022), Oscar Basave-Hernández; Guadalupe Segura-Vinalay. Demuestran que la economía social puede reducir la pobreza y fortalecer la ciudadanía mediante organización comunitaria en zonas de muy alta marginación.

El Programa PILARES: ¿Cohesión social y derecho a la ciudad en territorios marginados de la Ciudad de México?, de *Cuauhtémoc Ochoa Tinoco, Angélica Víctor Martínez, Ángel Enrique Mariscal Zavala y Frida Abigail Martínez Ortiz. En este,* capítulo analiza el programa Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES)

como estrategia de la Ciudad de México para democratizar el espacio urbano y garantizar el derecho a la ciudad. A partir de un estudio de caso, los autores evalúan si la red de centros comunitarios fortalece la cohesión social o reproduce lógicas asistenciales.

Resistencia y justicia social de los comunes frente al extractivismo minero del oro de consorcios de Canadá y los EUA. Un análisis comparado de Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México (2018-2024). Este capítulo de Castañeda y Pérez constituye un cierre de alto nivel para esta cuarta sección del libro, y a la vez abre una dimensión comparativa imprescindible para comprender los límites y posibilidades de la ciudadanía social en América Latina en el contexto actual.

Frente a la narrativa del desarrollo impuesta por consorcios mineros transnacionales —principalmente de Canadá y Estados Unidos—, el texto ofrece una lectura crítica de los efectos del extractivismo aurífero sobre las comunidades, los territorios y los marcos jurídicos nacionales. El principal aporte del capítulo radica en su capacidad para teorizar la resistencia territorial desde una perspectiva compleja, articulando elementos de la teoría de los comunes, la acción colectiva y las prácticas cotidianas de autonomía. Castañeda y Pérez no solo documentan las luchas, sino que las interpretan como espacios donde se reconfiguran subjetividades políticas y se ensayan formas de gobernanza alternativas, fundadas en la defensa de la vida, los bienes comunes y los territorios.

El uso del enfoque comparado permite establecer patrones compartidos —como la criminalización de los defensores del territorio, la captura regulatoria de los Estados o la dislocación entre legalidad y legitimidad— al tiempo que da cuenta de las especificidades históricas y culturales de cada país. La noción de "ciudadanía ecológica insurgente" atraviesa el capítulo como una clave

interpretativa de las formas de politización que emergen desde abajo, en disputa abierta con las lógicas del capital extractivo global. Este trabajo se inscribe en una corriente de pensamiento latinoamericano que busca repensar la justicia social y la democracia desde una radicalidad territorial y ecológica. Como cierre de esta sección, el capítulo resitúa el debate sobre derechos sociales más allá del acceso a servicios o programas, proponiendo una mirada centrada en la autodeterminación de los pueblos, la justicia ambiental y la democratización profunda de los territorios.

Este constituye una poderosa contribución al debate sobre el extractivismo, la resistencia territorial y la justicia social en América Latina. A través de un análisis comparado de casos en Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México, la autora muestra cómo las comunidades afectadas por la minería aurífera transnacional no solo enfrentan despojo ambiental y violencia estructural, sino que también articulan formas complejas de resistencia colectiva. El uso de la noción de "comunes" permite leer estas luchas como expresiones de autogobierno, defensa territorial y producción de alternativas civilizatorias. Castañeda y Pérez logran trascender la denuncia para plantear una propuesta crítica: la emergencia de una ciudadanía ecológica insurgente que desafía el orden extractivo-imperial desde prácticas locales, ancestrales y colectivas. Este capítulo cierra la cuarta sección del libro con un horizonte regional y emancipador, que articula teoría, praxis y horizonte político desde los márgenes de la democracia formal.

En suma, esta cuarta sección del libro ofrece un análisis comparativo de cómo se ha configurado la ciudadanía social y la democracia sustantiva en contextos subnacionales clave: el Estado de México, Guerrero, la Ciudad de México y en cuatro localidades de Chile (Atacama); Perú (Conga); Colombia (Cajamarca); A través de

siete estudios de caso, se muestra que las políticas sociales, la inclusión étnica, la economía social y el derecho a la ciudad son terrenos en disputa donde se juega la posibilidad de construir un orden democrático más justo desde lo local.

Invita también a reflexionar sobre el carácter ambivalente de los programas sociales en el nivel subnacional. En muchos casos, los programas pueden ser herramientas de inclusión y empoderamiento, como se observa en las experiencias de PILARES o de organización comunitaria en Apanhuac. Sin embargo, también pueden convertirse en instrumentos de control político o formas de clientelismo cuando no se diseñan desde una lógica participativa y con perspectiva de derechos. Por tanto, la democratización del Estado en sus niveles locales requiere no solo voluntad institucional, sino también formas nuevas de intermediación social que conecten a los actores estatales con las comunidades.

Asimismo, las demandas de los pueblos originarios —en particular en Guerrero y el Estado de México— evidencian que la ciudadanía social no puede ser homogénea ni monocultural. Se necesita una ampliación del marco democrático que reconozca la interculturalidad, la autonomía indígena y los derechos colectivos como pilares de una democracia plurinacional. Sin este reconocimiento, cualquier promesa de justicia social seguirá siendo parcial e incompleta.

En conjunto, los estudios aquí reunidos reafirman una tesis fundamental: la democracia social debe pensarse desde los territorios, atendiendo sus demandas específicas y reconociendo las formas diversas de ciudadanía que emergen en contextos subalternos. Solo así es posible avanzar hacia un modelo de justicia territorial que no reproduzca el centralismo del viejo Estado desarrollista, sino que inaugure una nueva gramática de lo común, más inclusiva, plurinacional y democrática.

A manera de cierre

Este libro nos ofrece un recorrido crítico, comparativo y multiescalar sobre la reconfiguración de la ciudadanía social en América Latina y, particularmente, en México durante la transición del neoliberalismo hacia formas emergentes de justicia social. A lo largo de sus cuatro partes, se ha evidenciado que la ciudadanía no es una condición otorgada por el Estado, sino una construcción histórica, situada y en permanente disputa, mediada por factores como el régimen político, las estructuras institucionales, las luchas sociales y las condiciones socioeconómicas.

La primera parte del libro abordó el proceso de desciudadanización impuesto por las políticas neoliberales desde los años ochenta, y cómo esta ofensiva supuso un vaciamiento de los derechos sociales como núcleo de la ciudadanía moderna. Se trató de una transformación estructural que degradó la ciudadanía a su dimensión más formal (el voto), eliminando las garantías materiales necesarias para su ejercicio efectivo. En esta sección se acuñaron nociones como "democracia chupacabras" y "democracia de baja intensidad" para señalar la forma en que la lógica de mercado coexiste con sistemas políticos que, aunque electorales, niegan sustancia a los derechos sociales.

La segunda parte permitió mapear los intersticios donde emergen prácticas ciudadanas que resisten o subvierten esa matriz neoliberal. A través del análisis de políticas migratorias, reformas educativas, y condiciones laborales en contextos como Argentina, Colombia, Chile, Perú y México, se demostró que la ciudadanía social se construye en el terreno de lo cotidiano, en la disputa por el acceso a servicios, por el reconocimiento institucional y por la redistribución justa. Los estudios comparados muestran que ni la normatividad formal ni la

pertenencia nacional garantizan por sí mismas la ciudadanía efectiva; por el contrario, el estatus migrante, la clase social, el origen étnico y el territorio condicionan profundamente las posibilidades de gozar de derechos plenos.

En la tercera parte, el análisis se centró en la experiencia mexicana de la Cuarta Transformación (4T). Aquí se sistematizó el proceso de reorientación de la política social en un contexto marcado por la desigualdad histórica, la corrupción estructural y la hegemonía del modelo neoliberal. Las contribuciones coincidieron en subrayar que, pese a las tensiones internas y las limitaciones presupuestales, los gobiernos encabezados por López Obrador y, más recientemente, por Sheinbaum, han intentado refundar la relación entre Estado y ciudadanía desde una lógica de justicia redistributiva. La expansión del salario mínimo, la universalización parcial de pensiones y becas, y la recentralización del gasto social son indicadores de una transición todavía inconclusa, pero que ha permitido abrir un nuevo horizonte de derechos. Finalmente, la cuarta parte analizó cómo estas transformaciones nacionales han sido apropiadas, resistidas o reinterpretadas en el nivel subnacional. A través de estudios de caso en Guerrero, el Estado de México y la Ciudad de México, se evidenció que las desigualdades territoriales, la violencia estructural, la fragmentación institucional y la falta de reconocimiento de las autonomías indígenas son obstáculos importantes para la consolidación de una democracia con justicia social.

Sin embargo, también se documentaron prácticas comunitarias, iniciativas interculturales, programas sociales innovadores y formas emergentes de ciudadanía que muestran que los territorios no son simples receptores pasivos de las políticas estatales, sino actores activos en la construcción democrática.

En síntesis, el libro concluye que la ciudadanía social en América Latina y México debe pensarse no como un estado alcanzado, sino como una práctica política en constante tensión. El reto de los próximos años será sostener e institucionalizar los avances logrados, profundizando la redistribución económica, la participación social y el reconocimiento de las diversidades culturales. Una democracia sin ciudadanía social es una democracia incompleta. Y una ciudadanía sin justicia social es una promesa vacía. Este libro ha querido ser un aporte a esa agenda crítica, colectiva y urgente.

Referencias Bibliográficas

Auyero, J. (1999) "This Is a Lot Like the Bronx, Isn't It?": Lived Experiences of Marginality in Buenos Aires. International Journal of Urban and Regional Research, 23(1), 45–69.

Bonfil Batalla, G. (1990) México profundo. Una civilización negada. Grijalbo.

CONEVAL (2023) Medición multidimensional de la pobreza 2010–2022. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. www.coneval.org.mx

Dardot, P. y Laval, C. (2013) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa.

Fraser, N. (2003) ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. Revista Internacional de Filosofía Política, 21, 5–30.

Gutiérrez, R. (2017) La pobreza en México: estructuras, causas y alternativas. UNAM - Instituto de Investigaciones Sociales.

INEGI (2024) Estadísticas de población y vivienda, proyecciones demográficas 2010–2025. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. www.inegi.org.mx

Marshall, T. H. (2023) Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial, Madrid, España. Cambridge University Press.

Moulian, T. (2002) Chile actual: anatomía de un mito. LOM Ediciones.

Nohlen, D. (2020) Métodos de análisis comparado: una introducción. Ariel.

O'Donnell, G. (1996) Democracia delegativa. Desarrollo Económico, 36(144), 435–465.

Polanyi, K. (2001) La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica.

Quijano, A. (2014. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/ descolonialidad del poder. Buenos Aires: CLACSO.

Rawls, J. (2001) Justicia como equidad: una reformulación. Paidós.

Secretaría de Bienestar (2023) Informe anual de programas prioritarios. Gobierno de México. www.gob.mx/ bienestar

SESNSP (2024) Bases de datos sobre incidencia delictiva del fuero común. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. www.gob.mx/sesnsp

Therborn, G. (2013) The Killing Fields of Inequality. Polity Press.

Tilly, C. (2008) Democracy. Cambridge University Press.

Turner, B. (2001) Outline of a Theory of Citizenship. Sociology, 24(2), 189–217.

UNDP (2023) Human Development Report: Breaking the Gridlock. United Nations Development Programme. hdr.undp.org

Wright, E. O. (2010) Envisioning Real Utopias. Verso Books.

.

Primera parte:

Democracias latinoamericanas: el debate teórico e histórico.

El porvenir de lo político
Democracias en tensión, ciudadanía y membresía en la posglobalización

The future of politics
Democracies in tension, citizenship
and political membership in post-globalization

América Guadalupe Bautista Salgado
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0006-0913-7267
14749@uagro.mx

María del Rocío García Sánchez
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0000-0232-9406
mrociogsz@yahoo.com.mx

Resumen

El documento que ponemos en sus manos, tiene el objetivo estratégico de relacionar críticamente las siguientes ideas: Democracias en tensión; Ciudadanía nacional/postnacional versus membresía política; Globalización/Desglobalización; Estado de sitio/Derechos Humanos y Multiculturalismo/Racismo, desde estas dicotomías contradictorias se desarrolló un argumento mayor: Las instituciones políticas de la modernidad están en retirada porque sus espacios simbólicos cómo la esfera pública y la cultura política ya no son dispositivos socializadores y difusores de los valores democráticos históricos (igualdad política/justicia social), debido a que se encuentran siendo desplazados por fenómeno mayor que reside en la dicotomía globalización/desglobalización. En resumen, el compás que sistematiza esta discusión teórica se centra en reflexionar la relación entre democracia, globalización y ciudadanía como procesos en constante transformación y cambio, que suponen una

concepción del individuo como un sujeto reflexivo y de la ciudadanía como una estructura de agenciamiento (Giddens, 1982 y 1997; y O´Donnell, 2010), por lo que se hace necesaria pensarla a la luz de los acontecimientos históricos, políticos, sociales y económicos en los que se desenvuelve actualmente, es decir, la matriz: globalización/desglobalización.

Palabras claves: Democracia; ciudadanía; membresía política; nacionalismo metodológico, postnacionalismo metodológico, globalización y desglobalización.

Abstract
The document we place in your hands has the strategic objective of critically relating the following ideas: Democracies in tension; National/postnational citizenship versus political membership; Globalization/Deglobalization; State of siege/Human Rights and Multiculturalism/Racism, from these contradictory dichotomies a larger argument was developed: The political institutions of modernity are in retreat because their symbolic spaces such as the public sphere and political culture are no longer socializing devices and disseminators of historical democratic values (political equality/social justice), because they are being displaced by a larger phenomenon that resides in the globalization/deglobalization dichotomy. In short, the framework that systematizes this theoretical discussion focuses on reflecting on the relationship between democracy, globalization, and citizenship as processes of constant transformation and change. These processes presuppose a conception of the individual as a reflexive subject and of citizenship as a structure of agency (Giddens, 1982 and 1997; and O'Donnell, 2010). Therefore, it is necessary to consider it in light of the historical, political, social, and economic events in which it currently unfolds, that is, the globalization/deglobalization matrix.

Keywords: Democracy; citizenship; political membership; methodological nationalism, methodological post-nationalism, globalization, and deglobalization.

Introducción

En el año 2012, en Santiago de Chile ocurrió un hecho legislativo inusual, se introdujeron una serie de reformas a la Constitución de Chile, por lo que todos los extranjeros residentes de manera permanente en este país del sur, adquirieron automáticamente el derecho a votar en todos los procesos electorales en Chile, tanto nacionales como subnacionales, pero sin adquirir la ciudadanía chilena. Surgió así un dispositivo de incorporación política para los extranjeros residentes de manera permanente en este país de Suramérica, que los habilitó para ejercer sus derechos políticos de manera acotada, esta incorporación política género por parte de los chilenos y chilenas, una serie de reacciones en la esfera pública chilena, las cuales se agrupan en dos: Los que apoyan la incorporación y los que la rechazan. En este sentido, el 20 de marzo del 2025, el presidente de Chile, Gabriel Boric, envió una iniciativa para regular aún más el voto extranjero, al Senado de la república, el cual fue rechazado por la instancia legislativa, según la actual reglamentación:

> Las personas de diversas nacionalidades son incorporadas automáticamente al padrón electoral chileno una vez que cumplen con los años de residencia requeridos, lo que ha provocado que, con la inmigración, el aumento de votantes extranjeros alcance los 786.466 votantes, según registros del Servicio Electoral de Chile (SERVEL). Votantes que deben cumplir con el sufragio, que en Chile es obligatorio (Nanjari; 2025).

Sin embargo, lo valioso del caso chileno es que tensiona los presupuestos de las democracias liberales y del nacionalismo metodológico desde una mirada crítica de las globalizaciones:

> Los dos procesos integradores de las globalizaciones en marcha son: «el transnacionalismo epistemológico» y «el postnacionalismo epistemológico» (Luque et al., 2023; Luque y Hernández, 2024 y León, 2024). Estos procesos, complementarios el uno al otro y críticos en relación con el nacionalismo metodológico, permitieron examinar la reconfiguración de la ciudadanía política y su transformación en la membresía política en Chile, desde el 2012 en adelante, en dónde se separó la ciudadanía política de la idea de nación. Esto generó la membresía política, que autoriza a los inmigrantes votar en todos los procesos electorales, pero no que sean votados. Todo ello a partir del rompimiento con el nacionalismo metodológico, el cual sostiene la unidad entre nación, ciudadanía y Estado (Luque, Zarzuri, Pérez y Hernández; 2025, p. 77).

Tradicionalmente, la modernidad política siempre fue tensa y contradictoria, por un lado, desde su arquitectura política desarrolló tres instituciones que hoy en día nos son imprescindibles: El Estado moderno, la democracia y la ciudadanía, la compenetración entre ellas es tan elocuente que hablar de ciudadanía es hablar de democracia, la una explica a la otra y viceversa, ambas son a la vez mitos y medias verdades. Son deseos irrealizados para la mayor parte de la población de occidente y oriente. Son parte de nuestra divina comedia y tragedia moderna y sin embargo en ellas se encuentra radicada toda la potencialidad de un mundo mejor (Villaseñor, 2015 y Torres-Ruiz, 2015).

El pleno desarrollo de la ciudadanía y de la democracia, se traduce en consecuencias inmediatas para el estado de derecho e influyen de manera determinante en la expansión de los derechos de la humanidad y de la democracia como sistema político que vaya más allá de los principios liberales, incapaces de superar su misoginia, clasismo y racismo, dependen hoy en día de un contexto trumpiano, cultivado por una cultura política esencialmente patriarcal, autoritaria y retrograda, por una tradición política poscolonial que los "politólogos inocentes" del sistema y que sus parientes de diversas latitudes han cultivado hasta nuestras médulas. El problema básico consistió, en que estos politólogos inocentes, al buscar la neutralidad favorecieron ideológicamente la articulación del modelo político democracia liberal/neoliberalismo.

En este sentido, el objetivo estratégico de esta comunicación, consiste en relacionar críticamente las siguientes ideas: Democracias en tensión; Ciudadanía nacional/postnacional versus membresía política; Globalización/Desglobalización; Estado de sitio/Derechos Humanos y Multiculturalismo/Racismo, estas dicotomías contradictorias nos permitirán desarrollar un argumento mayor: Las instituciones políticas de la modernidad están en retirada porque sus espacios simbólicos cómo la esfera pública y la cultura política ya no son dispositivos socializadores y difusores de los valores democráticos históricos (igualdad política/justicia social).

Esta propuesta teórica asume su propia inestabilidad en relación con una realidad social, política y cultural que se encuentra en constante redefinición, en donde, parafraseando a Marx, todo lo sólido se transforma en aire. En resumen, el eje que sistematiza esta discusión teórica se centra en reflexionar la relación entre democracia, globalización y ciudadanía como procesos en constante transformación y cambio, que suponen una

concepción del individuo como un sujeto reflexivo y de la ciudadanía como una estructura de agenciamiento (Giddens, 1982 y 1997; y O´Donnell, 2010), por lo que se hace necesaria pensarla a la luz de los acontecimientos históricos, políticos, sociales y económicos en los que se desenvuelve actualmente, es decir, la matriz: globalización/desglobalización.

Democracias en tensión

La democracia moderna es el resultado de la cristalización de un conjunto de ideas, liberales, republicanas y comunitaristas, cuyo accionar ha tenido consecuencias concretas como la elaboración de instituciones políticas complejas.

El modelo de democracia cambia de sociedad en sociedad. Etimológicamente hablando, siendo históricamente correctos, la palabra democracia significa "gobierno del pueblo" (kratos gobierno y demos pueblo), en una primera de definición es muy sencilla (democracia). La democracia, es uno de los dispositivos, desde dónde su elabora la convivencia política.

Las democracias liberales contemporáneas se han mostrado incapaces de resolver las desigualdades sociales y la pobreza presente insoslayablemente en nuestras sociedades capitalistas, mientras la globalización se tambalea ante los alaridos de Donald Trump, gritando: Aranceles; dando lugar a la emergente desglobalización, entendida como un proceso histórico de desintegración y dislocaciones económicas, políticas, sociales y culturales, caracterizadas por una serie de tramas complejas de desconexiones entre áreas del mundo, Estados-nación, culturas, grupos e individuos y la perdida de sentido del nacionalismo metodológico y el surgimiento en el horizonte del postnacionalismo y del transnacionalis-

mo metodológico como los espacios de producción de los derechos en los escenarios postglobales contemporáneos (Luque; 2025).

Esta vorágine produce una crisis de legitimidad de los derechos humanos y ante ella emergen las guerras culturales y civilizatorias promovidas por las extremas derechas que van desde Donald Trump a Bukele. Desactivando la simultaneidad de los procesos sociales, culturales económicos y políticos que ocurren en otras latitudes, rasgo característico de la globalización en retroceso (Bauman, 2001 y Beck, 2014), delineándose así una serie de líneas de fuga de la modernidad liquida hacia la desglobalización lo que nos lleva preguntarnos, ¿cuál es el modelo de democracia en tensión?

La tercera ola democratizadora y la democracia liberal en tensión: El impacto neoliberal

En este sentido, una de las fortalezas de la democracia es su trayectoria histórica. En estos veinticinco siglos la democracia ha sido disputada, polemizada, resistida, agredida, destruida y después reinstaurada, no en vano sólo en los últimos sesenta años hemos atravesado por tres olas democratizadoras (Gutman; 2008), las cuales obviamente fueron antecedidos por procesos autoritarios. Todo ello nos habla de una relación dialéctica entre procesos democráticos y procesos antidemocráticos. Los actores, valores y movimientos antidemocráticos seguirán ahí, existiendo, vinculados con los ultranacionalismos, o al fundamentalismo religioso. Después de la tercera ola democratizadora emergió el proceso de difusión e imposición del modelo liberal de la democracia a nivel global cómo consecuencia de la interacción de cuatro procesos: 1). La guerra fría; 2). La ofensiva neoliberal; 3). La globalización y la; 4). Desglobalización.

1). La guerra fría, fue el espacio histórico por la disputa de la hegemonía política entre las democracias liberales capitalistas y los países del bloque comunista liderados por la Unión Soviética. Esta disputa termino en 1992 con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y la consecuente emergencia de un modelo político internacional caracterizado por su tendencia unipolar.

2). La ofensiva neoliberal, se caracterizó por el surgimiento de la alianza política entre Margaret Thatcher y Ronald Reagan, quienes desde sus posiciones como primer ministro de Inglaterra y la de presidente de los Estados Unidos de América, impulsaron una serie de acciones y apoyos políticos para derribar a las élites políticas latinoamericanas que habían accedido al poder mediante elecciones democráticas. La idea era derribar los estados de bienestar establecidos en América Latina y el Caribe, incluso mediante golpes de estado, tal como le ocurrió al gobierno de Salvador Allende quien fue derribado del poder por un movimiento armado encabezado por el General Augusto Pinochet y que contó con el financiamiento y el apoyo logístico del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

3). La globalización, uno de sus rasgos ineludibles fue la expansión los tratados de libre comercio y de las redes sociales, la continua innovación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siguen esculpiendo un conjunto de sedimentos culturales, sociales y políticos que ya se sitúan fuera de las instituciones de la modernidad política. han modificado significativamente el comportamiento social a nivel mundial. Los propios movimientos sociales se han globalizado, compartiendo con los Estados lo que hasta hace poco era su monopolio exclusivo de la política:

> La globalización se transformó en la década de los noventas en el espacio de despliegue de las

> democracias liberales en está andanada de transformaciones el estado nación perdió su capacidad integradora la cual fue reemplazada nuevamente por políticos populistas pero noeliberales, Carlos Salinas de Gortari en México, Saúl Menem en la Argentina, Collor de Mello en Brasil, Fujimori en el Perú fueron exponentes de esta camada política que desarrolló las ideas del emprendurismo libre mercadista que culminó con las privatizaciones de los activos económicos de los estados, el nacimiento de la anti política, si queremos rastrear una parte del estilo anti político de hacer política de Donald Trump, lo podemos encontrar en los políticos antes señalados. Se inauguró así un período en dónde, siguiendo a Marx: "Todo lo sólido se disolvió en el aire (Luque, Jijón y Pérez; 2025, p. 3).

4. La desglobalización, es un proceso caracterizado por el fin de la simultaneidad en las relaciones globales y la caída de los principios del libre comercio internacional, también se caracteriza por responder a la dirección de una de las élites políticas disidentes que se apartaron del dogma liberal (en este caso Donald Trump, es un gran ejemplo), reviviendo la impronta imperialista previa al despliegue de la globalización pero que además requiere:

> (…) reflexionar críticamente las siguientes categorías y su desarrollo y perfilamiento dentro de la globalización o de las globalizaciones que se dieron aproximadamente desde hace cincuenta años atrás, me refiero a las siguientes conceptualizaciones: Estado-nación y los procesos de globalización/desglobalización en la región. El dispositivo critico epistemológico/conceptual será el postnacionalismo/transnacionalismo metodológico, dualidad con la que

> buscamos superar al nacionalismo metodológico de la primera modernidad política occidental burguesa patriarcal y que consideramos es más útil para examinar y analizar el objeto de reflexión del presente ensayo (Óp., Cit., Luque, Jijón y Pérez; 2025, p. 3).

Es evidente que la dinámica y profundidad de los cambios enunciados hacen necesaria una reestructuración del orden político mundial, así como el establecimiento de un nuevo acuerdo entre lo público y lo privado. Ello obliga también a un redimensionamiento de las ciencias sociales en el nivel epistemológico, cuya principal manifestación se presenta en la ruptura en la forma tradicional como clasificamos a nuestras disciplinas. El análisis de la globalización exige un abordaje interdisciplinario al ser ésta un proceso integral y multidimensional en el que concurren fenómenos políticos, sociales, económicos, culturales y psicológicos enlazados en la simultaneidad histórica.

No obstante lo anterior, la relación globalización/desglobalización, se encuentra siendo abordada desde enfoques específicos, pero que requieren su maduración epistemológica, por ello es estratégico impulsar un programa de investigación científico que abra el horizonte epistemólogo desde el nacionalismo metodológico hacia el postnacionalismo metodológico para luego ubicarlos en perspectivas aisladas, aquí el enfoque político de la mano del transnacionalismo político latinoamericano sea el más adecuado, la sociología la ha analizado desde sus impactos en las estructuras sociales y familiares, las relaciones internacionales desde los enfoques de la estructura del sistema mundial, el rol de los actores: regiones, estados - nación, organismos internacionales, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, hace falta profundizar en la discusión del proceso globalización/desglobalización desde la mirada multidisciplinaria, es decir, desde la centralidad de las relaciones de poder en un proceso multidimensional y complejo, dotado de un escenario social en donde los actores son diversos, en este sentido es importante hacer las conexiones entre globalización, ciudadanía y democracia.

La democracia aborda estos tres problemas a través de determinados principios y mecanismos que la caracterizan, entre los que se encuentran; la vigencia de los derechos humanos, las libertades públicas y el Estado de derecho; la soberanía popular y la elección de los gobernantes por los ciudadanos a través de elecciones libres y el voto secreto universal; el principio de alternancia en el poder y el respeto de mayorías y minorías; el pluralismo político, representación y la participación en los asuntos públicos (Garretón; 1999, p. 59), sin embargo todos estos principios se encuentran en plena redefinición pues la globalización ha actuado como un fenómeno dislocador de las constantes políticas de la modernidad, afectado su centralidad.

Volviendo al tema de los derechos, la ciudadanía es básicamente, es "el derecho a tener derechos". Por otra parte, una definición más precisa de lo que hoy se entiende y se desea como ciudadanía, es una membresía plena que incluye los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, las posiciones Arendt y Marshall/Bottomore (2023), se encuentran tensionadas por el reconocimiento de nuevos derechos como los culturales y el reconocimiento de nuevos sujetos de derechos como las minorías étnicas y de género, básicamente debido al impacto de la globalización/desglobalización.

La esfera pública

¿Cuál es la conexión entre la esfera pública y las teorías de democracia? Esta pregunta nos lleva a cuestionar la idea de lo público y lo privado desde el concepto de esfera pública. Según Habermas (1981, p. 65) la esfera pública es el espacio del debate público, de la confrontación de los diversos actores de la sociedad civil, es un espacio público autónomo, que presenta una doble dimensión: por un lado, desarrolla procesos de formación democrática de la opinión pública y de la voluntad política; por otro, se vincula a un proyecto de praxis democrática radical, donde la sociedad civil se torna en una instancia deliberante y legitimadora del poder político, donde los ciudadanos son capaces de ejercer sus derechos públicos subjetivos. Nancy Fraser, por su parte propone reorientar el concepto en lo que ella denomina: "La esfera pública liberal", de Habermas. La utilidad de la propuesta de Fraser (1997, p. 124), radicó en que incrementó la potencialidad democrática del concepto en discusión, porque le dio un giro epistemológico desde la perspectiva de género, no podemos hablar entonces solamente de lo "público", sino de diversos "públicos", ya sea en razón de género, clase social y etnicidad, lo que permite incorporar a diversos actores que estaban excluidos de la esfera pública liberal, entre los que estaban fundamentalmente las mujeres y las minorías étnicas.

Ciudadanía nacional/Multicultural y Ciudadanía Postnacional: El breve espacio hacia la membresía política

Una de las preocupaciones actuales sobre la configuración de lo político consiste en analizar el impacto del neoliberalismo y de las globalizaciones en la estruc-

tura de los derechos políticos, sin embargo, el arribo de la elite estadounidense al poder ejecutivo, encabezado por Donald Trump, abrió un proceso en ciernes, la desglobalización política, lo que significó el desprendimiento de una parte de esa élite, antaño participe de los valores y programas políticos neoliberales, en esta ruta, desde mediados de los noventas del siglo XX, diversos autores como Kymlicka (1995), Brubaker (1989), Soysal (1994) y Turner (1993), se han preocupado por el tema de la ciudadanía y sus adjetivos, llámese multicultural, nacional y postnacional, en un escenario signado por el resurgimiento de los movimientos nacionalistas a nivel global, el desmantelamiento de lo poco que quedo de los Estados de Bienestar y la creciente existencia de una población multi-étnica y multicultural en distintas países del mundo (Europa, América, etc.), fruto de intensivas transformaciones derivadas actualmente del fenómeno de la globalización/desglobalización.

Kymlicka (1995), por ejemplo, ha tratado de clarificar desde una perspectiva liberal algunos conceptos y principios básicos del problema de los derechos de las minorías, con la finalidad de construir una crítica consistente a la posición de una mayoría de especialistas en teoría política que han utilizado un modelo idealizado de las polis, en la que los ciudadanos comparten unos ancestros, un lenguaje y una cultura comunes. Desde esa tesitura las Naciones Unidas, retiraron la información relacionada con los derechos de las minorías culturales presentes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El siglo XXI ha puesto en jaque el valor universal de los derechos humanos, con la crisis israelí/palestina y la de Rusia/Ucrania, diversos conflictos culturales se convirtieron en guerras culturales cuestionando la globalización de los derechos humanos y poniendo sobre la mesa su desglobalización y la configuración progresiva de modelos políticos autorita-

rios que han desnudado los límites de las democracias liberales, al parecer la idea de la igualdad política fue insuficiente para generar legitimidad en el liberalismo.

La creciente presencia de refugiados y exiliados provenientes del sur global, nos lleva a reflexionar acerca de las democracias europeas occidentales sometidas a la tensión de la desglobalización, debido al incremento de la discriminación y el racismo. La multiplicidad de factores expuestos nos hace ver la urgencia de recuperar un activismo pro-derechos humanos para dotar de las garantías mínimas a los seres humanos afectados por la desglobalización. En esta dirección, Kymlicka (1995, p. 16), propuso hace algunos años atrás, complementar equitativamente los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías, pues sólo resolviendo los segundos se pueden garantizar los primeros.

Turner (1993), por otro lado, se ubica en un mundo globalizado, en donde el capitalismo se encuentra desorganizado a escala planetaria y exige a su vez una reorganización espacial de la clase trabajadora, en tanto tiene constantes fricciones con movimientos sociales que se oponen a su lógica integracionista, pues el Estado, -quien en teoría debería mediar en las relaciones de trabajo y capital-, se muestra incapaz debido a que su autonomía económica es minimizada por los acuerdos internacionales con organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han atado las decisiones políticas locales del Estado, pues ellas pueden tener consecuencias muy adversas para el valor de su dinero dentro de los mercados internacionales.

Brubaker (1989), por su parte, va proponer -desde el nacionalismo metodológico-, que la ciudadanía sigue siendo el núcleo de la modernidad política, sin embargo, no considera los efectos de la relación globalización/desglobalización para confrontar esta dinámica. Nues-

tra propuesta consiste en mirar a la ciudadanía como un dispositivo atávico y concentrarnos en la membresía, dispositivo que posee una mayor ductilidad política porque esta fuera del nacionalismo metodológico, así la membresía es una categoría que se adapta a los escenarios de la globalización/desglobalización desde una lógica postnacional y transnacional, finalmente, recurriendo a Durkheim (2015), la membresía política se está desarrollando en los contornos de la desglobalización.

En esta forma, la relación globalización/desglobalización es uno de los determinantes más importantes de la membresía política que influye los debates sobre la producción actual de los derechos políticos desde el postnacionalismo metodológico, lo que influye en los debates en la membresía política y la desglobalización es un término que describe los rasgos contemporáneos de la política de los derechos contemporánea:

- La emergencia de una concepción de los derechos en el postnacionalismo metodológico y en la membresía política.
- La introducción de la política vía las redes sociales generándose a su vez un nuevo animal político: La tecno política.
- La decreciente importancia de la democracia y los derechos humanos como normas universales de dirección en la comunidad internacional.
- El fin de los compromisos globales basados en un conjunto común de valores y normas cuya base eran los derechos humanos.

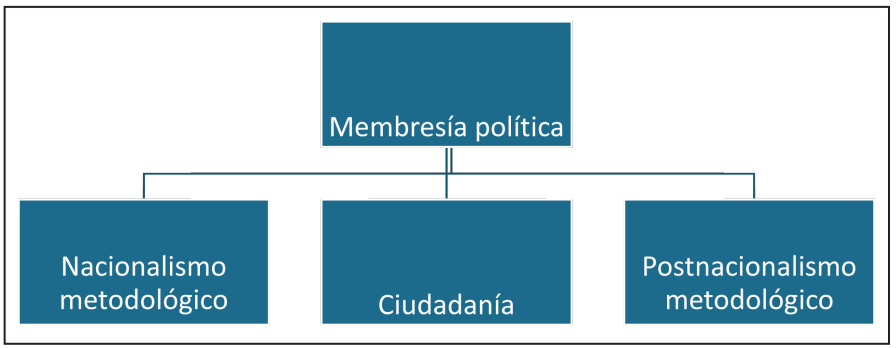
La relación globalización/desglobalización introduce una serie de transformaciones de lo político y de la política en torno a tres configuraciones fundamentales. Influye en la membresía política de la siguiente forma: Primero, libera la idea de la membresía del tutelaje de la ciudadanía del Estado-Nación. En segundo lugar, afecta

al nacionalismo metodológico como el lugar exclusivo de la producción de lo político y finalmente abre lo subnacional como espacio productor de derechos políticos acotados. En este marco, las tensiones entre los modelos nacionales y postnacionales son evidentes, pero ahora, es imprescindible presentar una definición teórica de la membresía política.

Hacia una definición fuerte de la membresía política en la era de la globalización/desglobalización

Hay tres elementos importantes para situar analítica y metodológicamente a la membresía política: En primer lugar, hay que situarla fuera del nacionalismo metodológico, en segundo lugar, no debe quedar centrada en el tema de la ciudadanía. Y finalmente hay que ubicarla en el postnacionalismo metodológico.

Cuadro Nro. 1



Fuente: elaboración propia.

Este cuadro permite establecer las coordenadas en la producción de los derechos desde la membresía política, así como sus limitaciones, cuestionando, por lo tanto, visiones esencialistas y voluntaristas de la mis-

ma. La membresía política se articula desde una determinada dinámica política que podemos definir inicialmente de la siguiente manera: la membresía política es entendida como un cierto tipo de vinculo y de pertenencia política que habilita a su titular de derechos políticos acotados en base a su tipo de residencia en la comunidad receptora.

En este sentido, es importante reflexionar acerca de construir una definición que no sólo permita investigar y dimensionar la membresía política desde el punto de vista formal, sino agregar variables que articulen a la membresía política con las ideas de agenciamiento y de socialización política, ya sea las formas de uso y adquisición de los derechos, las cuales dan paso a formas particulares de usar la membresía política. En este sentido se entiende a la membresía política como un dispositivo de integración política, entre el individuo y el Estado-nación, que se codifica a través del derecho y tiene tres dimensiones: Procedimental, identitaria y simbólica.

Lo procedimental se refiere al conjunto de reglas, normas, procedimientos, derechos, obligaciones y requisitos que tiene que cubrir un individuo(a), para ser incluido en la membresía política, requisitos que se encuentran cristalizados en la Constitución y en las reglamentaciones subsecuentes. La dimensión identitaria consiste en comprender a la membresía política como un instrumento que homologa individuos diferentes pero iguales en tanto son sujetos de derechos acotados, dentro de una comunidad política.

Finalmente, los espacios simbólicos de la membresía política deben ser pensados hoy en día en términos postnacionales. Me refiero, por ejemplo, a la esfera pública tecno política, en la que se transforman las salas de chat de las distintas redes sociales. Ello se debe básicamente al proceso de globalización/desglobalización que se encuentra afectando la relación entre democracia,

ciudadanía y al Estado-nación en tres aspectos principales: Primero, desborda al Estado-nación, quebrando el nexo entre el principio territorial, el poder y el lugar. El segundo aspecto es el borramiento de las distintas culturas políticas nacionales, frente a las virtuales. Al mismo tiempo, sin embargo, surgen procesos de globalización de la cultura política a un nivel subnacional.

En este sentido, si queremos reflexionar acerca de la membresía política, en términos simbólicos, primero hay que situarla en sus representaciones políticas que delimitan la adscripción a una comunidad política, en donde la presencia de las comunidades de inmigrantes propicia el encuentro de diversos discursos sobre la cultura política que se dan en un espacio público determinado; pero que no sólo responde a los intereses de los "nacionales", sino también al de los "extranjeros", y ello es posible debido a la existencia en el espacio público de ciertos temas postnacionales vinculantes, como los derechos humanos. Pero antes es necesario relacionar estos cambios en lo político con el proceso globalización/desglobalización,

Cómo hemos visto, en los últimos años ha surgido una vigorosa literatura científica acerca del proceso de mundialización o globalización (Ada, 1991; Robertson,1992; Appadurai, 1996; Chomsky y Dieterich, 1997; Arizpe, 1997; Borja y Castells, 1997; Castells, 1997; Entrena, 1998; Estefania, 2000; Pozas, 2000; Villena, 2001; Holloway, 2002; Chossudovsky, 2002; Bauman, 2004; Negri y Cocco, 2006 y Klein, 2007). Si bien existe una diversidad de definiciones sobre la globalización, existen algunos puntos de consenso que se pueden integrar desde tres dimensiones: (1) Económica; (2) Política y; (3) Cultural y social:

Dimensión económica: a) La globalización es consecuencia del proceso de integración económica que ha

tenido lugar a escala planetaria desde los años ochenta, dinámica acelerada tras el final de la Guerra Fría, que ha puesto énfasis en su vertiente económica, lo que ha supuesto un incremento en los flujos financieros, comerciales y de personas en un contexto de interdependencia creciente. b) Se sustenta en la emergencia de una economía global, donde la producción, el consumo y la circulación de dinero, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología y mercados se encuentran organizados a una escala mundial (macro), ya sea de una forma directa, o mediante la existencia de redes de vínculos existentes entre los agentes económicos. c) Es un proceso que pretende evitar, disgregar y eliminar fronteras físicas y reglamentarias que impiden o dificultan la acumulación del capital a escala mundial. d) Bajo este contexto, la globalización fue entendida como la fase última de la extensión del capitalismo a escala mundial y que como en todos los procesos de integración económica, se generan ganadores y perdedores (Bonnano; 1994, p. 18), siendo éstos últimos, los más pobres –campesinos, mujeres, comunidades, regiones o países enteros- que presentan estructuras desiguales y poco equitativas; como consecuencia de la desregulación de los mercados de productos agropecuarios que en muchos casos, ha agrandado la brecha entre ricos y pobres.

Dimensión política: La globalización se manifiesta como una ruptura desigual, de los límites que los Estados-Nación erigieron para impedir la libre circulación de factores productivos y de mercancías, durante el período de desarrollo hacia adentro, por lo que se puede definir como una movilidad absoluta de capitales, libertad de comercio relativa y una circulación restringida de personas. En tal contexto, se consolidan grupos de intereses y redes de relaciones económicas, sociales y políticas de naturaleza transnacional; lo que desarrolla una

nueva división internacional del trabajo que trae consigo un reordenamiento de las relaciones entre el nivel de la producción, el financiero y del control socioeconómico. La producción y la inversión se han extendido por todo el planeta a un ritmo muy acelerado, en donde surgen nuevos procesos de industrialización (Entrena; 1998, p. 17).

Dimensión cultural y social: La globalización como se ha manifestado, se entiende como el conjunto de procesos que conducen a un mundo único donde las sociedades se hacen cada vez más interdependientes e interconectadas y la humanidad se ha convertido en una totalidad que integra a toda la población del planeta. Es para muchos, un concepto netamente economicista, también encuentra significado dentro del ámbito de las ciencias sociales, ya que es al mismo tiempo, una causa fundamental y una expresión esencial del cambio cultural de los últimos tiempos, en donde todos los sectores concuerdan que constituye la principal fuerza de cambio en el mundo actual. Expresa un proceso y no un proyecto deliberado, al cual se le incorporan de manera gradual todos los países del mundo, aunque en condiciones desiguales para aprovechar sus ventajas. Es un nuevo paradigma tecnológico, los cambios en los mercados laborales, los diseños organizativos, las formas de gestión, la educación y las habilidades de la gente, los sistemas de información y de comunicaciones, las formas de vida urbana y familiar, las pautas de consumo, publicidad y mercadeo, los conocimientos, valores y preferencias de la ciudadanía y, por ende, las maneras de hacer política y las formas de vida de las sociedades y de las personas (Tomassini; 1991). No es otra cosa que la difusión de los cambios generados por las transformaciones de los valores en las sociedades instaladas en la modernidad avanzada, un cambio valórico que posee un rasgo

consustancial en su capacidad de difusión y su comunicabilidad. Es un proceso multidimensional que conlleva la capacidad de generar aspectos diferenciados, que se expresan con más fuerza en las realidades y autonomías regionales, locales, municipales dentro de la economía y en la política mundial, así como en la diversidad de opciones valóricas dentro de las mismas sociedades (Ohmae; 1995).

Conclusión

La articulación globalización/desglobalización es uno de los procesos centrales que influye en los debates sobre la ciudadanía. La globalización/desglobalización se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) La desarticulación de una economía global que estuvo centrada en las actividades desterritorializadas de empresas transnacionales y en los mercados internacionales. 2) La introducción de nuevas tecnologías de la información que están diseminando nuevas formas de hacer política desde las redes sociales. 3) La descolocación del libre comercio internacional ante la política arancelaria restrictiva de los Estados Unidos. 4) El declive de la democracia liberal y de los derechos humanos como valores globales en la comunidad internacional

En síntesis, el proceso de globalización/desglobalización está transformando a la institución de la ciudadanía en tres rasgos estratégicos: Primero, cuestiona la idea de la ciudadanía como la institución exclusiva de la producción de derechos, la evidencia es el surgimiento de la membresía política. El segundo aspecto es el envejecimiento de los Estados-Nación. Y el tercer aspecto se refiere al rol de las migraciones internacionales en la producción de la política. El mundo se encuentra experimentando una serie de transformaciones políticas, societales, culturales y económicas que actualmente están

cuestionando tres de los grandes pilares civilizatorios en los que fuimos socializados políticamente: La democracia liberal; el neoliberalismo y la globalización. Estos cambios, en trayectoria o en desarrollo, no vinieron desde los de abajo, fue un encuentro entre élites neoliberales que influyeron en lo político al afectar la narrativa organizadora de la modernidad política. Me refiero al nacionalismo metodológico pero también al envejecimiento de las instituciones de la primera modernidad política, me refiero, por supuesto a la democracia, a la ciudadanía y al Estado-nación, en este sentido, el primer frente de ataque a estas instituciones vino desde el neoliberalismo, vía sus reformas del Estado, que buscaron su achicamiento y privatización; aquí el Estado va perder una de sus más importantes capacidades: la reconfiguración del tejido social y político, lo que va dejar el espacio libre a los poderes facticos como el crimen organizado, pero estos procesos de desgaste institucional de lo político se va dar en el esplendor de la hegemonía neoliberalismo/globalización.

Sin embargo, la hegemonía anteriormente desarrollada va entrar en una crisis interna producto de la división existente entre sus mismas elites, en el caso de los Estados Unidos puede leerse bajo la dicotomía republicanos versus demócratas, pero el proceso de globalización/desglobalización también se va a transformar en un marco de oportunidades para los de abajo, el cual se va dar con el surgimiento de la membresía política, dispositivo de incorporación política que va permitir la producción de los derechos políticos acotados pero fuera del marco de la ciudadanía y del nacionalismo metodológico.

Concluyendo, desde una mirada integradora podemos decir que la relación globalización/desglobalización es un proceso en curso que ya está transformando a las instituciones de la modernidad política.

Referenciaas bibliográficas

Anderson, B. (2007) Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económico.

Arendt, H. (2001) Los orígenes del totalitarismo. Taurus.

Bauman, Z. (2001) La globalización. Consecuencias humanas. FCE.

Beck, U. (2014) Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial.

Paidós.

Brubaker, W. (1989) Immigration and the politics of Citizenship in Europe and North America, University Press of America, Lenders.

Dahl, R. (1998) "La Democracia" Una guía para los ciudadanos, (Traducción de Fernando Vallespín). Taurus.

Durkheim, E. (2015) Las reglas del método sociológico. Editorial Coyoacán.

Garreton, M. (1999). Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización política en América, en: Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Peter Hengstenberg, Karl Kohut y Günter Mayol (Edits), Nueva Sociedad y Fundación freidrich Ebert Stiftung.

.Giddens, A. (1982) Profiles and Critiques in Social Theory. Macmillan.

_____. (1997) Las nuevas reglas del método sociológico. Una crítica positiva de las sociologías Comprensivas. Amorrortu editores.

Gutman, A. (2008) La identidad en la democracia. Katz Editores.

Habermas, J. (1981) Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Gustavo Gilli Editores.

Fraser, N. (1997) Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista". Universidad de los Andes. Colombia.

Kymlicka, W. (1995) Ciudadanía Multicultural. Una Teoría liberal de los derechos de las minorías. Paidós.

Luque, J. C et al., (2025) La participación política de los migrantes organizados y con residencia permanente en Chile (1994 – 2024). Ánfora. https://doi.org/10.30854/anf.v32.n59.2025.1170.

Luque, J., Jijón, N., y Pérez, J. (2025) Trump y la desglobalización de los Estados Unidos y América Latina. Utopía Y Praxis Latinoamericana, 30(108), e14625117. Recuperado el 30 de abril del 2025. Disponible en: https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/e14625117.

Marshall, T., y Bottomore, T. (2023) Ciudadanía y Clase social. Alianza Editorial.

Nanjari, M. (2025) Voto extranjero en Chile: ¿hay que restringirlo? Recuperado el 1 de mayo del 2025. Disponible en: https://www.dw.com/es/voto-extranjero-en-chile-hay-que-restringirlo/a-72108039.

O´Donnell. G. (2010) Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa. Editorial Prometeo.

Soysal, Y. (1994) Los Límites de la Ciudadanía. Migración y membresía post-nacional en Europa. The University of Chicago.

Torres-Ruiz, R. (2015) Ciudadanía y democracia, fragilidades en curso. México y sus desafíos. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, X (20),1-42. [fecha de Consulta 30 de Abril de 2025]. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211043793001.

Turner, B. (1993) "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship". Citizenship and Social Theory. Sage Publications.

Villaseñor, I. (2015) La democracia y los derechos humanos: una relación compleja. Foro Internacional, LV (4),1115-1138. [fecha de Consulta 30 de Abril de 2025]. ISSN: 0185-013X. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59944855005.

Democracia, ciudadanía y derechos socioeconómicos: intersecciones y puntos conflictivos (en la Grecia clásica y el liberalismo moderno)

René Torres-Ruiz
Universidad Iberoamericana, México
https://orcid.org/0000-0002-7488-0149
rene.torres@ibero.mx

Resumen
El objetivo central del presente ensayo, es mostrar y explicar el vínculo existente entre democracia y ciudadanía; resaltando, fundamentalmente, la importancia de la ciudadanía y sus derechos socioeconómicos como el eje básico para la construcción y buen desarrollo de un sistema político democrático. Para ello, dividí el texto en apartados. En el primero, relaciono algunos aspectos teóricos y conceptuales de la democracia y la ciudadanía (y sus vínculos), recuperando la tradición de pensamiento proveniente del mundo griego. En el segundo, analizó la tradición liberal más ortodoxa relacionada con los temas anteriormente señalados. En el tercer acápite, conectó la dimensión social y económica de la ciudadanía que es propuesta por una vertiente del liberalismo, como base fundamental para su ejercicio. La cuarta sección de este capítulo consiste en plantear y revisar las razones que en la actualidad parecen estar detrás del manifiesto malestar ciudadano frente a la democracia liberal, una democracia que no genera las vías de acceso para que la ciudadanía goce de los derechos sociales y económicos, afectando de esa manera al resto de derechos que integran esta categoría. Posteriormente, me

adentro en lo que debiera (o pudiera) hacerse para generar mejores condiciones con miras al ejercicio de la ciudadanía social como un componente que ayude a robustecer las democracias de nuestro tiempo. Finalmente cierro con unas reflexiones que plantean interrogantes de cara al futuro próximo.

Palabras claves: Democracia, ciudadanía, derechos socioeconómicos, tensiones, liberalismo, Grecia clásica.

Abstract

The central objective of this essay is to show and explain the link between democracy and citizenship, fundamentally highlighting the importance of citizenship and its socioeconomic rights as the basic axis for the construction and successful development of a democratic political system. To this end, I divided the text into sections. In the first, I relate some theoretical and conceptual aspects of democracy and citizenship (and their links), recovering the tradition of thought originating from the Greek world. In the second, I analyze the more orthodox liberal tradition related to the aforementioned topics. In the third section, I connect the social and economic dimensions of citizenship, as proposed by one branch of liberalism as a fundamental basis for its exercise. The fourth section of this chapter consists of raising and reviewing the reasons that currently seem to be behind the evident citizen discontent with liberal democracy, a democracy that does not provide access for citizens to enjoy social and economic rights, thus affecting the other rights that comprise this category. I then delve into what should (or could) be done to create better conditions for the exercise of social citizenship as a component that helps strengthen the democracies of our time. Finally, I conclude with some reflections that raise questions for the near future.

Keywords: Democracy, citizenship, socioeconomic rights, tensions, liberalism, classical Greece.

Introducción

Existen diversas e incluso contrapuestas definiciones de democracia, es, de suyo, un concepto complejo y altamente polisémico, con múltiples definiciones y acepciones en el que se superponen distintas opciones y significados (Galli; 2013, p. 12). Desde luego, no es el propósito de este capítulo reseñar la amplísima discusión que existe en torno al concepto de democracia; simplemente, me limitaré, siguiendo a John Dunn (2014) y a otros autores (Galli, 2012; Jaeger, 2012; Requejo, 1994; Sartori, 2000; Tilly, 2010) a referir, desarrollar y problematizar, brevemente, dos de sus principales acepciones ya bastante problemáticas en sí mismas y, ciertamente, dos de las más influyentes en la historia de este concepto: *1)* la de sus orígenes en la Atenas del siglo V a. C.; y *2)* la que surge con la Modernidad a partir del siglo XVIII, en Occidente.

Por supuesto, esto no quiere decir que esos sean los únicos significados de este concepto, de suyo bastante complejo y entreverado que, en diferentes épocas y geografías, ha despertado muy diversas reacciones. Esta forma de proceder me permitirá delimitar con mayor claridad una preocupación que quiero plasmar, y sobre la que pretendo reflexionar en estas líneas: ¿cómo se relacionan la democracia y la ciudadanía y los derechos que de ésta derivan? Lo que pretendo hacer con esto, es comprender ¿cuál era la relación inicial de la democracia y la ciudadanía en tiempos atenienses?; y ¿cómo se da en la actualidad esa misma relación?, bajo la perspectiva de la "democracia representativa capitalista moderna" (Dunn; 2014, p. 35).

Definitivamente, estas relaciones han cambiado con el tiempo; aun así, propongo que la democracia se defina —tanto para los antiguos como para los modernos; y eso la distingue de otros regímenes políticos—, "como el espacio donde se construyen (o deben construirse) las condiciones necesarias y suficientes para el ejercicio de la ciudadanía" (Torres-Ruiz; 2025, p. 28). Las condiciones a las que me refiero se transforman y deben adaptarse a partir de la concepción que se tenga de la ciudadanía misma. Pero algo que no puede cambiar, es la idea de que la democracia se fundamenta en reconocer a la ciudadanía como la condición para el ejercicio de derechos y libertades por parte de los sujetos de derecho. Esta es una dimensión esencial de la democracia, una característica distintiva que hace posible reconocer la dimensión relacional de la democracia y, por tanto, sus vínculos con la comunidad y el Estado. Entonces, reconozcamos que la democracia y la ciudadanía mantienen una relación estrecha materializada mediante la creación de escenarios políticos, institucionales, legales, materiales y simbólicos que permiten a los individuos ejercer la libertad y la igualdad en la comunidad de pertenencia, es decir, las personas pueden hacer uso de estos dos grandes pilares de la Modernidad una vez que sus derechos les han sido reconocidos y tienen la efectiva oportunidad de practicarlos.

Lo que intentaré mostrar y explicar en este escrito, será, entonces, el vínculo existente entre democracia y ciudadanía; pero no en todas sus dimensiones, no haciendo una reflexión exhaustiva y pormenorizada respecto a todos los derechos inmiscuidos en ese nodo problemático que conecta a estas dos categorías, sino resaltando, fundamentalmente, la importancia de la ciudadanía y sus derechos socioeconómicos como base fundamental para la construcción y buen desarrollo de un sistema político democrático (Bauman, 2011; Marshall,

1998; Steenbergen, 1994; O'Donnell, 2003, 2004; Rawls, 2004; Dworkin, 1977; Oldfield, 1990; Shue, 1996; Vázquez, 2001; Raz, 1986).

Para lograr lo anterior he dividido el presente capítulo en diferentes apartados. En el primero, establezco algunos aspectos teóricos y conceptuales de la democracia y la ciudadanía (y sus vínculos), recuperando la tradición de pensamiento proveniente del mundo griego. En el segundo, reviso la tradición liberal más ortodoxa propia del mundo moderno en relación con los temas anteriormente señalados. En el tercer acápite establezco la importancia de la dimensión social y económica de la ciudadanía que es propuesta por una vertiente del liberalismo, como base fundamental para su ejercicio. La cuarta sección de este capítulo consiste en plantear y revisar las razones que en la actualidad parecen estar detrás del manifiesto malestar ciudadano frente a la democracia liberal, una democracia que no genera las vías de acceso para que la ciudadanía goce de los derechos sociales y económicos, afectando de esa manera al resto de derechos que integran esta categoría. Posteriormente, me adentro en lo que debiera (o pudiera) hacerse para generar mejores condiciones con miras al ejercicio de la ciudadanía social como un componente que ayude a robustecer las democracias de nuestro tiempo. El texto concluye con unas reflexiones que plantean ciertas interrogantes para futuros análisis.

1. El primer advenimiento democrático: la antigüedad griega

Uno de los principales conocedores contemporáneos de la teoría democrática: John Dunn (2014), ha establecido que la democracia a lo largo de la historia experimentó dos advenimientos: *1)* en Atenas, durante el

gobierno de Pericles en el siglo V a. C., y que representa el inicio de la democracia; y *2)* el que sobrevino en el siglo XVIII (y que se desarrolló en siglos posteriores) con las revoluciones industrial, estadounidense y la francesa. Revisemos el primero.

Cuando hace su aparición la democracia (*dêmokratia*) con los griegos se le concebía como el autogobierno de los ciudadanos que, organizados y conocedores de la vida pública, deliberaban en colectivo y tomaban decisiones para establecer un determinado orden político e institucional. La democracia era la autoconducción del pueblo para alcanzar ciertos propósitos que los propios ciudadanos consideraban valiosos, entre ellos, el bien común. De esta manera, la democracia era entendida entre los antiguos como la "forma de organizar el poder y las instituciones políticas" (Dunn; 2014, p. 43). Apelaba al gobierno del pueblo, por el pueblo, sin intermediaciones. En términos de Sartori (2000, p. 137), era "un ejercicio en propio y, en este sentido, *directo* del poder […] está fundado sobre la participación de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad: es la democracia de la *polis* […]". Al ser esto así, existía un vínculo entre virtud y participación cívica, como fundamento de la ciudadanía.

En la antigüedad la idea prevaleciente en torno a la democracia era que había una estrecha relación entre los sujetos y su comunidad, una demanda permanente de participar en esta como medio para aportar a la consecución del bien compartido, para atender las necesidades de los habitantes de la polis. Esto significaba adoptar una actitud de observación permanente, cooperativa y de acompañamiento. Era una manera de vivir donde se combinaban el "compromiso personal con la comunidad de nacimiento y residencia, y una práctica continua del juicio público vigilante del que, de manera bastante consciente, dependía la comunidad para su propia se-

guridad" (Dunn; 2014, p. 43). Desde esta perspectiva, la comunidad política en su proceso de construcción debía sustentarse en el principio de la igualdad jurídica que, como resultado de esto, confería libertad política a sus miembros dotándoles del derecho a tomar parte en el ejercicio de gobierno. La igualdad a la que se referían los atenienses guardaba una estrecha relación con el compromiso del ciudadano con su lugar de origen y, a la vez, con el hecho de desplegar prácticas participativas, deliberativas y de vigilancia pública, que hacían posible el florecimiento y continuidad de la comunidad democrática. Es ahí, en efecto, donde anida el carácter relacional de la democracia. Dicho de otro modo, la igualdad formal era el cimiento mismo de la ciudadanía y del conjunto de derechos y deberes que vinculaban al sujeto con la comunidad que, a su vez, al contar con instituciones y establecer un sistema de gobierno, favorecía la identidad y pertenencia de los ciudadanos, abriendo posibilidades de acción y discusión. Para los atenienses estas posibilidades se centraron en pensar, informarse y emitir juicios con el mismo valor y reconocimiento que el de cualquier otro miembro de la comunidad. Razonar, hablar y actuar eran libertades que nutrían de contenido a la ciudadanía.

En la Grecia clásica[1] ser ciudadano significaba tener el derecho de pensar y hablar en el *ágora* (*isegoría*), y de ser iguales ante la ley (*isonomía*). La libertad constituía el ejercicio de ese doble derecho. Para ser un individuo

[1] En la *polis* únicamente podían participar los hombres que eran libres e iguales. Había importantes sectores de la población que eran excluidos de esta condición: las mujeres, los esclavos y los metecos (extranjeros). En Atenas, en el siglo V a. C., de una población total cercana los 300,000 habitantes, únicamente 35,000 eran libres, y la mayoría de ellos no eran ricos, sino que dedicaban su tiempo a ser jornaleros o artesanos

libre había que participar en las asambleas (informándose, discutiendo y deliberando) y ejercer cargos públicos cuando la *polis* lo requería. Quien rechazaba estos compromisos era un *idion*. Así, la ciudadanía no era un *medio* para ser libre, sino el *modo* de ser libre (Pocock; 1995). Los individuos constituían la comunidad y debían participar en ella, no sólo prestar atención a sus asuntos privados. Había que ocuparse, por el bien de todos, de los negocios públicos, asumiendo derechos, pero también obligaciones. Los ciudadanos dedicaban buena parte de su tiempo a la esfera política mediante la acción y el discurso. Esta diferenciación de lo que era de cada uno (*idion)* y lo que era comunal (*koinon*), planteaba una manera de alcanzar una vida digna y plena a través de involucrarse en la legislación y administración de la *ciudad*, hacer uso del discurso y de la deliberación como mecanismos para llegar a lo justo e injusto para sus habitantes.

Referente a esto último, Cortina (2003) señala que la sociabilidad entendida como convivencia y capacidad de participar en la construcción de una sociedad justa era un sello distintivo entre los griegos. Además, de esta forma, los ciudadanos podían desarrollar sus habilidades y cualidades, lo cual les permitía adquirir virtudes. Dedicarse exclusivamente a la esfera privada, permanecer "al margen del mundo", implicaba, desde esta concepción del mundo, perder la ciudadanía y la humanidad. Al respecto, Arendt nos recuerda:

> […] en el sentimiento antiguo, el rasgo privativo de lo privado, indicado en el propio mundo, era muy importante; literalmente significaba el estado de hallarse desprovisto de algo, incluso de las más elevadas y humanas capacidades. Un hombre que sólo viviera su vida privada, a quien al igual que al esclavo, no se le permitiera entrar en la esfera pública, o que, a semejan-

> za del bárbaro, no hubiera elegido establecer tal esfera, no era plenamente humano (Arendt; 1993, p. 49).

Un autor que aporta una dimensión muy significativa en la concepción griega de ciudadanía es Aristóteles, quien aseveraba que un ciudadano era aquel que podía ser gobernante y súbdito al mismo tiempo, es decir, "mandar y ser mandado", "gobernar y ser gobernado" (Zapata-Barrero; 2001, p. 25). Esto significaba, participar en la administración de lo público en una doble vía; *1)* deliberar y discutir acerca de la *polis* (como autoridad), y *2)* obedecer (con conciencia) las resoluciones que otros hubiesen tomado con anterioridad (como súbdito). Esta noción aristotélica de ciudadanía ha sido retomada por la tradición cívico-humanista: "los ciudadanos respetan y obedecen las limitaciones que el gobierno les impone puesto que son ellos mismos los que han participado en su formulación, en su diseño y construcción" (Zapata-Barrero; 2001, p. 25). En términos de Rousseau: "Las leyes no son sino las condiciones de la asociación civil, y el pueblo, sometido a las leyes, debe ser su autor; sólo corresponde a los que se asocian regular las condiciones de la sociedad" (Rousseau; 1993, p. 38). Esto permite que el cuerpo soberano al ser el creador de sus propias regulaciones las acepte y las respete. Estos presupuestos establecidos desde la antigüedad no hacen más que reconocer "[…] el valor de la participación ciudadana activa para promover un desarrollo político sano" (Zimmerman; 1992, p. 13).

Traigo a colación un aspecto que me parece relevante en cuanto a la concepción griega de la ciudadanía. En esta época ya se consideraba la base económica como una condición necesaria para el ejercicio de una ciudadanía libre e igualitaria. Los griegos entendían una sociedad democrática como una forma de vida y una manera de

organizarse políticamente en que los más desaventajados pudieran contar con los bienes necesarios para alcanzar su condición de ciudadanos. En otras palabras, se requería una base material mínima para acceder a la ciudadanía (Savater; 2000, p. 38). Este mismo autor nos dice: "En la Atenas clásica el grupo social daba ayudas o subsidios a los más pobres, porque se consideraba que, si alguien estaba totalmente atenazado por la pobreza, no digamos por la ignorancia o por la falta de educación, no podía participar en la vida ciudadana" (Savater; 2000, p. 38). Si una buena parte de los ciudadanos no tenían suficiente sustento material la democracia no prosperaría y se vería imposibilitada de lograr su cometido: el bien común (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 173). De manera que la conexión entre ciudadanía y propiedad es algo que viene de mucho tiempo atrás, tanto como la misma condición de ciudadanía. Ser propietario, de acuerdo con Aristóteles, era necesario para optar a la ciudadanía. Un hombre sin propiedades no tenía tiempo libre para implicarse y participar en asuntos públicos. Además, un elemento a tomar en cuenta era que un ciudadano con recursos no sucumbiría tan fácilmente a los sobornos. De este modo, la propiedad en la antigüedad era un componente de la virtud en cuanto a contar con una disposición plena (Heater; 2007, p. 126).

A partir de lo revisado hasta ahora en el presente texto, se ha hecho en la literatura especializada una crítica recurrente a la concepción de ciudadanía en la Grecia clásica. Esta crítica consiste en señalar que la libertad y la igualdad eran condiciones únicamente accesibles para los hombres que gozaban de determinadas condiciones, no para el resto de las personas que habitaban la comunidad (Cortina; 2003). La libertad, entonces, consistía en ejercer el derecho a la participación (*libertad positiva*), lo cual no protegía al ciudadano de ser importunado por la asamblea ciudadana en su vida privada. Así,

> […] el individuo, soberano casi siempre en los asuntos públicos, era un esclavo en todas las cuestiones privadas. Como ciudadano decidía la paz y la guerra; como particular se veía limitado, observado, reprimido en todos sus movimientos; como parte del cuerpo colectivo, interrogaba, destituía, condenaba, despojaba, desterraba, sentenciaba a muerte a sus magistrados o superiores; como obediente al cuerpo colectivo, podía a su vez verse privado de su posición, despojado de sus dignidades, proscrito, muerto, por la voluntad discrecional del conjunto del que formaba parte (Constant; 1989, p. 261).

De este modo, la libertad de los atenienses se resolvía en su participación en el poder y en el ejercicio colectivo de este (Sartori; 2000). Por aquel entonces se practicaba una democracia directa que sólo era viable en una comunidad reducida. Existía, por tanto, la "obligación de quedarse en la ciudad, de quedarse *intra moenia,* es decir, de quedarse pequeños" (Sartori; 2000, p.139). "La *polis* democrática floreció, pero, en la misma medida, pereció, porque fue incapaz de crecer, condenada al espacio que la instituía y la hacía posible" (Sartori; 2000, pp. 139-140). Es por ello por lo que la democracia desaparece después de vivir el esplendor griego; y se retorna siglos después con la modernidad, pero con otras características, ya no exigiendo una robusta participación ciudadana, sino, sobre todo, estableciendo mecanismos para su protección mediante la ley, a través de un Estado capaz de salvaguardar a las y los ciudadanos de ser importunados o afectados en sus intereses privados por el Estado mismo o por terceros.

Las características de la democracia cambian con el paso de la historia. La Modernidad abre nuevas vías y propone una nueva concepción, en donde el individua-

lismo prevalece, y los derechos de las personas se imponen a las responsabilidades públicas. La concepción del bien común se transforma radicalmente y también la manera de alcanzarlo. Si antes, como ya dije, era indispensable la presencia de los ciudadanos en la plaza pública para deliberar colectivamente y resolver problema y retos comunes, ahora con los tiempos modernos se privilegian derechos y libertades. La dimensión relacional de la democracia sufre modificaciones, ya no existe un compromiso bidireccional de la ciudadanía hacia el gobierno y de este hacia la ciudadanía, construyendo así relaciones y vínculos sólidos y duraderos, y fortaleciendo al mismo tiempo la igualdad y la libertad de los ciudadanos; en cambio se entroniza la libertad individual, de acuerdo con Brown, si en Grecia la democracia representaba el autogobierno de los ciudadanos, en donde

> […] las premisas […] eran las del valor del gobierno mancomunado —las del gobierno del pueblo y para el pueblo— y si, por tanto, dicha democracia se centraba en un principio de igualdad, lo que la democracia *moderna* ha prometido siempre es la libertad. Esta democracia moderna nunca ha predicado la igualdad, salvo en el sentido más formal del término, es decir, de la representación (una persona, un voto), o en el de la igualdad ante la ley […] (Brown; 2010, p. 70).

En este sentido, Harold J. Laski, un gran conocedor de la tradición liberal, argumenta:

> Hay […], en el temperamento liberal un resabio de romanticismo, cuya importancia es considerable. Tiende a ser subjetivo y anárquico; a aceptar con prontitud cuanto cambio provenga de la iniciativa individual; a insistir en que esta iniciativa lleva en sí los gérmenes necesarios del bien social. Por donde siempre ha querido, aunque las más

> de las veces de modo inconsciente, establecer una antítesis entre la libertad y la igualdad. En la primera ha visto aquel predominio de la acción individual que siempre ha defendido celosamente; en la igualdad ha visto más bien la intervención autoritaria que, a su vez, conduce en último resultado a la parálisis de la personalidad individual (Laski; 2012, pp. 15-16).

De esta manera, la democracia liberal defiende, como principio vital, la libertad, que significa "la determinación de limitar el gobierno y, por lo tanto, de maximizar la libertad individual" (Gerstle; 2022, p. 75). Este tipo de democracia "ofrece una política que justifica los derechos individuales. Se compromete más a promover la libertad individual que a garantizar la justicia, a fomentar los intereses privados más que a exhibir bienes generales, a aislar a los sujetos mejor que a gestionar una cooperación ventajosa entre ellos" (Barber; 2004, pp. 62-63). Veamos esto con más detalle.

2. El segundo advenimiento democrático: los tiempos modernos

Con el paso del tiempo la democracia, como resultado de la Modernidad, experimenta un importante cambio en cuanto a la concepción de los ciudadanos a quienes percibe como seres libres, capaces, mediante el uso de la razón y haciendo caso a su propia voluntad, de establecer sus propias metas, desprendiéndose de los valores tradicionales. Surge un nuevo orden político, aparecen los Estados nacionales que privilegian leyes e instituciones para controlar el poder político y social, ordenarlo y limitarlo, garantizando y protegiendo a la vez las libertades y derechos de ciudadanía, resguardando a

los sujetos de intromisiones autoritarias por parte de las autoridades y terceros. Esto fue posible por el encuentro histórico entre demócratas y liberales, lo cual representó "una lucha a favor de la emancipación del absolutismo político y religioso" (Barber; 2006, p. 49). Surgen así, las democracias liberales que permanecen hasta nuestros días.

A consecuencia de lo anterior, las concepciones de la democracia y la ciudadanía cambian. Inicialmente, como ya vimos, democracia significaba una forma de autogobierno, en la época moderna se instituyen mecanismos representativos, se otorga legitimidad al Estado y al gobierno para que tomen decisiones vinculantes en nombre del pueblo, estableciendo ciertos lineamientos y procedimientos que generen oportunidades razonables, para hacer que ellos (Estado y gobierno) se conduzcan apegados a esa legitimidad y, por tanto, a los deseos y necesidades que emanan de la ciudadanía. Respecto a la ciudadanía esta categoría también experimenta un cambio respecto a la antigüedad, sobre todo por ese encuentro entre demócratas y liberales ya que, según nos comparte Barber (2006, p. 49): "Al establecer al individuo solitario como el modelo de ciudadano, el liberalismo defraudó las ideas de ciudadanía y comunidad." En este sentido, Sartori sostiene que la democracia (la liberal) "es un sistema de *control* y de limitación del poder. […] [que] está confiado a los mecanismos representativos de transmisión del poder" (Sartori; 2000, p. 137). Por su parte, respecto a este segundo advenimiento de la democracia, otro autor plantea:

> Con *democracia* no queremos decir que nos gobernemos a nosotros mismos; cuando decimos o pensamos que vivimos en una democracia, lo que tenemos en mente es algo muy distinto: que nuestro Estado y el gobierno que organiza nuestras vidas obtienen su legitimidad de nosotros y

> que tenemos una oportunidad razonable de obligarlos a que siga siendo así (Dunn; 2014, p. 34).

Como ya hemos argumentado en otro momento (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 164), la tradición liberal más ortodoxa sostiene que la democracia es, ante todo, un método que permite a la ciudadanía elegir a sus representantes mediante la celebración de elecciones periódicas con voto universal, igual y secreto. Los ciudadanos eligen a partir de distintas opciones políticas, casi siempre constituidas en partidos políticos. Así, la ciudadanía delega la responsabilidad de gobernar y tomar decisiones en nombre de la colectividad, con lo cual, los derechos de participación:

> […] de los ciudadanos en la democracia se constreñiría[n] así a la mera actividad de votar, de ser simples electores; una vez hecho esto regresarían a sus asuntos privados, desvinculándose de la esfera pública, desentendiéndose del bien común. En efecto, lo que esta corriente de pensamiento reivindica es la mera representación de intereses ciudadanos a través de una competencia justa, legal, equitativa, ordenada entre los partidos políticos en la esfera electoral, y un conjunto de instituciones que lo garantice (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 164).

Un representante de esta tradición, que ha ejerció gran influencia durante el siglo XX, fue Joseph Schumpeter (1996, p. 343), quien consideraba que la democracia era una competencia entre las élites políticas (*elitismo competitivo*), en donde éstas presentaban ofertas programáticas de gobierno a los ciudadanos para que estos, a su vez, investidos como electores, eligieran por medio del sufragio entre distintas alternativas políticas. Esta concepción de democracia asegura, entonces, que la ciu-

dadanía se desvincula de la esfera pública, excepto en los comicios. La propuesta schumpeteriana creía que los políticos electos estaban capacitados para emprender la actividad política, el arte de gobernar. Mientras que a los ciudadanos se les concebía como ineptos o incapaces para participar en las tareas gubernamentales.

Otros autores liberales más recientes como Dahl (1996, p. 15), Sartori (2000, p. 16), Linz (1996, pp. 17-18) o Lijphart (1999, pp. 19-20), reivindican una democracia representativa en donde, al igual que Schumpeter, la participación ciudadana en la democracia se centraría en la mera actividad de votar. De manera más puntual, el politólogo norteamericano, Robert Dahl, muy influyente en el liberalismo democrático del siglo XX (y aún en la actualidad), sostenía que una democracia representativa requería de ocho garantías institucionales: *1)* libertad de asociación, *2)* libertad de expresión, *3)* libertad de voto, *4)* elegibilidad para el ejercicio público, *5)* derecho de los líderes políticos a competir por el voto, *6)* diversidad de fuentes de información, *7)* elecciones libres e imparciales, y *8)* instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl; 1996, p. 15). Como puede verse en esta propuesta, seis de las ocho dimensiones expuestas tienen relación con el voto y las elecciones, lo que habla de la preeminencia de la esfera electoral en esta concepción de la democracia (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 164). La segunda y la sexta se refieren a las libertades civiles. La concepción de Dahl, que también se adscribe al liberalismo político más tradicional, fue adoptado por diversos países que, en las distintas olas democratizadoras —como las denominó el jurista y politólogo norteamericano, Samuel Huntington (1994) —, transitaron a esta forma de gobierno.

De lo anterior se desprende que esta perspectiva democrática no considera incorporar dimensiones dife-

rentes al ámbito político-electoral y de partidos. El espacio donde se da la lucha por el poder político (régimen) es lo significativo. Esta propuesta teórica contempla el derecho a la información, la libertad de expresión, de asociación, que se refiere a la libertad que tienen los ciudadanos para integrase u organizar un partido político.

Así, los liberales reconocen que el Estado debe garantizar la paz, la seguridad y la tranquilidad ciudadana, y también la posibilidad de que la ciudadanía se dedique a sus actividades y negocios privados sin ser importunados por terceros o por el Estado mismo. Esto significa reivindicar la *libertad negativa* (Berlin; 2001). En otros términos, esta tradición de pensamiento sostiene que los ciudadanos deben replegarse a la esfera privada, para lo cual es necesario garantizar la igualdad ante la ley y la libertad en los términos que ya apunté. Desde esta perspectiva se argumenta, al mismo tiempo, que los individuos toman ciertas elecciones personales frente a la sociedad y al Estado, elecciones que, en más de una ocasión, son amenazadas por la sociedad y, muy especialmente, por el Estado (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 165). Para impedir que ocurra esto, el liberalismo argumenta que la ciudadanía consiste en que los sujetos poseen una serie de derechos frente al Estado y a los otros sujetos (ciudadanos/también poseedores de derechos); derechos que les protegen mientras persiguen sus propósitos de vida dentro de los propios límites establecidos por la legislación estatal. De ese modo, se delimita un ámbito de acción para cada persona jurídica, donde estará protegida de posibles coacciones o imposiciones externas. De la mano con estas *libertades negativas* el ciudadano gozará de los derechos políticos (en ejercicio de la libertad que le confiere ser parte de la comunidad), que le permitirán invocar sus intereses, que, junto con otros ciudadanos conformarán una voluntad política capaz de incidir en la gestión pública (Berlin; 2001, pp. 47-60).

Otro teórico liberal, Raffaele Simone (2016), hace la distinción entre dos tipos de libertad: *1)* en cuanto a expresión de opciones políticas; y *2)* en cuanto acceso a derechos; y nos dice:

> Según el primer punto de vista, se es libre si, como se dice popularmente, uno "puede pensar por su cuenta": votar sin constricciones, participar libremente en debates, crear asociaciones o formar parte de ellas, expresar las propias ideas sin temor a la violencia o a la represalia, transferir a otros algunas prerrogativas propias. Según el segundo punto de vista, se es libre siempre que se pueda disfrutar de algunas facultades y derechos: acceder a la instrucción, al trabajo o qué impresa intentar, qué personas frecuentar, etcétera (Simone; 2016, p. 71).

Para Simone, la "libertad es máxima cuando forma un círculo virtuoso con la igualdad, o sea cuando todos pueden disfrutar de las dos libertades con el mismo derecho y en la misma medida" (Simone; 2016, p. 71). Este autor plantea la necesidad de que *la libertad vaya de la mano de la igualdad*. Esta perspectiva amplía el canon democrático. La definición de Simone coincide con lo planteado por Weber en términos de la esencia de la cultura política liberal: "la libertad de elección y la libertad para llevar a cabo distintas líneas de acción" (Weber; 1998).

En función de lo que vengo diciendo, "la democracia moderna, […] consiste en primer lugar en que el soberano es el pueblo y que la soberanía —un poder legal racional querido por todos, es decir, representativo— hace realidad la igualdad de todos ante la ley y la ciudadanía universal" (Galli; 2013, p. 27). De este modo, para el liberalismo se trata de una igualdad frente a la ley, pero no de una igualdad social. Así, el liberalismo sostiene que la ciudadanía, como estatus, se da en tér-

minos de posesión de derechos. No obstante, existen algunas disputas al interior de esta tradición, que consisten en definir el tipo de derechos a otorgarse. Unas liberales pugnan por reconocer sólo los derechos civiles y políticos, mientras que otras buscan incorporar las dimensiones social y económica como base de la ciudadanía. Esta diferencia es sustantiva, y nos permite pensar y comprender por qué en la actualidad hay tanto malestar ciudadano con las democracias representativas; y cómo es que éstas afectan las condiciones de vida de las personas en sociedades contemporáneas.

3. La ciudadanía social y económica: una alternativa para la democracia liberal

Para abordar la problemática señalada introduzco a Crawford B. Macpherson (2003), quien establece dos formas de comprender la democracia liberal. Una "como la democracia de una sociedad de mercado"; otra, como "una sociedad en la cual todos sus miembros tengan igual libertad para realizar sus capacidades" (Macpherson; 2003, p. 9). Esta disyuntiva se da, según este autor, porque el término "[…] 'liberal' lo mismo puede significar la libertad de los fuertes para aplastar a los débiles mediante la aplicación de las normas del mercado que una libertad efectivamente igual para que todos utilicen y desarrollen sus capacidades. La segunda libertad es incompatible con la primera" (Macpherson; 2003, pp. 9-10).

Esta dificultad se da porque la democracia liberal ha tratado durante mucho tiempo de combinar estos dos significados, aceptando desde un inicio que, dado que la democracia liberal nació en sociedades de mercado, este "hacía al hombre", lo cual constituía un supuesto básico de las sociedades capitalistas. Ante esto, surgie-

ron voces dentro del liberalismo, como la de John Stuart Mill (1966; 1994), quien combatió esta concepción y, en su lugar, reivindicó la igualdad de derechos de cada persona al desarrollo de la propia personalidad. Incluso, Mill fue más allá y trató de subordinar la libertad de mercado a esta última; poniendo con ello en tela de juicio el supuesto aceptado —casi acríticamente— por la mayoría de los partidarios del liberalismo: que "liberal" significaba "capitalista". Y esto no necesariamente tiene porque ser así. A pesar de que los valores liberales hayan surgido, en efecto, en sociedades capitalistas no hay porque limitar a ese ámbito —nos dice Macpherson (2003, p. 10) — el *principio ético* del liberalismo, consistente en que la libertad debe servir a las personas para realizar sus capacidades humanas. En todo caso valdría la pena estudiar:

> […] si la democracia liberal en un gran Estado nacional puede evolucionar hacia una mezcla de democracia directa e indirecta; es decir, si puede evolucionar en el sentido de una mayor participación, que puede exigir mecanismos distintos del sistema habitual de partidos (Macpherson; 2003, p. 18).

Así, Macpherson llama la atención acerca de la participación política de los ciudadanos restringida a la vía partidista y electoral, y sostiene, siguiendo a Mill, que las vías de participación deben ampliarse para permitir que la ciudadanía tome parte en la comunidad de manera más activa e influyente y así, con lo cual podrán desarrollar sus propias capacidades.

Este mismo autor establece que la democracia liberal aparece históricamente como una respuesta frente a una sociedad capitalista que se caracterizaba por una clara división de clases sociales (en términos de propiedad).

Meiksins Wood (2016) reflexiona también sobre estos asuntos y nos dice que en la democracia liberal moderna que, en efecto, nace y crece en el capitalismo, se experimenta una clara disociación entre la identidad cívica y el estatus socioeconómico de las personas, permitiendo, de ese modo, que se dé la coexistencia de la igualdad política formal con la desigualdad de clase; pero no sólo eso, sino que la primera deja prácticamente intacta a la segunda, con lo que los derechos políticos de los ciudadanos no ayudan (porque no tienen condiciones materiales donde apoyarse) a transformar otros ámbitos de la vida pública envuelta en el capitalismo y donde se experimentan la explotación y dominación de unas clases sobre otras.

En un planteamiento similar, Thomas Marshall advierte sobre el hecho de que las sociedades capitalistas generan grandes asimetrías entre los segmentos poblacionales, por ello sugiere un modelo de ciudadanía capaz de fortalecer la democracia liberal y resolver los enormes desbalances e injusticas del capitalismo. Marshall pone énfasis en la justicia distributiva y en las políticas sociales de bienestar, asegurando que los derechos de ciudadanía son resultado de largos procesos sociopolíticos. Esta mirada contempla que todas las personas con el estatus de ciudadanía tendrán iguales derechos y deberes (Marshall; 1998). Nuestro autor establece el proceso de construcción de derechos de ciudadanía a lo largo de tres siglos:

Derechos civiles (s. XVIII), son aquellos que permiten ejercer las grandes libertades: ejercicio de la libertad individual, consistente en la libertad de expresión, pensamiento y culto, así como el derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y, por último, el derecho a la justicia. Las instituciones encargadas de proteger estos derechos son los tribunales de justicia (Marshall; 1998, pp. 22-23). *Derechos políticos* (s. XIX), se refieren al derecho de los individuos a tomar parte en el ejercicio

del poder político, ya sea "[…] como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local" (Marshall; 1998, p. 23). *Derechos socioeconómicos* (s. XX), que abarcan un espectro muy amplio, "[…] desde el derecho a la seguridad y a un mínimo 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. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales" (Marshall; 1998, p. 23).

Respecto a los derechos civiles planteados por Marshall, el jurista brasileño, Liszt Vieira (1998), nos comenta que son los "derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, derecho a la vida, a la seguridad, etc. Son los derechos que sustentan la concepción liberal clásica". Este mismo autor señala que los derechos políticos consisten en "la libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, la participación política y electoral, el sufragio universal, etc. Son también llamados derechos individuales ejercidos colectivamente, y terminaron incorporándose a la tradición liberal". Por último, en relación con los derechos socioeconómicos, también llamados de segunda generación, que son resultado —nos dice Vieira (1998)— de "las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, al seguro de paro, en fin, de la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social. Tales derechos tornan reales los derechos formales".[2] Es en este punto

[2] También podrían incluirse en esta categoría el acceso de las personas a la alimentación, vivienda digna, agua potable, alumbrado, alcantarillado, pavimentación; y, desde luego, a la participación en la vida cultural, etcétera.

donde la propuesta marshalliana aporta algo distinto dentro de la tradición liberal: la concepción de ciudadanía de manera integral, reconociendo lo social como un componente indispensable para el ejercicio de todos los derechos que se le otorgan a las y los ciudadanos.

Al respecto, Bauman (2011, p. 25), interpretando a Marshall, nos dice que la libertad política es resultado de la libertad económica, que, a su vez, genera los derechos sociales a partir de los cuales esa posible ejercer ambas libertades. Es decir, se colocan los derechos sociales como "la condición necesaria para corregir las injusticias económicas y sociales producidas por el capitalismo e instituirlos como fundamento para el ejercicio integral de los derechos de ciudadanía" (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 168). En definitiva, para que los derechos civiles y políticos puedan ejercerse se requiere que el Estado otorgue ciertas garantías, si esto no ocurre así habrá grandes sectores sociales excluidos de la ciudadanía, viviendo en pobreza y desigualdad, incapaces, por tanto, de participar en la vida política comunitaria. De manera que esta perspectiva permite establecer "el carácter multidimensional de la noción de ciudadanía, compuesta como mínimo por tres elementos: el *civil*, el *político* y el *social*" (Nun; 2002, p. 72). Esta perspectiva de Marshall sigue siendo profundamente influyente en nuestro tiempo.

Marshall (1998) consideraba que expandiendo los derechos y favorecer su ejercicio los miembros de una sociedad alcanzarían la ciudadanía como clase y estatus, posibilitándoles participar en su comunidad; pero si esos derechos eran violados o anulados se impediría que las personas tomaran parte en ésta (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 168). Este sociólogo sostenía que el "espíritu esencial" que definía el Estado de bienestar (*Welfare State*) era su compromiso genuino con la libertad y con las condiciones materiales que la hicieran po-

sible para el conjunto de la ciudadanía, lo cual representaba una obligación prioritaria del Estado (Nun; 2002, pp. 81-82). Debe quedar claro que, históricamente, los derechos socioeconómicos crecen y se fortalecen con la universalización de los servicios públicos y el Estado benefactor, aspecto que experimenta un viraje importante con el arribo del neoliberalismo en los años setenta, cuando este tipo de derechos decaen y se debilitan significativamente.

En tiempos más recientes, O´Donnell (2004, pp. 11-12; 2003, p. 73) establece que la democracia debe romper los confines del régimen político y extenderse al sistema político mismo, a la sociedad y al Estado, lo que significa de acuerdo con este autor, que la democracia tiene que ver con el compromiso del Estado hacia la ciudadanía, garantizando las condiciones para que las personas vivan dignamente y ejerzan sus derechos y libertades. También se alude al ejercicio del poder político y sus resultados, lo que refiere, por un lado, a la forma en que se toman las decisiones por parte del gobierno y la relación que éste mantiene con la ciudadanía, así como el involucramiento de estos en los asuntos públicos, en la esfera de lo político. Por otro lado, esta visión considera el desempeño de los gobernantes en relación con sus objetivos y metas planteadas al inicio de su gestión o a lo largo de esta, es decir, si estas se han cumplido o no, si han resuelto las diversas problemáticas sociales y si se han empleado para ello los recursos disponibles de forma adecuada. Esta condición del buen gobierno y de un Estado responsable y legalmente democrático implica, no sólo la dimensión legal del Estado como una simple agregación de normas, sino como un sistema de reglas e instituciones estatales legalmente reguladas en donde nadie puede estar por encima de la ley (*legibus solutus*).

Para definir a la democracia en la actualidad deben considerarse componentes negados recurrentemente

por varios estudiosos del tema. La democracia es una forma de gobierno en la cual los gobernantes deben rendir cuentas, ser transparentes, explicar a los gobernados qué hacen y por qué lo hacen, qué finalidades persiguen. Esto tiene que ver con el ejercicio del poder, con los resultados obtenidos, componentes centrales de la democracia. Estos controles son de utilidad porque la tentación de servirse del poder puede estar presente en cualquier individuo o grupo, por esa razón conviene que una comunidad política establezca límites y mecanismos de control que pueden servir, en un momento dado, como inhibidores frente aquellos funcionarios públicos tentados a ejercer indebidamente el poder político en detrimento de los intereses de la sociedad. Como advierte Subirats (2001, p. 41), "[…] sólo construyendo mecanismos democráticos que permitan […] implicar realmente a la ciudadanía, escuchar sus opiniones y tenerlas en cuenta en las decisiones a tomar, será posible mantener la vitalidad de unas instituciones democráticas que se han ido convirtiendo en material sensible". Es decir, la democracia representativa, que es la democracia realmente existente en nuestros días, se enfrenta a un descrédito cada vez mayor y a la permanente crítica ciudadana hacia sus instituciones. Esto sólo podrá modificarse si la ciudadanía encuentra auténticas posibilidades de involucrarse en la vida pública y en la solución de los problemas que entraña.

Esto lleva a plantear otra dimensión del problema que hoy enfrentan las democracias. La necesidad de que la ciudadanía ya no sea vista únicamente como electora, como votante que, frente a ciertas plataformas o programas políticos, externa sus preferencias cada determinado tiempo. La visión debe cambiar para que los ciudadanos sean comprendidos en un sentido mucho más amplio. Esto viene ocurriendo de manera lenta pero progresiva —aunque aún con grandes resistencias—. Así, los

ciudadanos dejarán de ser únicamente electores —sin renunciar a sus derechos políticos básicos, por supuesto— para convertirse en ciudadanos integrales encargados de vigilar a sus gobernantes, controlar sus acciones, verificar sus funciones, exigirles cuentas; de tal forma que sea posible que, cada vez más, participen de los asuntos públicos de manera más activa y decisiva. Pero para que muchas de estas condiciones se cumplan y los ciudadanos puedan, efectivamente, ejercer sus derechos de participación en la comunidad política, se requiere contemplar los propios derechos ciudadanos como algo integral, interdependiente, exigible: si uno o algunos de ellos desaparecen o se ven trastocados el conjunto se verá igualmente afectado. Sumado a lo ya dicho, algunos autores (además de Marshall) han observado que los derechos socioeconómicos deben ser considerados como un presupuesto básico para la integralidad de los derechos de ciudadanía y para su pleno ejercicio. En esta tesitura, O'Donnell nos dice: "[hay que] considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, políticos, sociales, económicos y culturales, y que todos conforman un conjunto indivisible y articulado". (O´Donnell; 2004, p. 26)

Así, el liberalismo igualitario propone el reconocimiento de todos los derechos, estableciendo los sociales y económicos como la basa para que sean ejercidos. A pesar de lo cual, esta corriente liberal sostiene que el Estado de bienestar no tiene por qué regresar o subsistir, más bien expone la necesidad de que exista un Estado social (de derecho) que incorpore tanto las libertades clásicas como los derechos socioeconómicos y culturales. Lo que subyace a esta idea es que el Estado debe responder a una exigencia ética: "que todas las personas integrantes de una determinada comunidad política tengan resueltas sus necesidades básicas y acceso a ciertos bienes esenciales" (Cortina; 2003, p. 77), que habrán

de representar, en su conjunto, un piso mínimo para garantizar la dignidad humana. Dicho en palabras de Nun (2002, p. 79): "los derechos de ciudadanía son, en primer lugar, deberes que el Estado asume frente a sus miembros".

Frente a este paradigma propuesto por Marshall y seguido por otros teóricos del liberalismo, surgió en los años setenta y ochenta una reacción neoconservadora dentro del liberalismo que tomó gran fuerza en el contexto del cambio de modelo económico experimentado en el mundo entero (o en gran parte de él), que llevó a la implantación del modelo neoliberal. Esta reacción es conocida como *nueva derecha* o *liberales libertarios* y ha sido muy influyente en las últimas cuatro décadas. Su argumento principal —que constituye una enérgica crítica a los fundamentos del Estado de bienestar— es que los derechos socioeconómicos no deben incluirse en el ámbito de la ciudadanía porque generan ciudadanos pasivos y dependientes del Estado, incapaces de trabajar por su propio bienestar (Friedman, 1974; Kristol, 1978; Laffer y Miles, 1982; Nozick, 1988). Según Kristol (1978) "la democracia no garantiza la igualdad de condiciones [ni debe hacerlo], sólo garantiza la igualdad de oportunidades" (los corchetes son míos). Robert Nozick, por su parte, escribió su texto clásico *Anarquía, Estado y Utopía*, en 1974, como respuesta a John Rawls, representante del *liberalismo libertario*, y quien en su libro *Teoría de la Justicia*, publicado en 1971, defendía la idea de la *justicia distributiva* y las *políticas sociales de bienestar*, para lo cual se requería un Estado robusto y capaz de responder a estas exigencias y de intervenir en la economía de forma directa (Torres-Ruiz y Covarrubias; 2021, p. 170).

El neoliberalismo de Nozick proclamaba la necesidad de reducir el Estado a un mínimo por el expreso deseo de defender los "derechos naturales" de propiedad, en la línea del "individualismo posesivo", que dio

origen al capitalismo, y es esta una línea que, defendida con mayor o menor dureza, no ha hecho sino reforzarse. La crisis del Estado del bienestar abona la defensa del Estado mínimo "[…] [se persigue] *la reducción del Estado a un mínimo, la ampliación del mercado a un máximo*; que desea reducir el Estado para librar a la economía de su intervención […]" (Cortina; 2003, pp. 134-135; cursivas en el original). En efecto, el Estado benefactor comienza a experimentar ciertas debilidades después de décadas de mostrar fortalezas. Esta situación genera que muy pronto el conservadurismo se manifieste y reclame nuevas vías para la economía:

> La primera crisis, en los años setenta del siglo XX, hizo tambalearse los cimientos del Estado del Bienestar. Lentamente, el mito inclusivo del capitalismo irá perdiendo fuerza, en pro de una concepción menos idílica y excluyente. El liberalismo económico entró en escena, sus defensores más furibundos pedían a gritos reformas estructurales y los grupos conservadores solicitaban la clausura de la política inclusiva. Así, se inicia un nuevo ciclo en la historia del capitalismo (Roitman; 2012, p. 32).

Estos postulados provenían, por igual, de la obra clásica de economía política *Camino a la servidumbre*, escrita por el austriaco Friedrich A. Hayek en 1944, quien era un defensor del liberalismo clásico y del capitalismo, y un abierto antagonista del socialismo y el pensamiento colectivista. En este libro se hacía una amplia y contundente defensa de la necesaria contracción económica del Estado, la libertad de mercado y el fomento del individualismo, que estaban sustentados en orientaciones económicas que abogaban por racionalizar el gasto estatal a lo mínimo, buscando garantizar la seguridad y la soberanía estatales, así como el sistema jurídico nor-

mativo. De modo que algunos de los lineamientos de la *nueva derecha*, que arremete en los años ochenta con gran fuerza buscando potenciar la economía de mercado y una menor intervención estatal, se retoman de la obra de Hayek.

Esta posición neoconservadora desacredita la visión marshalliana (y la de Keynes,[3] que defendía el Estado de bienestar), argumentando que contravienen la libertad negativa impulsada por el liberalismo desde el siglo XVIII. Los neoconservadores, al criticar a Marshall, ubican nuevamente la dimensión social de la ciudadanía en el campo puramente de las necesidades individuales, extrayéndola del terreno de los derechos, lo que significa desvincular necesidades y derechos, es decir, olvidarse de que las necesidades son el fundamento o la base de los derechos y que entre ambos existe una conexión directa (Lucas y Añón; 1990, p. 76). De este modo, se relega la idea de que los derechos sociales y económicos son requisito esencial para que las personas puedan, en efecto, ejercer sus derechos civiles y políticos (Benedicto y Morán; 2002, p. 34). Este presupuesto teórico, a nuestro juicio, es el causante de la desvinculación y fuertes desencuentros que, en nuestros días, se presenta entre ciudadanías y representantes, sumiendo a la democracia

[3] Ver Keynes (2014), obra fundamental del pensamiento económico donde puede leerse una fuerte crítica al sistema económico y social imperante en la Inglaterra de principios del siglo XX. A este gran economista británico se debe en gran medida el planteamiento de un nuevo enfoque en cuanto a la teoría de la renta, el capital y el dinero; factores todos ellos que contribuyeron a potenciar el desarrollo económico y social de la Europa continental y de Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo pasado, principalmente; y que permitieron, a su vez, el surgimiento y desarrollo de una época conocida como los *Treinta Años Gloriosos* (también conocida como "Edad de oro del capitalismo"), en la que los países que acogieron el modelo keynesiano experimentaron el pleno empleo en sus sociedades.

liberal representativa en una crisis política y social muy pronunciada. Esto lo veré en el siguiente y último apartado de este capítulo.

4. El malestar ciudadano con la democracia

Desde hace ya casi dos décadas el mundo comienza a experimentar un profundo malestar ciudadano frente al funcionamiento y los resultados de las democracias liberales. Por ello, entre otras cosas, se ha buscado ampliar los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede intervenir en la vida pública. Estos dispositivos democráticos buscan apuntalar la maltrecha democracia representativa, la democracia del voto; una democracia que padece, cada vez más, fuertes reclamos ciudadanos por sus insuficientes resultados, por sus precarias respuestas a las múltiples problemáticas que lastiman y afectan a la población y, sobre todo, por no haber sido capaz de cumplir a cabalidad con las ilusionantes promesas que hicieron en su nombre en diversos países del orbe que decidieron adoptar esta forma de gobierno durante los años ochenta.[4]

Hoy, esa notoria desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa más el profundo

[4] En América Latina y en la Europa meridional se dieron importantes procesos de transición a la democracia durante los años setenta y ochenta (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988), conocidos como la "Tercera Ola Democrática" (Huntington (1994), dejando atrás los autoritarismos propios del mediterráneo europeo y de la región latinoamericana. Sin embargo, unos años después lo logrado en materia democrática en esas regiones empezó a dar signos de retroceso o estancamiento y fue así como comenzaron a aparecer protestas sociales exigiendo mejores condiciones de vida y nuevos mecanismos de participación ciudadana, buscando atender las disyuntivas de las sociedades contemporáneas y que, como ya vimos, preocupaban al profesor Macpherson (2003).

distanciamiento entre partidos y ciudadanos o entre representantes y representados, lleva a buscar mecanismos más horizontales de participación en la vida política,[5] tratando de estimular una mayor implicación de la gente en los asuntos públicos. También ocurre que frente a esta aguda crisis de representación emergen movimientos sociales muy amplios e imaginativos que proclaman diversos lemas que postulan una crítica al modelo representativo y también económico, como, por ejemplo, aquella consigna de 2011 que se propagó en las plazas de España: "no nos representan", refiriéndose a que los políticos profesionales habían dejado de ser, en efecto, representantes del pueblo, de sus necesidades y sus más sentidas exigencias sociales y económicas. Los indignados españoles entraban en escena y trataban de ir en rescate de la política.

Sin embargo, hay que precisar que muchas de estas acciones ciudadanas no tienen el propósito de reemplazar la democracia representativa, sino complementarla, mejorarla. Las nuevas figuras de participación ciudadana que han ido surgiendo en los últimos años resultan muy atractivas para ciertos sectores sociales desencantados de la política y de la democracia, de su funcionamiento y resultados. Al no sentirse los ciudadanos representados por los partidos buscan nuevas vías de inserción en la vida política y, al mismo tiempo, reivin-

[5] En este trabajo entiendo por participación política "[…] cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal". (Anduiza y Bosch; 2004).

dicar sus intereses haciéndose presentes en el espacio público. Sin embargo, en la actualidad, por el mismo diseño y funcionamiento de la democracia, esto no es tan sencillo de poner en marcha.

El gran ausente en la democracia moderna es el pueblo, ya que sólo aparece como instancia originaria, constituyente y legitimadora de las instituciones. La democracia moderna no puede ser verdaderamente participativa porque es representativa, y el pueblo no está verdaderamente "presente"; porque el poder democrático, en tanto está legitimado por la voluntad de todos, no puede sino presentarse como formal y abstracto. Si la democracia se entrega a lo universal, entonces entra necesariamente en la abstracción, en el universo arcano de la representación: la voluntad del pueblo soberano es esencialmente representarse como universal, es decir, elegir a los propios representantes que actúan a través de la forma universal de la ley (Galli; 2013, pp. 41-42).

En nuestros tiempos, como ya decía, prevalece un enorme descrédito de la democracia representativa en prácticamente todo el mundo. Actualmente, hay un fuerte malestar *en* y *con* la democracia (PNUD, 2008; Latinobarómetro, 2021, Eurobarómetro, 2022). En el Informe 2021 esta encuesta registra una ola de descontento ciudadano por el egoísmo de las élites. Las ciudadanías de esta región del mundo,

> […] ya no toleran a gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad (Latinobarómetro, 2021).

Esta alarmante situación genera la atomización de los parlamentos, el aumento de movimientos sociales y nuevos partidos, así como el fin de los viejos. La gobernabilidad se ve comprometida y el horizonte no parece muy alentador para la región. Hay, detrás de todo esto, una crítica ciudadana a la democracia que no es, en el fondo, otra cosa que la demanda de mayor democracia. Ningún pueblo de la región está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país. "Estamos ante una demanda de libertad que romperá todo lo que tiene que romper para llegar a puerto. El puerto se llama democracia plena y el camino son las calles llenas de ciudadanos protestando" (Latinobarómetro, 2021).

Por su parte, los europeos refieren que la democracia es el principal valor europeo que debe defenderse frente al creciente extremismo, la desinformación y el debilitamiento del Estado de derecho. La democracia no debe darse por sentada, piensan las ciudadanías de esta región. Los europeos creen "que aún hay trabajo por hacer para reforzar la democracia en la UE (Unión Europea)". También consideran que los derechos humanos deben ser reconocidos plenamente y protegidos por los Estados, así como la dimensión social y económica de la ciudadanía, es decir, que la protección social debe fortalecerse como impulso a las democracias europeas (Eurobarómetro, 2022).

Este es el marco social de nuestros tiempos. Los humores públicos muestran insatisfacción ciudadana frente a la democracia. En la actualidad se demandan mejores condiciones para ejercer derechos y libertades, se exige que los gobernantes dejen de ser corruptos y se dediquen a atender las peticiones sociales y resolver los grandes problemas que las poblaciones experimentan. Se reclama que la desigualdad, la pobreza y la dignidad humana sean atendidas y puestas en el centro de las políticas públicas, de las preocupaciones gubernamentales.

Y todo esto ocurre, porque la democracia representativa muestra incapacidad, insolvencia y desinterés para resolver problemas y demandas sociales. Una democracia en relación muy estrecha con los intereses neoliberales, que por ello mismo propicia gobernar en el vacío, perdiendo el respaldo popular y causando profundo desinterés en la política y la democracia misma (Mair; 2015, p. 22). Esa democracia que tiempo atrás fue percibida "como la clave de una felicidad general por fin accesible, pero [que] ahora ya no lo parece" (Hermet; 2008, p. 57). La mayoría de los habitantes de las viejas democracias han dejado de creer en un mejor porvenir para ellos y para sus hijos. La expectativa de una razonable felicidad que justificó durante un siglo la adhesión a este sistema se ha convertido en una ilusión, hasta el punto de ser cada vez menos portadora de legitimidad y de fervor cívico (Hermet; 2008, p. 57).

La crisis de representación que recorre las sociedades del mundo contemporáneo responde, a mi entender, a dos razones fundamentales: *1)* muchas de las democracias representativas están insertas en un contexto de pobreza y desigualdad, que lastima permanentemente la dignidad humana, impidiendo construir mejores condiciones de vida para la población; y *2)* los magros resultados entregados a la ciudadanía por parte de los gobernantes elegidos mediante el voto popular. Estas dos circunstancias hacen que estos gobiernos "representativos" no tengan suficiente legitimidad o la vayan perdiendo. Lo anterior genera que se amplíe la brecha entre ciudadanía y clase política, viéndose afectadas ciertas instituciones de la democracia representativa. Como nos dice Castells:

> Los ciudadanos votan, eligen e incluso se movilizan y entusiasman por aquellos en quienes depositaron sus esperanzas, cambiando de vez en cuando la esperanza supera el miedo al cambio,

> que es la táctica emocional básica en el mantenimiento del poder político. Pero la decepción recurrente de esas esperanzas va erosionando la legitimidad, al tiempo que la resignación va dejando paso a la indignación cuando surge lo insoportable (Castells; 2017, p. 17).

Todo esto genera desconfianza, desafección, distancia. Y lo peligroso de ello es que, como apunta el propio Castells (2012, p. 377). "La falta de confianza hacia determinados representantes […] puede convertirse en desconfianza hacia distintas instituciones políticas y en última instancia hacia todo el sistema político". Quizá esto ya sucede, como lo sugiere Cheresky (2015, p. 172) "La desafección ciudadana contemporánea va más allá de los partidos y los dirigentes, y apunta al dispositivo institucional en general". De ahí la gravedad de nuestra crisis actual, que nos obliga a pensar en la necesidad y pertinencia de construir una democracia más directa, horizontal, incluyente, participativa, deliberativa, sustantiva, radical. No entraré aquí a definir a detalle la noción de democracia radical, sólo diré que "significa democracia en su forma esencial. Democracia en su raíz y, con bastante precisión, la cosa misma" (Lummis; 2002, p. 38). Esto es: "el pueblo que tiene el poder". "La democracia es una crítica al poder centralizado de cualquier tipo: carismático, burocrático, clasista, militar, corporativo, partidista, sindicalista, tecnocrático" (Lummis; 2002, p. 38). Es decir, hay que volver, en estos tiempos tan revueltos, al origen mismo del concepto de democracia, y llenarlo de contendido y darle sentido a partir de nuestro presente.

5. Apuntes finales

La tensión que he mostrado en el presente trabajo entre la protección de la igualdad, la libertad y la seguridad de la comunidad y el mantenimiento de la integridad del sujeto-ciudadano, se ha extendido a lo largo del tiempo, tanto en las viejas como en las nuevas democracias. Es cierto que, durante el *primer advenimiento*, las masas de esclavos y mujeres fueron relegados del reconocimiento como sujetos públicos y políticos, pero si consideramos que la democracia se define con base en la amplitud y alcance del contenido de la ciudadanía, esta siempre dispondrá de mecanismos de exclusión, que responderán a la comunidad política que fundamenta la misma ciudadanía y en donde se establecen relaciones sociales que son el sustento del orden institucional. Esto última queda claro atendiendo el *segundo advenimiento* de la democracia.

Esta contradicción puede observarse en las democracias modernas, siendo resultado de amplias y complejas luchas sociales por ampliar el contenido y los alcances de la ciudadanía. Lejos de ser un proceso peligroso, esto ha permitido el dinamismo de la democracia como idea y ha justificado su legitimidad, mediante la consolidación institucional de acuerdos por el reconocimiento de la subjetividad política de determinadas capas poblacionales que sin esta protección jurídica (que otorga igualdad), no hubieran logrado.

La ciudadanía es un entramado de relaciones sociales y un campo de conflicto entre sujetos y la comunidad política, que confiere derechos y deberes a esos sujetos. Estos derechos son: los civiles, políticos y socioeconómicos (más otros que se van acumulándose con el correr del tiempo y las disputas sociales). Definida de esta manera, la ciudadanía es una compleja relación política y social que permite estructurar la comunidad, le otor-

ga atributos, contenidos y le da, al mismo tiempo, composición, riqueza y abundancia, o escasez, según sea el caso, que, a su vez, le provee de sentido y le permite funcionar, o no. Además, la ciudadanía se caracteriza por aspectos simbólicos y materiales que la configuran y la hacen viable, es decir, les permite a los individuos crear y manejar representaciones de la realidad que van más allá de la experiencia (la creación de horizontes a partir de valores, ideas o creencias), pero también les posibilita cultivarla, ejercitarlaBajo esta mirada, las democracias son ordenamientos políticos y sociales que se definen por disputas continuas respecto a los significados y la práctica de la ciudadanía; y, algo esencial, una ciudadanía no unitaria basada en la aceptación de identidades diversas, vale decir, de una mayor profundidad y extensión. Tal vez por esa razón las democracias se han manifestado como una forma de gobierno activa y dúctil, capaz de procesar –en ciertas ocasiones de mejor manera y en otras no tanto–, esta pluralidad conflictiva. Pero, a la par, pareciera que las democracias siempre están amenazadas, bajo el riesgo de desaparecer, de perder su continuidad.

Pese a las reservas que cada experiencia histórica pudiera involucrar, los regímenes democráticos han sido y seguirán siendo, seguramente por muchos años, el terreno más fértil para el reconocimiento de los sujetos políticos en toda su complejidad y diversidad. En esa medida, el tránsito de las democracias en la época contemporánea ha permitido la ampliación de la ciudadanía, llegando a sectores sociales que durante largo tiempo resultaron excluidos. No obstante, también es cierto que, hoy más que nunca, la ciudadanía permanece en disputa por la garantía de los derechos y su ejercicio. Esta es una característica inevitable de las democracias liberales, pero también será, probablemente, un rasgo distintivo de las democracias que puedan ir naciendo

con el correr del tiempo y que, no necesariamente, tendrán que reemplazar a las democracias realmente existentes, sino quizá simplemente complementarlas.

Referencias bibliográficas

Anduiza, E., y Bosch, A. (2004) Comportamiento político y electoral. Ariel.

Arendt, H. (1993) La condición humana. Paidós.

Barber, B. (2006) Pasión por la democracia. Almuzara.

Barber, B. (2004) Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época. Almuzara.

Bauman, Z. (2011) Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global. Fondo de Cultura Económica.

Benedicto, J., Morán, M. (2002) La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes. Instituto de la Juventud.

Berlín, I. (2001) Dos conceptos de libertad y otros escritos. Alianza Editorial, Madrid.

Brown, W. (2010) "Ahora todos somos demócratas". En Democracia en suspenso. Ediciones Casus-Belli.

Camps, V. (2010) Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales. Trotta.

Castells, M. (2017) Ruptura. La crisis de la democracia liberal. Alianza Editorial.

Castells, M. (2012) Comunicación y poder. Siglo XXI Editores.

Cheresky, I. (2015) El nuevo rostro de la democracia. Fondo de Cultura Económica.

Constant, B. (1989) "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos". En Escritos Políticos. Centro de Estudios Constitucionales.

Cortina, A. (2003) Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Alianza Editorial.

Cunill Grau (eds.). Lo público no-estatal en la Reforma del Estado. Paidós.

Dahrendorf, R. (1974) "Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea". En *Social Research*, vol. 41, núm. 4.

Dahrendorf, R. (1990) El conflicto social moderno. Mondadori.

Dworkin, R. (1977) Taking Rights Seriously. Harvard University Press.

Dunn, J. (2014) Libertad para el pueblo. Historia de la democracia. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Galli, C. (2013) El malestar de la democracia. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Gerstle, G. (2022) The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era. Oxford University Press.

Hayek, F. (2011) Camino a la servidumbre. Alianza Editorial.

Heater, D. (2007) Ciudadanía. Una breve historia. Alianza Editorial.

Hermet, G. (2008) El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo. Los libros del lince.

Huntington, S. (1994) La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. l Paidós.

Jaeger, W. (2012) Paideia: los ideales de la cultura griega. Fondo de Cultura Económica.

Keynes, J. (2014) Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica.

Laski, H. J. (2012) El liberalismo europeo. Fondo de Cultura Económica.

Lucas, J., y Añón, M. (1990) Necesidades, razones, derechos. En Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 7. Universidad de Alicante.

Lummis, C. (2002) Democracia radical. Siglo XXI Editores.

Macpherson, C. (2003) La democracia liberal y su época. Alianza Editorial.

Mair, P. (2015) Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental. Alianza Editorial.

Marshall, T. (1998) Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial.

Meiksins Wood, E. (2016) Democracy Against Capitalism. Renewing Historical Materialism [Archivo Kindle]. Verso: Londres.

Mill, J. (1994) Sobre la libertad. Alianza Editorial.

Mill, J. (1966) Consideraciones sobre el gobierno representativo. Herrero Hermanos Sucesores.

Nun, J. (2002) Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2004) Notas sobre la democracia en América Latina, en PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia. Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.

O'Donnell, G. (2003) Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Homo Sapiens/Politeia.

Oldfield, A. (1990) Citizenship and Community, Civic Republicanism and the Modern State. Routledge.

Pocock, J. (1995) "The Ideal of Citizenship Since Classical Times". En Ronald Beiner (ed.). Theorizing Citizenship. State University of New York Press.

Rawls, J. (2004) Teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica.

Raz, J. (1986) The Morality of Freedom. Clarendon Press.

Roitman, M. (2012) Los indignados. El rescate de la política. Ediciones Akal.

Sartori, G. (2000) ¿Qué es la democracia? Nueva Imagen.

Sassen, S. (2010) Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Katz Editores.

Saunders, P. (1993) Citizenship in a Liberal Society. En Bryan Turner (ed.). Citizenship and Social Theory. Sage.

Savater, F. (2000) Los caminos para la libertad. Ética y educación. Cátedra Alfonso Reyes (ITESM)/Ariel.

Schumpeter, J. (1996) Capitalismo, socialismo y democracia, tomo II. Folio.

Shue, H. (1996) Basic Rights. Subsistence. Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton University Press.

Simone, R. (2016) El Hada democrática. Cómo la democracia fracasa. Taurus.

Subirats, J. (2001) ¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia? En Font, Joan (coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel.

Steenbergen, B. v. (ed.) (1994) The Condition of Citizenship. Sage.

Tilly, C. (2010) Democracia. Akal.

Torres-Ruiz, R. (2025) La eclosión democrática. Una crítica a la democracia liberal en tiempos de globali-

zación y neoliberalismo. Prometeo/Universidad Iberoamericana.

Torres-Ruiz, R., y Covarrubias, G. (2021) Rutas y enclaves del debate liberal sobre Estado, democracia y ciudadanía. Algunas reflexiones sobre América Latina. En Juan Manuel Gatica, Pierre Gaussens y René Torres-Ruiz (coords.). Derecho, Estado y poder. Aproximaciones teóricas y análisis de casos: México y América Latina. Universidad Iberoamericana/Editorial Juan Pablos.

Vázquez, R. (2001) Liberalismo, Estado de derecho y minorías. Paidós/UNAM.

Vieira, L. (1998) Ciudadanía y control social. En Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nuria.

Weber, M. (1998) Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica.

Zapata-Barrero, R. (2001) Los contextos históricos de la noción de ciudadanía: inclusión y exclusión en perspectiva. En Revista Anthropos. No. 191. Anthropos Editorial.

Zimmerman, J. F. (1992) Democracia participativa. El surgimiento del populismo. Limusa.

Recursos electrónicos:

Eurobarómetro (2022) *Key challenges of our times-the EU in 2022*. Disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2694 (Consulta: 2 de febrero de 2023).

Latinobarómetro (2021) *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a Macondo*. Disponible en: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp (Consulta: 23 de enero de 2023).

.

Subciudadanías y democracia en América Latina, un cuadro del siglo XXI

Sub-citizenship and democracy in Latin America, a 21st-century picture

Juan José Russo
Universidad de Guanajuato
https://orcid.org/0000-0001-5294-7472
juan.russo@ugto.mx

Isaura Noemí Rizo González
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0009-8350-0601
isaura.rizog@gmail.com

Resumen

En este trabajo se analiza la situación de la ciudadanía hoy en países de América Latina. Para ello se articula un marco conceptual combinando trabajos anteriores como la teoría de los candados sobre subciudadanías con la perspectiva de Stein Rokkan sobre ciudadanía de raíces y ciudadanía de opciones. Ello permite construir un cuadro de situación en estas últimas décadas, que muestran tendencias significativas de la región en aspectos asociados a la participación, confianza y calidad democrática.

Palabras claves: Democracia, ciudadanía de opciones, ciudadanía de raíces, subciudadanías, democracia, América Latina.

Abstract

This paper analyzes the current state of citizenship in Latin American countries. It articulates a conceptual framework combining previous work, such as the Locks

Theory on sub-citizenships, with Stein Rokkan's perspective on citizenship of roots and citizenship of options. This allows for the construction of a picture of the situation in recent decades, which shows significant trends in the region in aspects associated with participation, trust, and democratic quality.

Keywords: Democracy, citizenship of options, citizenship of roots, sub-citizenships, democracy, Latin America.

Introducción[1]

La estructuración de las ciudadanías en América Latina encuentra sus raíces en la historia de mediano y largo aliento. En tal sentido son resultado de órdenes políticos, orientaciones colectivas y matrices socio-estatales de asignación de recursos, reconocimientos y deberes a sus miembros. Así, en el largo plazo, pueden encontrarse matrices que configuran por lo menos tres tipos de ciudadanía:

a. *Las ciudadanías populistas*, surgidas del modelo socio-estatal de Industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI). Funcionan en sistemas políticos caracterizados por la tendencia al no cumplimiento de reglas, a tolerar niveles altos de corrupción, a encontrar dificultades en una ciudadanía civil efectiva. Se trata de sistemas con acción política orientada al Estado (Badie-Birnbaum; 1983) percibido como la principal fuente de recursos políticos. Ingresan en esta categoría tres países: Argentina, Brasil y México.

[1] Se agradece a Elisa Sánchez por el apoyo con la recopilación de información para este trabajo.

b. *Las ciudadanías republicanas*, con sistemas políticos caracterizados por el respeto a las libertades públicas y a los derechos civiles; es decir, un tipo de Estado liberal. En esta categoría entran países como Uruguay, Chile y Costa Rica.
c. *Las ciudadanías de raíces*, en sistemas políticos con poblaciones predominantemente originarias y preexistentes al Estado moderno (Bolivia, Perú, Guatemala y México). Una condición de los derechos es el reconocimiento de la identidad cultural y nacional preexistente, a través de la legitimación de prácticas e instituciones pre estatales. En estos casos, el avance y construcción de derechos ciudadanos no alcanza sólo con políticas sociales específicas sino con cambios estructurales, como ha ocurrido en Bolivia. Dos países: México, uno de los Estados con mayor población indígena de la región y Brasil, con la mayor cantidad de afrodescendientes, se acercan en diferente grado a esta categoría. En el caso de México, el problema de una reforma hacia una democracia mexicana de consenso e inclusión multiétnica no está en la agenda de los principales partidos, a pesar de los avances (de carácter simbólico) del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, poco o nada se discute en México de una reforma del Estado orientada hacia una democracia consensual, de inclusión de tradiciones culturales y, en gran medida, el problema de contar con una civilización negada (Bonfil; 1994) sigue presente; uno de los factores que contribuye a la baja participación y desafección política (Russo; 2010).

Hasta aquí una mirada en las diferencias sistémicas de algunos países y sus correlatos en los sistemas de deberes-derechos. Respecto del mediano y corto plazo,

los derechos ciudadanos han surgido de los procesos de democratización de la tercera ola, desde finales de los 70 en Ecuador y expandidos en los 80 hacia el Cono sur y en los 90 a México.

En lo que sigue se explorará la situación de la ciudadanía considerando datos que permiten construir un cuadro de situación en el siglo XXI, y que muestran tendencias significativas de la región. Se analizarán dimensiones relacionadas con el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía y subciudadanía en América Latina. Al respecto, resulta útil para este trabajo la clasificación de ciudadanía del estudioso noruego Stein Rokkan (1970); por cierto, todavía poco difundida en América Latina. Rokkan divide en dos clases los tipos de derechos ciudadanos: a. *Rights to roots,* es decir "el derecho al respeto por la comunidad de origen, como la lengua y la composición étnica"; y b. *Rights to options*, "es decir, el derecho a las oportunidades de pleno uso de las capacidades individuales en el interior de una red territorial más amplia" (Rokkan, en Flora; 1999, pp. 230 y ss.).

Esto implica, en el primer caso, derechos asociados a la pertenencia, vínculos e identidades y, en el segundo caso, los derechos de elegir el propio proyecto de vida aprovechando las oportunidades del contexto. Para Rokkan, *las raíces* son importantes porque ayudan a conocerse a sí mismo y a saber en quienes podemos confiar; constituyen la savia de la identidad cultural. También son importantes *las opciones*, lo que podemos elegir, pues un actor podría querer "salir" a escenarios más amplios. Cuando estos derechos *de ser y de elegir* se dan de modo desbalanceado, ocurren diversos problemas.

Así, si están asegurados los derechos de raíz, pero hay escasez de opciones, y por tanto dificultades para elegir, entonces puede derivar en situaciones de servidumbre social, cultural y económica. Por el contrario, cuando predominan los derechos de opción, es decir,

cuando todo o casi todo se puede elegir, pero hay escasez de enraizamiento, esto puede derivar en anomia, irresponsabilidad y despersonalización (Flora; 1999, pp. 230 y ss.).

Los derechos ciudadanos encuentran su plenitud cuando funcionan con contrapartidas de deberes efectivos. A los *rights to roots* le corresponden obligaciones de tolerancia y respeto, mientras que a los *rights to options*, las obligaciones de pagar tasas, participar en asuntos públicos y contribuir con la comunidad. Al respecto siempre es importante la correspondencia de deberes respecto de los derechos, pues sin los primeros los segundos pierden valor y sirven de poco a las personas adultas. Sin deberes, los derechos se infantilizan (Zincone; 1994).

En Rokkan la ciudadanía tiene significados epistemológicos valiosos. Así, los sistemas políticos implican una estructura de normas que vinculan derechos-deberes e incorporan opciones de vida junto al sistema de pertenencia. La ciudadanía constituye una parte esencial de la existencia y contribuye a darle sentido. Para el politólogo noruego, lo crucial son los derechos políticos, en cuanto empoderan a los actores para adquirir otros derechos.

El sistema político desde el que se reflexiona sobre derechos, orienta a poner énfasis en diferentes dimensiones de la ciudadanía. Así, pensar la ciudadanía desde una democracia social como la Noruega, supone enfatizar el rol crucial que tuvo la ciudadanía política en alcanzar derechos sociales.

En América Latina (a diferencia del caso noruego) derechos políticos como votar y formar partidos políticos (aunque importantes instrumentos) no garantizan la conquista de derechos de oportunidades ni de derechos de raíz. En gran parte de la región, el principal desafío es lograr ciudadanía de oportunidades, relacionada con la protección de libertades básicas inscriptas en los derechos humanos. Por otra parte, sin derechos que impli-

quen el reconocimiento de las raíces, surgen los peores defectos de instituciones estatales construidas para defender al poder y a unos pocos, contra las comunidades y los actores vulnerables.

Las ciudadanías efectivas tienen su contrapartida en sub ciudadanías (Russo; 2017), es decir, en el *ejercicio de sistemas de derechos-deberes disminuidos* y que, al contrario de las ciudadanías, refuerzan y legitiman sistemas de desigualdad relativa en distintas esferas (económica, social y política). Veamos más detenidamente este punto.

La ciudadanía puede ser entendida como un *sistema de derechos-deberes con candados* que consiste en un conjunto de compromisos entre la sociedad civil y el Estado. Los candados implican vínculos de cada individuo *a. hacia las estructuras verticales* (Estado), b. *hacia las estructuras horizontales* (societales) a través de organizaciones colectivas (sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles) y c. *hacia la propia estructura interna,* cuando hay compromisos en el interior de los actores, es decir en los miembros de la comunidad política, a través de medidas de control, como de valores introyectados por los agentes de socialización (familia y grupos de pertenencia).

Las organizaciones sociales y políticas pueden tener mayor o menor peso en el éxito de sus gestiones de reforzamiento de la ciudadanía, y ello depende de la sensibilidad para ser presionados por los *miembros de base* para llevar a cabo ciertas acciones, así como de la dependencia de esas bases. Cuando estas organizaciones se debilitan, los candados pierden fuerza y el sistema de compromisos entre Estado y sociedad, pierde efectividad.
En tal caso se propone categorizar estas articulaciones de la ciudadanía de la siguiente forma:

Subciudadanía

a. De raíz (nulo o escaso reconocimiento por parte del Estado y la sociedad, de derechos (civiles, po-

líticos y sociales, y de reconocimiento) ocasionados por su identidad cultural).

a.1. *Estatal de raíz* (nulo o escaso reconocimiento por parte del Estado, de derechos (civiles, políticos y sociales, y de reconocimiento) ocasionados por su identidad cultural).

a.2. *Societal de raíz* (nulo o escaso reconocimiento por parte del Estado y la sociedad, de derechos, ocasionados por su identidad cultural).

b. *De oportunidades* (defectuoso o nulo ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales, culturales, existenciales).

Las subciudadanías de raíz se desarrollan fundamentalmente en países de América Latina donde hay mayorías étnicas que fueron hispanizadas en el siglo XVI (Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Brasil, Guatemala, México). También en minorías regionales (región norte de Argentina, Chile, Colombia), o minorías de género (mujeres, LGTBIQ+) y de migrantes. En el caso en que la subciudadanía sea tanto estatal como societal, y afecte un área de derechos, se señalará simplemente la *subciudadanía de raíz*. Cuando la subciudadanía comprende el conjunto de los derechos políticos, sociales y civiles, se describe la *subciudadanía de oportunidades*. Y en el caso en que afecte al conjunto de derechos por parte del Estado y la sociedad, se hablará de *subciudadanía, tout court.*

Siempre la subciudadanía es sentida por los individuos como discriminación. Así, la *subciudadanía societal (de derechos) de raíz* fue vivida por los jóvenes afrodescendientes de la *banlieue* de París en 2015, como desprecio hacia ellos y reaccionaron con la quema de coches. La sentida falta de *integración* social ocurrió, a pesar de poseer garantías objetivas por parte del Estado de un

tratamiento jurídico igualitario y de contar con buenos puestos de trabajo. Es decir, sus derechos civiles, sociales y políticos estaban garantizados por el Estado, pero sentían rechazo de los franceses por su etnia.

Por otra parte, ejemplo de *subciudadanía estatalista (de derechos) de raíz*, son las comunidades mesoamericanas en Guatemala y en México, donde no hay un tratamiento efectivo de igualdad ante la ley de las comunidades, sino que este reconocimiento proviene de las propias comunidades. En este caso, la *subciudadanía (estatalista y societal) de raíz*, produce *subciudadanía de oportunidades*. No es casual que las poblaciones más pobres de México y Guatemala sean poblaciones de origen mesoamericano, ni que tengan una alta vulnerabilidad social y legal. En algunas regiones de América Latina hay subciudadanías de raíz que se traducen en la intolerancia y desprecio del Estado hacia comunidades con historia e identidades diversas a las dominantes según el paradigma del mestizaje.

1. Subciudadanías de raíz en América Latina

Actualmente en la región hay más de ochocientos pueblos indígenas reconocidos por los Estados (CEPAL; 2014), con una población de alrededor de cincuenta millones. A ello deben agregarse cerca de ciento veinticinco millones de personas, la mayoría de las cuales viven en Brasil (CEPAL; 2016a). Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%).

La población negra y mestiza (afrolatina y afrocaribeña) alcanza a 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región, localizada preponderantemente en Brasil (50%),

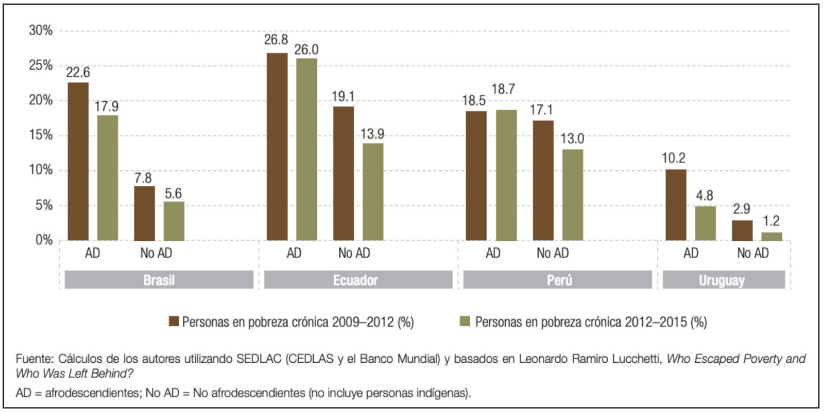
Colombia (20%) y Venezuela (10%). Las situaciones de discriminación no son exclusivas de las poblaciones originarias de América y África, pero las razones de este tipo de discriminación en América Latina afectan derechos vinculados con la identidad y origen de las personas.

A pesar de los altos niveles, hay tendencias de disminución de pobreza e indigencia en la región, desde comienzos del 2000. Así se pasó de un 43,9% en 2002 a un 29% de pobres en 2022; y de un 19,3% a un 11,2% de pobreza extrema) (CEPAL; 2023), hoy ambos flagelos afectan a 181 millones de personas en pobreza y a setenta millones en pobreza extrema. ¿Cuánto estas cifras implican y esconden prácticas y una cultura de discriminación? ¿La tolerancia con la pobreza en América Latina es parte de la discriminación étnica? Los niveles más altos de pobreza e indigencia corresponden a poblaciones de indígenas y afrodescendientes.

Al mismo tiempo, la discriminación también opera al interior de cada grupo, siendo las más afectadas las mujeres de cada grupo étnico. Comparando la cantidad de pobres con subciudadanía de raíz respecto de la población general, se observa que "la población en situación de indigencia y pobreza es significativamente mayor entre los indígenas… de alrededor de 30 puntos porcentuales en el Brasil y el Paraguay… A su vez, la tasa de pobreza entre los indígenas es igual o superior al 50% en Guatemala, México y Paraguay, cercana al 40% en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Ecuador, y de un 26% en el Perú. Sólo en Chile y el Uruguay los porcentajes de pobreza indígena son iguales o inferiores al 10%" (CEPAL; 2016, p. 32).

En el siguiente gráfico pueden observarse los casos con población afrodescendiente y la tasa de pobreza respecto de la población de pobres no afrodescendientes:

Gráfico N° 1.



Fuente: Cálculos de los autores utilizando SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) y basados en Leonardo Ramiro Lucchetti, *Who Escaped Poverty and Who Was Left Behind?*

AD = afrodescendientes; No AD = No afrodescendientes (no incluye personas indígenas).

Pobreza crónica en hogares afrodescendientes y no afrodescendientes. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, 2018.

Estos datos de subciudadanía de raíz son consistentes con la composición del concentrado de menores ingresos. Puede observarse una masiva presencia de población de origen indígena o afrodescendientes en el primer quintil de ingresos, esto se destaca cuando se la compara con la población en general. Este contraste evidencia que la distribución de la población por quintiles de ingresos, está también marcada por la condición étnica y racial de las personas: "considerando la proporción de afrodescendientes, de estos en el primer quintil (34%) es significativamente superior a la proporción de la población no afrodescendiente ni indígena (19%) en esa condición. En el quinto quintil (de mayores ingresos) la situación es opuesta: ahí se encuentra un 10% de los afrodescendientes y un 20% de los no afrodescendientes ni indígenas." (CEPAL; 2016, p. 32)

Distintas naciones, reconocidas en el caso de Bolivia, negadas en el caso de México, con intentos históricos de exterminio en el caso de Guatemala, se erigen y mantienen en distintas partes de América Latina. Las subciu-

dadanías de raíz afectan el reconocimiento, la identidad como pueblo y la integridad de las poblaciones originarias de América y afrodescendientes. También la subciudadanía de raíz alcanza a las mujeres, aunque debe destacarse que respecto de otros grupos (poblaciones originarias) ha habido una evolución positiva más rápida y sostenida. Así, en América Latina y el Caribe la tasa de ocupación alcanzó al 45,5%, aunque sigue siendo inferior a la de los hombres (67%) (OIT; 2018). Del mismo modo la calidad del trabajo es inferior a los hombres, lo que implica inequidades en la retribución y reconocimiento del trabajo realizado (OIT, CEPAL, FAO, PNUD, ONU mujeres; 2013). La "revolución silenciosa" de las mujeres encuentra todavía bolsones de estancamiento y agravamiento de las desigualdades, y continúa siendo el sector más afectado de las poblaciones originarias y afrodescendientes.

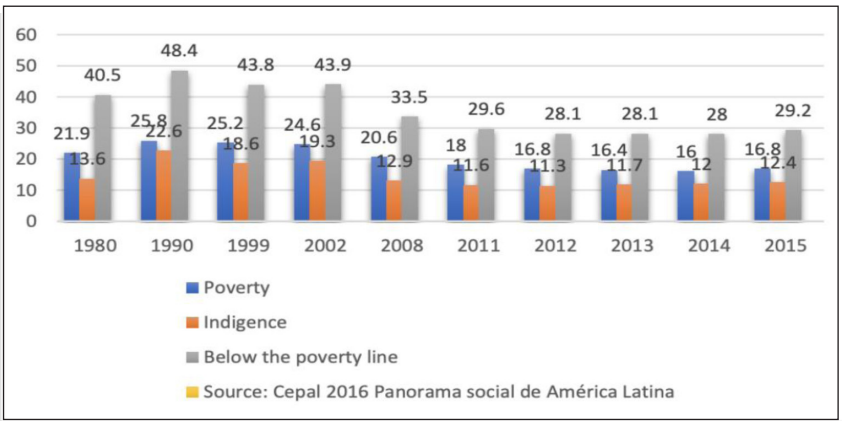
2. Ciudadanía de oportunidades

El concepto de ciudadanía es importante como factor a favor de la igualdad. Es la fuerza opuesta al proceso de desigualdad causado por la clase social (Marshall; 1957), o por discriminaciones culturales (étnica, de género, de edad). En los años ochenta la región inició un proceso de democratización inédito, dejando atrás inercias históricas de dictaduras o de inestabilidad de régimen político, que hasta entonces habían caracterizado a gran parte del siglo XX en América Latina. ¿Cuánto la ciudadanía ha avanzado en la región superando las enraizadas situaciones de subciudadanía? (Russo; 2017), ¿Cuánto los avances en democratización de la región, iniciados en los ochenta, y que implicaron la expansión de derechos políticos, favorecieron la constitución de una sociedad igualitaria? (hipótesis Rokkan), ¿Cuánto

la fuerza de la igualdad estuvo causada por políticas sociales? (hipótesis Marshall).

La respuesta se encuentra en el avance conjunto de los derechos políticos y sociales. Como se puede ver en la siguiente tabla, la evolución de la pobreza e indigencia ha variado desde la llegada de la democracia.

Gráfico N° 2.



Evolución de la pobreza e indigencia de 1980 a 2015.
Fuente: CEPAL; 2016.

La existencia por sí sola de la democracia y de los derechos políticos no alcanza para mejorar los derechos sociales: así lo muestra la transición de los años ochenta a los noventa, en donde la población vulnerable aumentó del 40 al 48%. Los primeros años de democracia; no obstante, los avances en derechos políticos, coincidieron con el récord mundial de desigualdad en América Latina. La evolución de los derechos sociales estuvo asociada con políticas públicas específicas que han reforzado la ciudadanía social. Así, los años noventa, de predominio de políticas económicas neoliberales, estuvieron acompañados de una consolidación de la población pobre, mientras que las políticas compensatorias desde mitad de la

primera década del nuevo siglo implicaron una disminución en las cifras de pobreza e indigencia. Al mismo tiempo es claro que sin derechos políticos y acceso a los cargos de grupos y partidos políticos alternativos, se hubiera logrado cambios de orientación de las políticas públicas. Por último, no es adecuado medir el impacto de los derechos políticos en un arco breve de tiempo. Se trata de derechos que implican la posibilidad de superar umbrales (Rokkan; 1966) y que después del mediano y largo término incidirán en los derechos sociales.

Gráfico N° 3.

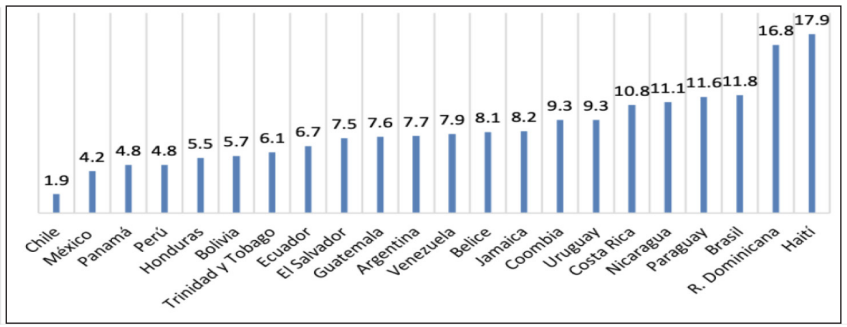


Gráfico 3. Porcentaje de personas que han participado en campañas políticas en 2012. PNUD; 2012.

> Entre 2002 y 2012, la participación promedio del primer quintil en el ingreso total pasó del 4,8% al 6,2%, mientras que la del quinto quintil disminuyó del 50,7% al 45,0%. En consecuencia, la participación del quintil de mayores recursos pasó de ser 10,7 veces mayor a la del quintil de menores ingresos a 7,2 veces. Aunque de manera leve, la tendencia a la reducción de la desigualdad continuó entre 2012 y 2016. En 2016, el cociente entre la participación del quinto quintil (44,2%) y el primer quintil (6,5%) fue de 6,8 veces (CEPAL; 2017, p. 43).

¿Cuánto cuenta el signo ideológico derecha/izquierda en la disminución de la desigualdad? Desde el 2002 al 2016, el comportamiento de disminución de la desigualdad es un hecho regional que abarca a distintos países con independencia de su signo ideológico. Sin embargo, en aquellos países con gobiernos de izquierda y centro izquierda, la disminución ha sido mayor. Por ejemplo, en Bolivia, Venezuela, Argentina, Ecuador y Brasil esto es observable. Aunque hay tendencias nacionales de políticas de Estado (Chile y Argentina) donde la alternancia izquierda/derecha no disminuyó la tendencia a menor desigualdad, o de "inercias" de igualdad/desigualdad en cada país que también resultan explicativas: el caso de Argentina (con la alternancia Kirchner/Macri).

3. La desconfianza

Las subciudadanías como ejercicio disminuido o negado de los derechos, producen un tejido social con profundos rasgos de desconfianza y desafección política. Esto en parte se explica por predominar situaciones opuestas al "efecto túnel" descubierto por Albert Hirschman. Cuando grupos posicionados económica o socialmente en desventaja observan que el bienestar de las élites será también su bienestar, entonces el apoyo al sistema cultural y político crece. Por el contrario, cuando el bienestar de las élites crece aceleradamente mientras las bases se encuentran en la misma posición, la ciudadanía se desapega y se pierde el sentido de comunidad. Esto es congruente con el efecto que parece tener la corrupción sobre la desafección política y la desconfianza.

Un bálsamo para el desarrollo de la ciudadanía es la confianza interpersonal. Los problemas de seguridad y el crecimiento de las tasas de victimización en la región

han impactado sobre una disminución de la confianza. Esto es relevante por cuanto si la población teme, (en vez de respetar) a la policía, o desconfía (en vez de confiar) de los árbitros de justicia, entonces la ciudadanía es afectada seriamente (O'Donnell; 2000, p. 180). Por su parte, la confianza en los otros implica un reconocimiento de buena fe (Fukuyama; 1995) de la sociedad hacia la persona.

Según el Latinobarómetro, en 2016 "la confianza interpersonal se mantiene al igual que el año pasado en uno de sus puntos más bajos de toda la serie con un 17%" promedio. Es decir, ocho de diez personas no confían en un semejante en América Latina. Asombra que países con niveles tradicionales altos de desconfianza (como México y Argentina) aparezcan en la actualidad con los mayores niveles de confianza relativa en la región (30 y 25% respectivamente). En estas naciones la confianza es escasa y abarca un radio minoritario de personas. Así, la mayoría (7 personas de 10 en México, o más de 7 en Argentina) no confía plenamente en su semejante. Brasil es el caso extremo (3% de confianza): es decir, se trata de un país vaciado de confianza interpersonal. Esta situación es atribuible en parte a los escándalos de corrupción y a la crisis política que afecta al conjunto de la sociedad." La confianza vertical, es decir, de los ciudadanos hacia las instituciones tampoco es alentadora: sólo la Iglesia católica posee niveles de confianza que superan el 50% (69%). El Estado está fuertemente cuestionado. Así, de 10 latinoamericanos más de la mitad no confían en la Fuerzas Armadas (56%), 7 no confían en la policía (67%), ni en el poder judicial (70%), ni en el Congreso, y 8 de 10 personas no confían en los partidos políticos (Latinobarómetro; 2016, p. 33).

El anti efecto túnel se manifiesta en la percepción de cuál es el objeto de la política para los políticos. No se percibe a los políticos siguiendo el bien público, sino

por el contrario, se los percibe detrás de sus intereses particulares:

> En Brasil, Paraguay y Chile sólo el 9% y el 10% creen que se gobierna para todo el pueblo, mientras que, en Nicaragua, Bolivia y Ecuador, los tres países donde más se cree que se gobierna para todo el pueblo, esta percepción llega al 46%, 40% y 35%, respectivamente. En 2016 alcanzan un máximo del 73% los ciudadanos de la región que creen que se gobierna para el beneficio de unos pocos grupos poderosos. Esto llega al 88% en Paraguay, 87% en Brasil y Chile, 86% en Costa Rica, 84% en Perú, 82% en Colombia y un 80% en Panamá. En 7 países de la región un 80% o más de la población cree eso. Es decir, son sociedades que se sienten profundamente defraudadas con los resultados de la democracia y su desempeño. (Latinobarómetro; 2016, p. 33).

Como defección ciudadana se considera la justificación a no pagar impuestos. Así, en 2016:

> Los países donde se registra la mayor justificación social a la evasión fiscal son Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y México. En donde menos se justifica la evasión es en Argentina y Chile. La corrupción y la debilidad de los gobiernos (más bajos niveles de aprobación) son algunos de los factores que explican este comportamiento, así como la masiva crítica a la calidad de la política. (2016, p. 67).

Respecto de la tolerancia con la corrupción, es decir, como problema que puede ser compensado por la eficacia de gobierno, los países más tolerantes son los de Centroamérica y el Caribe, mientras que en el cono sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile) y los países andinos

(Perú, Bolivia) tienen menores niveles de tolerancia. Coincidiendo con lo anterior, el Barómetro de las Américas informa que "los ciudadanos de las Américas están más preocupados hoy con el crimen y la violencia de lo que estaban hace una década. (Informe; 2014, p. 3) ¿Cuánto incide esto en la participación política? ¿Cuánto participan los latinoamericanos? Veamos este punto.

4. Participación política

La participación política es una dimensión relevante cuando a partir de las acciones, estrategias y reglas, los actores, sin posiciones de origen relevantes, tienen la posibilidad de influir en el curso de los acontecimientos públicos, incluyendo la ocupación de posiciones de vértice. Si, por el contrario, las posiciones políticas derivan de condiciones ajenas a la participación, entonces esta declina o desaparece. Como ha señalado Alessandro Pizzorno (1966), el problema de la participación aparece sólo en el momento en que surge la soberanía popular. La participación deviene entonces en un fenómeno político significativo cuando cesa tal correspondencia automática entre condiciones y posición política. Para que la participación constituya un dato relevante en cualquier sistema político se requiere que:

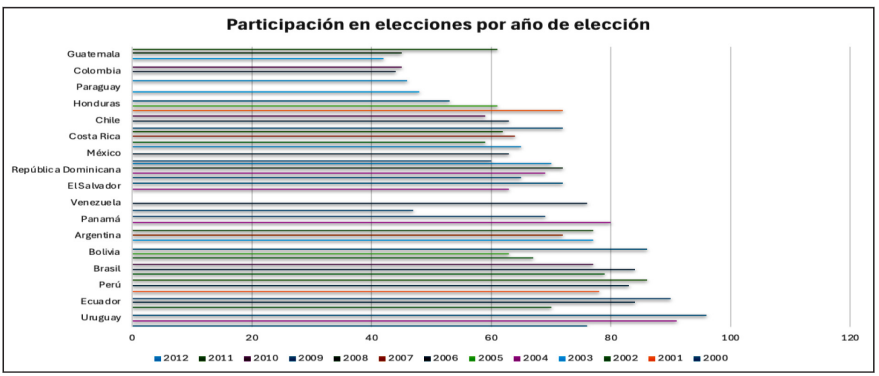
a. No exista correspondencia automática entre posición política y condiciones ajenas a la participación de los miembros de la comunidad.
b. Cualquier posición (social, económica, política o cultural) no sea condición suficiente para acceder a posiciones políticas.
c. Cualquier posición política requiera, al menos en parte, de la acción de los actores, con prescindencia de sus posiciones previas.

Es decir, la participación adquiere sentido cuando de ella depende la influencia en el proceso de toma de decisiones. También la participación política es importante por dos razones:

a. La *movilidad política*, es decir que los ciudadanos puedan, partiendo desde abajo, ascender a posiciones de gobierno o representación a través de su participación.
b. La *influencia de los ciudadanos* sobre los decisores, a través de su acción. Por lo tanto, un sistema con escasa participación tiene teóricamente impacto negativo sobre la rendición de cuentas de los gobernantes, así como sobre la igualdad política. Ahora bien ¿participan los ciudadanos en las democracias? ¿Participan en América Latina?

Podemos considerar dos tipos de participación política: la de apoyo a la representación, y la de crítica a la representación política. Respecto de la primera, se incluye la participación electoral y participación en el proceso electoral (en la campaña y en convencer a otros sobre el voto). En el segundo tipo de participación, se cuentan las protestas fuera de las instituciones estatales.

Gráfico N° 4.



Participación en elecciones por año de elección, sólo figuran los años en los que cada país tuvo elecciones. Elaboración propia.

Hay claramente tres grupos de países con distintos umbrales e inercias de participación en promedio. Por una parte, aquellos *participativos,* que pasan el umbral del 70% (Uruguay, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina, Panamá), los de participación media, del segundo umbral de más del 60% (Venezuela, El Salvador, R. Dominicana, México, Costa Rica, Chile y Honduras) y los países de participación baja, con un umbral menor a 50% (Paraguay, Colombia y Guatemala). En general el comportamiento en la primera década del siglo XXI ha sido relativamente estable (se mantienen en el mismo umbral) en los países de los extremos: participativos (con la excepción de Bolivia que ha aumentado y de Panamá que disminuyó la participación electoral) y de menor participación (con la excepción de Guatemala, con aumento de la participación en la última elección).

Por el contrario, los países intermedios tienen mayor inestabilidad. Destacan en términos de descenso de participación, Chile y Honduras. ¿Qué elementos contribuyen a esta distribución del voto en la región? La confianza suele ser un factor importante en la modificación de situaciones políticas a través del voto. Pero ello no es claro, a partir de estudios de opinión del Latinobarómetro (2008, 2009, 2010) en donde la distribución de esas opiniones no resulta congruente con el comportamiento electoral.

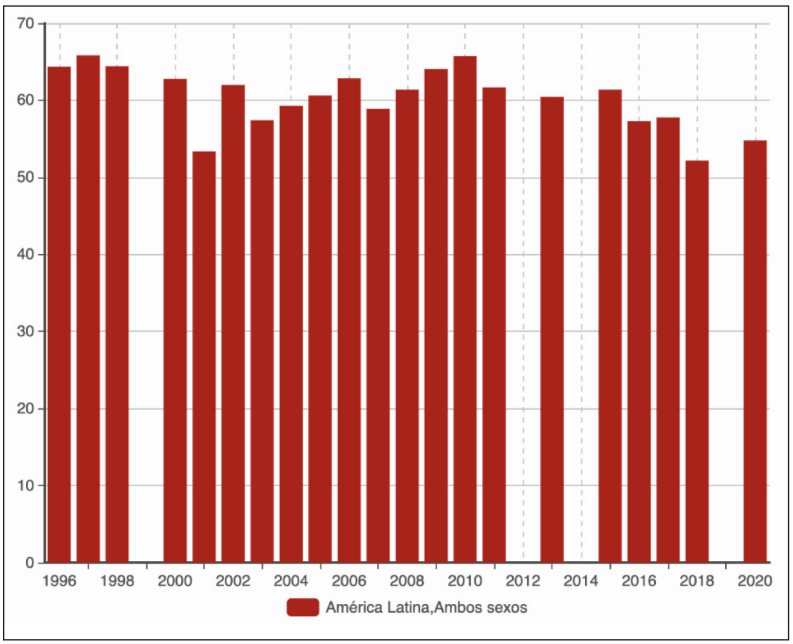
También influye la tradición política, así como las coyunturas de desencanto o por el contrario de ver opciones políticas percibidas de verdadero cambio (tal es el caso mexicano de la alternancia hacia la izquierda de 2018). Sin embargo, estas generalizaciones pueden resultar demasiado abstractas a la luz de la historia, la evolución de la participación electoral en cada país y en la región puede seguir un curso homogéneo, o por el contrario, seguir un curso divergente de la participación

no convencional. Respecto de la participación convencional, Chile ha devenido en los últimos tiempos en uno de los países con menor participación electoral (alcanzó su punto más bajo en las elecciones municipales de 2016 con un 34% de participación).

Es alarmante si se considera que hace tan sólo una década votaba más del 80% del padrón electoral. Difícilmente tal variación pueda explicarse sólo por el cambio en la obligatoriedad del voto en 2012, aunque desde esa fecha comenzó el declive. Como puede observarse, en 2012, menos del 2% de los chilenos participaron en campañas políticas. Por el contrario, países como Brasil, Paraguay, Nicaragua y Costa Rica trascienden el 10% de participación. Sin embargo, cuando se analiza el nivel de participación fuera de la representación política, por ejemplo, en protestas, Chile ocupa los primeros puestos, con el 11% de personas que han participado. Una hipótesis plausible, sobre todo si se tienen en cuenta las dificultades de modificar reglas fundamentales, puede indicar un nivel de disconformidad con aspectos relacionados al propio orden político. Otro caso contrastante es Bolivia, que lidera la participación en protestas, y al mismo tiempo es el país que presenta niveles más bajos en la persuasión de los otros en la campaña electoral.

Por el contrario, hay países con mayor congruencia en los tipos de participación. Así, México muestra niveles muy bajos en cualquier tipo de participación, tanto en los procesos electorales como en las protestas. El caso de Haití es alto en ambos (participación en protestas y en proceso electoral). Esto puede quizás explicarse por la confianza de los ciudadanos en poder modificar las circunstancias políticas, muy baja confianza en México y alta en Haití.

Gráfico N° 5.



Porcentaje de la población que considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno. CEPAL; 2023.

La participación política consiste en el compromiso de las personas con el sistema político, en distintos niveles, desde el desinterés total hasta ocupar la titularidad de un cargo público (Rush; 1992), y más precisamente consiste en el conjunto de comportamientos de los ciudadanos orientados a influir en el proceso político (Axford; 1997). La participación política puede clasificarse en dos tipos:

a. La participación política visible, es decir el conjunto de acciones y de comportamientos que apuntan a influir de modo más o menos directo, y más o menos legal, en las decisiones. Entre ellas la propia selección de los detentores del poder en el sistema político o en simples organizaciones políticas, con la intención de conservar o de

modificar la estructura (y entonces los valores) del sistema de intereses dominantes. La influencia puede también tener lugar aún en situaciones de inacción de los actores (Bachrach y Baratz; 1962), mediante las llamadas reacciones previstas (Lukes; 1974, p. 2005).

b. El segundo tipo es la participación "latente", o sea participación potencial y en cierta medida participación efectiva, cuando hay una comunidad política interesada en la política e informada sobre su dinámica, que se activa raramente y en modo discontinuo. En tal sentido, la participación política visible y la participación potencial son bajas, convirtiéndose en un dato estructural de la región.

Al respecto conviene revisar la literatura comparada para apreciar que la escasa participación no sólo es un fenómeno bastante generalizado, sino que data de bastante tiempo en algunos países. La hipótesis de una comunidad política participativa se ha visto refutada por los hechos en democracias plenamente consolidadas y estables. La discrepancia de hipótesis y hechos fue planteada en términos de "a mayor participación, mejor democracia". Así, ya en los años 60 del siglo pasado, se advirtió la coexistencia de democracias avanzadas, economías desarrolladas y participación política muy baja. Una investigación comparativa muy famosa como la dirigida por Almond y Verba lo constató en 1963. La famosa comparación entre Estados Unidos, Inglaterra, México, Alemania e Italia, arrojó resultados que desafiaban la premisa normativa de estabilidad de la democracia con ciudadanos muy participativos e informados. Según estos estudiosos, la investigación

> Sobre el comportamiento político pone en dudas este modelo activista y racional, por cuanto resul-

> ta evidente que los ciudadanos de los sistemas democráticos no responden, sino muy raramente a este modelo. Ellos no están bien informados, ni profundamente empeñados, y tampoco particularmente activos (Almond y Verba; 1963, p. 383).

En la misma época (1965) otra investigación célebre, confirmaba las conclusiones de Almond y Verba. En el trabajo de Milbrath, se verificó que en los Estados Unidos, los "gladiadores", actor con alto nivel de participación política (medida con indicadores tales como contactar a un político, dar una contribución económica a un partido o a un candidato, participar en una reunión política, conceder tiempo para una campaña política, devenir un miembro activo de un partido, participar en encuentros políticos importantes, solicitar fondos para objetivos políticos, ser electo para un cargo político), apenas alcanzaban el 7% del conjunto de los ciudadanos, mientras que la suma de los "espectadores", caracterizados por un compromiso mínimo llegaba al 60%, y los apáticos al 30%. Es decir, en total los no participativos alcanzaban al 90% de la comunidad política. En 1972, Verba y Nie, precisando niveles de participación confirmaron los datos, convirtiéndose en una sólida tendencia hacia la escasa participación.

Los votantes (los que únicamente votan) llegan al 21%, mientras que los interesados en cuestiones públicas amplias, alcanzan el 18%. Treinta años después de la publicación de la obra de Almond y Verba, Lagroye (1993) constataría que la distancia entre la norma de participación y la participación efectiva, seguía siendo muy grande. ¿Sigue América Latina la tendencia a la participación en formas no convencionales? La participación política ha cambiado desde formas ortodoxas como votar, afiliarse a un partido, afiliarse a un sindicato, organizar una reunión, firmar para participar en un referéndum;

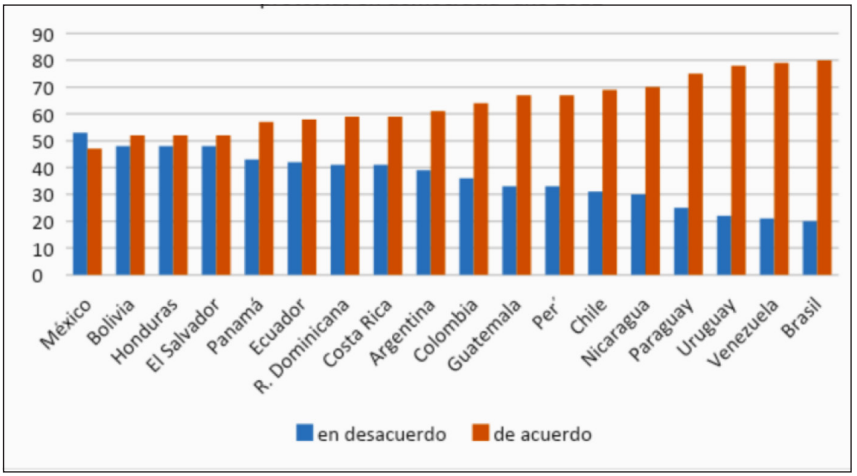
a formas modernas y heterodoxas como hacer campaña por abstención o voto en blanco, participar en un movimiento, hacer huelgas salvajes, bloquear el tráfico, hacer sentadas *Sit-in*, boicotear a un supermercado, dañar bienes materiales o del patrimonio cultural. Un importante trabajo realizado en la segunda mitad de los 70, reveló que "en las sociedades industriales avanzadas, las técnicas de acción directa contienen el estigma de la desviación, y tampoco son vistas como antisistema." (Barnes et al.; 1979, p. 162). En países como Inglaterra, Alemania o Estados Unidos, el porcentaje de población dispuesta a participar de modo no convencional frente a situaciones generadas por normas injustas, ha aumentado en un periodo de casi quince años (entre 1960 y 1974) siete veces. ¿Ha ocurrido esto en América Latina?

Pero precisemos mejor este punto: una investigación realizada sobre Europa occidental (Topf; 1995), ha puesto de manifiesto que la participación no convencional ha crecido a tal punto de hablar de una revolución participativa. Así, los inactivos han disminuido (del 85% en 1959, al 44% en 1990) y un crecimiento paralelo de personas con alguna actividad política (del 15% en 1959 al 66% en 1990). Los ciudadanos ingresaron al 2000 muy distantes de los partidos políticos, críticos de las élites y las instituciones, y orientados menos positivamente hacia los gobiernos (Dalton; 2004).

Según Barnes (1979) pueden considerarse cinco clases de participación política. Por una parte *a. Los conformistas*, que como lo sugiere su nombre, son actores empeñados en formas convencionales de participación; *b. Los reformistas*: que participan en modo convencional explorando las fronteras de las formas legales de protesta, pero manteniéndose dentro de los límites de esa legalidad; *c. Los activistas*, que usan todas las formas legales, tocan y atraviesan las fronteras hasta adoptar modos no legales de contestación; *d. Los inactivos*, que van

de la ausencia total del interés político a la información o como máximo firmar una petición, y *e. Los protestatarios*, que están dispuestos y adoptan todas las formas no convencionales, pero además rechazan las formas de participación convencionales. En América Latina puede apreciarse un porcentaje en general mayor de población que aprueba las marchas y protestas callejeras en todos los países con la excepción de México, donde más del 50% de la población las rechaza. El país del norte desconfía de la participación, como veremos en las tasas de participación formal e informal.

Gráfico N° 6.

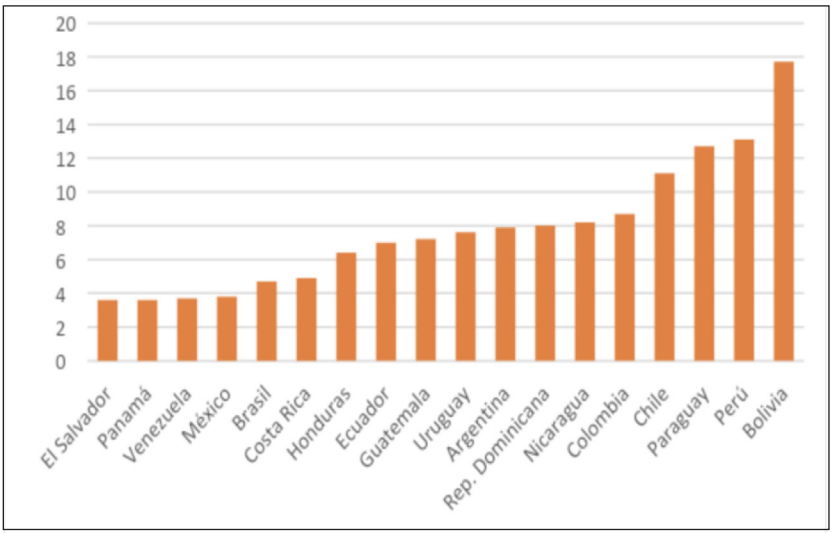


Porcentaje de acuerdo y en desacuerdo con las marchas y protestas en democracia. Año 2012 Fuente: CEPAL; 2016.

¿Cuántos participan o han participado en protestas? La tasa participativa es baja aún en aquellos países que aprueban en porcentajes altos las protestas como Brasil y Uruguay. En otros las cifras son más congruentes (participación relativamente alta y aprobación de protestas) como Chile o Perú; o (participación relativamente baja y desaprobación de las protestas) como México.

Como se mencionó antes, la participación pública no convencional o alternativa (protestar en manifestaciones públicas y hacer denuncias en la radio o en la televisión) está lejos en América Latina del 66% que menciona Topf (1995).

Gráfico N° 7.



Porcentaje de participación en protestas en 2012.
Fuente: CEPAL; 2016.

Como hemos visto la escasa participación no convencional no significa que los mexicanos sean legalistas en su concepción de la política, es decir que el escaso entusiasmo por las manifestaciones públicas de participación política no significa que los niveles de confianza crezcan para con el sector institucional del Estado. Si volvemos a la afirmación de Dalton, ¿son los latinoamericanos críticos con sus instituciones? Si vinculamos ser crítico con tener desconfianza, entonces sólo un 18% de los latinoamericanos confían en el gobierno, 16% confían en los jueces (16%), 13% en la policía, hasta llegar

a un raquítico 11% de confianza, en el caso de los partidos políticos. Hay conciencia de cierta pasividad con la autoridad, cuando los mexicanos afirman que "deberíamos ser más activos y cuestionar a nuestros líderes o gobernantes" (62%).

Tab. 1 Porcentaje de aprobación de los gobiernos.		
Gobierno municipal	Acuerdo/ Acuerdo en parte	63
Gobierno Estatal	Acuerdo/ Acuerdo en parte	63
Gobierno nacional	Acuerdo/ Acuerdo en parte	63

Fuente. Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Latinobarómetro; 2020.

En tal sentido, la escasa participación, así como el sólido apoyo a los gobiernos, que hicieron de México el país más estable de América Latina (con un sistema de partido hegemónico, pero con un orden político híbrido), conduce a muchos a pensar que los mexicanos tienen el gobierno que se merecen. En verdad, puede afirmarse que los mexicanos tienen el gobierno que prefieren. Los gobiernos en distinta escala protegen ante todo la estabilidad, altamente valorada en la comunidad mexicana.

¿Es la escasa participación de los mexicanos una actitud racional, derivada del conocimiento de los altos costos y no pocas frustraciones que implica la participación? Después de todo la participación puede, en ciertos contextos, implicar también irracionalidad, por cuanto es conocido que

> Individuos racionales y motivados por el propio interés no se comportan en modo tal de perseguir el interés común o de grupo, a menos que el nú-

> mero de componentes del grupo sea pequeño, o a menos que se recurra a la coerción o a alguna otra medida con el objetivo de impulsar a los individuos a actuar en su interés común. (Olson; 1965).

El individualismo, la existencia de *culturas verticales*, la debilidad de tradiciones liberales, la asimétrica distribución de los recursos entre los actores, pueden ser factores que hacen de la escasa participación, un mecanismo de adaptación cuando no de sobrevivencia, en particular con hechos colectivos cruciales (y traumáticos) como el periodo de guerra sucia que se vivió en la década de los setentas en México. Además de la racionalidad del *free rider*, consistente en que cuando el producto de la participación es un bien colectivo indivisible, tanto cuando no es posible excluir del disfrute del bien a quien no ha participado, como en la medida en que participar implica costos, puede ser racional no participar (ser un *free rider*).

Ello ocurre desde el momento en que tal participación no es decisiva para la producción de tal bien. En este sentido, si se aplica este razonamiento a la participación electoral, el resultado es no votar. Como señala Olson, en las organizaciones resultan claves los incentivos. Una participación sostenida y constante en el interior de las organizaciones políticas no puede lograrse si tales organizaciones no recurren a incentivos selectivos dirigidos a movilizar en modo diferenciado sus, también diferenciados, miembros. Hay tres tipos principales de incentivos: *a.* Materiales, o sea recompensas tangibles; *b.* De solidaridad; y *c.* Orientados al objetivo.

En México el peso de las tradiciones autoritarias sigue marcando el comportamiento cotidiano de los ciudadanos. Ello, además de impactar sobre la disminución de la participación, lo hace sobre una dimensión

crucial: la responsividad, es decir la correspondencia o comunicación entre las decisiones de los gobernantes y las expectativas o demandas de los ciudadanos. La larga experiencia autoritaria ha generado una *cultura de la desvinculación* entre comunidad y gobernantes (Russo; 2010), dando como resultado una caída de las expectativas de los ciudadanos, en el sentido de que los gobernantes "reaccionarán positivamente" a sus demandas, así como una cultura de élite en la que se refuerza la creencia de ganar fortaleza mientras se actúa con mayor autonomía de las demandas ciudadanas.

Las características centrales de la participación política, o sea el estar dirigida a influir tanto la elección de los decisores como sus decisiones mismas, estaban presentes también en la antigüedad (polis griega y república romana) pero el fenómeno ha asumido características particulares después de la formación de los estados nacionales, en concomitancia con las presiones por la democratización y la expansión del sufragio.

Si bien la participación electoral es solo una de las modalidades posibles de participación, en los regímenes democráticos sus consecuencias son inmediatas y significativas. Además, en democracia la participación electoral está siempre presente cuando las otras formas de participación son relativamente poco frecuentes.

Existen diferencias notables en los regímenes democráticos respecto de las tasas de participación electoral. La explicación de tal diferencia es sistémica, o sea depende de las características políticas e institucionales de cada sistema político. A paridad de orden político e institucional, la inclinación mayor o menor de los individuos a votar, puede deberse a orientaciones psicológicas y a condiciones socioeconómicas. Es más probable que una persona vaya a votar si se dan tres condiciones cognitivas: *a.* En general está interesada en votar, *b.* Posee información política, y *c.* Tiene sentido de eficacia.

Seguramente, la raíz de la participación se encuentra en una precisión fundamental, que realiza el sociólogo italiano Alessandro Pizzorno (1966): *aquello que favorece la participación no es la centralidad en abstracto o en general, señalada por Milbrath, sino la centralidad respecto a un grupo social.* La participación política es una acción en solidaridad con otros, que apunta a conservar o transformar la estructura (y los valores) del sistema de intereses dominantes. La participación política requiere la construcción de colectividades solidarias, en cuyo interior los individuos se consideran recíprocamente como iguales. La conciencia de clase o de posición, coincide con la capacidad de las organizaciones (partidos, sindicatos, etc.) de crear solidaridad e identidad colectiva.

La democracia tiene entre sus desafíos el reconocimiento con acciones y políticas, de su gran diversidad cultural, *votar es reafirmar la idea de nación.* Los mexicanos no sólo votan poco, sino que lo hacen muy raramente en cualquier ámbito. No votan en las fábricas, no votan generalmente en las universidades. Las elecciones en verdad están disociadas como método para la resolución de problemas de la vida cotidiana, y disociadas simbólicamente del dejar testimonio de la propia identidad política, como ocurre por ejemplo en un país, por cierto, contrastante en participación, como Italia (La Palombara; 1988).

Tab. 2 Confianza en las instituciones	Estado	Sociedad civil
Instituciones	Jueces, Policias, Gobierno	Familia, Iglesia, vecinos, partidos, empresarios
Media de confianza	15,6	43

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro; 2020.

La media de confianza en estas dos categorías, resulta de la suma de confianza en opciones *totalmente, bastante*, dividida por cada actor o institución. En verdad debe aclararse que, en el caso de los partidos, hay análisis que proponen la reubicación de los partidos de actores de la sociedad civil, a actores del Estado (Calise; 1992 y Lowi; 1992). Es probable que actualmente la población lo perciba de ese modo. Esta diferencia se hace más neta cuando dividimos en tres, a los actores de la sociedad civil.

Un país multicultural con bajos índices de confianza y participación política, como se describe en el último censo de INEGI 2020, mantiene índices de desigualdad alta en las tres regiones económicas más importantes del país (norte con Nuevo León, centro con Guanajuato y sur con Guerrero y Oaxaca). Poblaciones que si bien se reconocieron como indígenas (en Guanajuato el último censo manifestó un aumento de la población autodefinida indígena y hablante del náhuatl) no se encuentran incorporadas en los circuitos de participación y consulta ciudadana.

América Latina es la región más violenta del mundo, de acuerdo a datos de marzo del 2024 de Banco Interamericano de Desarrollo, la región tiene una tasa de homicidios tres veces mayor a la del promedio mundial[2] y de una de las más desiguales. La pobreza ha disminuido de 48.3% a 33,2% entre 1990 y 2008 (CEPAL; 2009), pero cinco de los diez países más desiguales del mundo están en América, entre ellos Brasil. El último quintil de ingreso alcanza apenas al 2.9% mientras el 20% más rico tiene el 57.8% del ingreso total de la región. En la región

[2] BID, 2024. Recuperado de: https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-en-america-latina-y-el-caribe#:~:text=La%20regi%C3%B3n%20tiene%20una%20tasa,mundial%2C%20UNODC%2C%202023.

la prioridad de la seguridad ha desplazado a las necesidades civiles, sociales y culturales de sus ciudadanos, la gobernanza criminal (BID; 2024) ha permeado a las esferas más profundas de las sociedades latinoamericanas, y esto se refleja en la pérdida de confianza hacía los Estados que poca o nula vinculación tienen con los mecanismos de integración de los derechos de las subciudadanías.

Al mismo tiempo la región ha atravesado en las últimas décadas por un profundo e inédito proceso de cambio político, orientado hacia la democratización y hacia la evolución de nuevas formas ciudadanas. Naturalmente, hay una diversidad de procesos internos que hacen difícil hablar de una misma realidad regional. Países como Haití y Uruguay forman parte de historias muy diferentes, sin embargo, América Latina es una región que debe ser analizada como tal: hay razones históricas de largo plazo, una realidad geopolítica común frente a las potencias de mercado, y también la experiencia compartida de procesos más recientes. Así, en los últimos setenta años América Latina se urbanizó, se educó y se modernizó, la estructura familiar se modificó y las nuevas tecnologías llegaron a toda la región aún con disparidades internas (Delich; 2004).

Desde los años ochenta del siglo pasado también se experimentó la democracia, se convirtió en un hecho regional, lo que ha contribuido al asentamiento de un núcleo de valores comunes (Inglehart; 2005). Sin embargo, la democratización de los regímenes políticos latinoamericanos, no encuentran aún la integración cultural y simbólica de su realidad pluriétnica. El subejercicio de la ciudadanía es un común denominador en el diseño de las estructuras de participación política, que, si bien han integrado a sus economías el valor intrínseco de las culturas originarias, aún requieren avanzar en la dimensión social de sus ciudadanías. Por último, al contrario

del panorama visualizado por Ronald Inglehart, respecto de que los ciudadanos de las sociedades modernas, debieran exigir más libertades democráticas, en la realidad actual de la región no hay más ni mejores canales de participación, ejercicio y consolidación de los derechos y libertades que el desarrollo de las democracias latinoamericanas presuponen.

Referencias bibliográficas

Almond G. y Verba, S. (1963) The Civic Culture. Princeton University Press.

Axford, B., y Rosamond, B. (1997) Political participation in Politics: An introduction, edited by Gary K. Browning, Barrie Axford, and Richard Huggins.

Bachrach, P., y Baratz M. (1962) Two Faces of Power, in The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962).

Banco Interamericano de Desarrollo, 2024.

Barnes et al. (1979) Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills, Sages Publications.

Barómetro de las Américas, Informe 2014.

Bonfil, G. (1990) México profundo: una civilización negada. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Calise, M. (1992) Come cambiano i partiti. Il Mulino.

Cepal, informes 2009, 2015, 2016.

Dalton, R. (2004) Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press.

Dammert, L. (2012) La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina. PNUD.

Delich, F. (2004) Repensar América Latina. Gedisa.

Fukuyama, F. (1995) Trust: the social virtues and the creation of prosperity. Free Press.

Hirschman, A. (1984) De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras. Fondo de Cultura Económica.

Inglehart, R., y Carballo, M. (2008) Existe Latinoamérica, un análisis global de diferencias transculturales. Perfiles latinoamericanos, FLACSO México, vol.16 no.31.

Lagos, M., y Dammert, L. (2012) La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina. Corporación Latinobarómetro, 9.

Lagroye, J. (1993) Sociología Política. Fondo de Cultura Económica.

La Palombara, J. (1988) Democracia a la italiana. Editorial de Belgrano.

Latinobarómetro, informes 2008, 2009, 2010, 2016.

Lowi, Theodore J. (1992) Governo di partito e regime presidenziale, en Calise.

Mauro (comp.). (1992) Come cambiano i partiti. Il Mulino.

Lukes S. (1974, 2005) El poder, un enfoque radical. Siglo XXI.

Marshall, T. (1950) Citizenship and social class (Vol. 11).

Milbrath, L. (1965) Political Participation. Rand Mc Nally College Pub.

Milbrath, L, y Goel, M. L. (1977) Political participation: ¿How and why do people get envolved in politics? Chicago: Rand McNally College Pub.

Pizzorno, A. (1966) Introduzione allo studio della partecipazione politica, en Quaderni di

Sociologia, 15.

Portantiero, J., y Pedroso, O. (2000) El Tiempo de la Política: Construcción de Mayorías en la Evolución de la Democracia Argentina, 1983-2000 (Vol. 1). Temas Grupo Editorial.

PNUD, informes 2012, 2017.

Rokkan, S. (1982) Cittadini, elezioni, partiti. Il Mulino.

Rokkan, S., y Flora, P. (2002) Stato, nazione e democrazia in Europa. Il Mulino.

Russo, J. (2010) Participación política y civilidad, la desvinculación, en Juan Russo (Coord.) Formación ciudadana, calidad democrática y participación electoral, IFE/ Conacyt.

Russo, J. (2017) Ciudadanías y subciudadanías: la teoría de los candados. Rivista italiana di Sociologia Società Mutamento Politica, 8(15).

Rush, M. (1992) Politics and Society: An Introduction to Political Sociology, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall.

Tilly, C. (1984) La formazione degli stati nazionali nell' Europa occidentale. Il Mulino.

Topf, R. (1995) Beyond Electoral Participation, en A.D. Klingemann and D. Fuchs (comp) Citizen and the State. University Press.

Verba, D., Nie, N. y Kim, J (1978) Participation and Political Equality. A seven Nations comparison. Cambridge University Press.

Zincone, G. (1994) Uno schermo contro il razzismo, Donzelli.

Configuraciones del Estado de bienestar y posneoliberalismo en América Latina. Una aproximación panorámica.

State Configurations: The Welfare State and Post-Neoliberalism in Latin America. A Panoramic Approach

Jesús Antonio Pérez Tagle
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
https://orcid.org/0000-0002-1779-6637

Resumen

En este ensayo hago un recorrido en torno a las políticas de bienestar en América Latina desde las postrimerías del siglo XIX, pasando por el periodo de postguerra, su posterior tránsito hacia el neoliberalismo y la construcción del posneoliberalismo en el siglo XXI. Para esto, recurro a un conjunto de tipologías que me permiten argumentar que, si bien, ha habido en la región importantes diferencias entre subregiones y países a través del tiempo, también han existido algunos elementos constantes en la región, lo cual podría entenderse como una trayectoria de configuraciones diversas que, sin embargo, delinean tendencias regionales, esto es desde que se sientan las bases (en un esquema minimalista) de la protección social durante el periodo liberal-exportador, el Estado de bienestar de base contributiva con universalismo débil (durante el Modelo de Sustitución de Importaciones), pasando por la condicionalidad neoliberal con un residualismo fuerte (en el marco del neoliberalismo) y llegando al modelo de construcción posneoliberal (surgido con los gobiernos de izquierda y centro-izquierda

basado en la creación-expansión de derechos sociales). Sobre esta última tendencia, localizo algunas de las principales políticas sociales que pueden verse como parte de un ensayo de construcción de un Estado de bienestar posneoliberal y señalo algunas tensiones teóricas en torno al propio concepto de Estado de bienestar, así como ciertos problemas para su construcción práctica.

Palabras clave: Estado de bienestar, posneoliberalismo, neoliberalismo, universalismo, derechos.

Abstract
In this essay, I review welfare policies in Latin America from the late 19th century through the postwar period, its subsequent transition to neoliberalism, and the construction of post-neoliberalism in the 21st century. To do so, I draw on a set of typologies that allow me to argue that, while there have been significant differences across subregions and countries over time, there have also been some consistent elements. This could be understood as a trajectory of diverse configurations that nonetheless delineate regional trends. This includes the establishment (in a minimalist framework) of social protection during the liberal-export period, the contributory welfare state with weak universalism (during the Import Substitution Model), neoliberal conditionality with strong residualism (within the framework of neoliberalism), and the post-neoliberal construction model (which emerged with left-wing and center-left governments based on the creation and expansion of social rights). Regarding this latter trend, I identify some of the main social policies that can be seen as part of an attempt to build a post-neoliberal welfare state and point out some theoretical tensions surrounding the very concept of the welfare state, as well as certain problems in its practical construction.

Keywords: Welfare State, Post neoliberalism, Neoliberalism, Universalism, Rights.

Introducción

Frecuentemente, el Estado de bienestar ha sido explicado como una formación específica surgida en el periodo de postguerra en Europa. Desde ahí se han realizado análisis que intentan dar cuenta de las características de esta forma de Estado, y tipologías que abordan las diferencias y similitudes entre las subregiones del continente y entre países, por ejemplo, la tipología de Esping-Andersen.

No obstante, el concepto ha sido aplicado a otras regiones del mundo, llevando a que se hable de un "Estado de bienestar del tercer mundo" (Kurtz; 2002) o, en el caso particular de América Latina: un "nuevo modelo de Estado de bienestar desarrollista" (Riesco; 2009) y "Estados de bienestar social tardíos" (Kerstenetzky; 2017). Este esfuerzo ha resultado en un conjunto de estudios que, aunque parten de conceptos diversos (Estado de bienestar, política social, regímenes de bienestar), adelantan tipologías sobre las políticas de bienestar a partir de diversas dimensiones y variables (Filgueira, 1998; Barrientos, 2004; Meza-Lago, 2005; Martínez, 2007; Barba, 2019).

En este ensayo, hago un recorrido en torno a las políticas de bienestar en América Latina desde las postrimerías del siglo XIX, pasando por el periodo de postguerra, su posterior tránsito hacia el neoliberalismo y la construcción del posneoliberalismo en el siglo XXI. Para esto, recurro a un conjunto de tipologías que me permiten argumentar que, si bien, ha habido en la región importantes diferencias entre subregiones y países a través del tiempo, también han existido algunos elementos

constantes en la región, lo cual podría entenderse como una trayectoria de configuraciones diversas que, sin embargo, delinean tendencias regionales.

Comprende la fase en que se sientan las bases (en un esquema minimalista) de la protección social durante el periodo liberal-exportador, el Estado de bienestar de base contributiva con universalismo débil (durante el Modelo de Sustitución de Importaciones), pasando por la condicionalidad neoliberal con un residualismo fuerte (en el marco del neoliberalismo) y llegando al modelo de construcción posneoliberal (surgido con los gobiernos de izquierda y centro-izquierda basado en la creación-expansión de derechos sociales). Sobre esta última tendencia, localizo algunos de las principales políticas sociales que pueden verse como parte de un ensayo de construcción de un Estado de bienestar posneoliberal y señalo algunas tensiones teóricas en torno al propio concepto de Estado de bienestar.

La estructura del texto es la siguiente: primero, describo un conjunto de proposiciones sobre el Estado de bienestar en Europa; en un segundo apartado, hago un recorrido de algunas de las tipologías y explicaciones más generales sobre el Estado de bienestar en América Latina; posteriormente, planteo lo que, a mi juicio, se corresponde con configuraciones posneoliberales del Estado de bienestar en la región; termino con una reflexión sobre algunas tensiones teóricas del concepto de Estado de bienestar, así como ciertos problemas para su construcción práctica.

1. Sobre el Estado de bienestar en Europa y el área anglosajona

Las políticas de bienestar están en relación directa con la forma de Estado que se configura en los diversos

países. La definición del bienestar y el rol que debe jugar ha estado presente en la construcción histórica del Estado moderno, particularmente a partir del siglo XIX, y toma una importancia fundamental en el siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando se habla de políticas en torno al bienestar, se suele recordar el ejemplo alemán durante el periodo de Otto Von Bismarck a finales del siglo XIX, que inaugura "un nuevo tipo de intervención pública", en este caso, orientada por el objetivo de "unificación y construcción del Estado nacional" y que "compromete al Estado con la protección de la sociedad, en especial de los trabajadores asalariados, respecto de ciertos rasgos asociados con la participación en una economía de mercado". Asimismo, este modelo se arraigó en el contrato de trabajo para instaurar el "seguro nacional obligatorio, organizado por categorías profesionales, contra el riesgo de la pérdida de la capacidad de generar ingreso por causa de accidente, invalidez o vejez" (Kerstenetzky; 2017, p. 31).

Durante 1930, tuvieron lugar otras experiencias en torno a la construcción del bienestar una de estas fue en Suecia a partir de la Alianza Red-Green en 1933, y la que se dio en Estados Unidos como respuesta a la crisis detonada en 1929 que conmovió los cimientos del liberalismo económico y el Estado liberal. En efecto, de la mano de Roosevelt y su política del New Deal, el gobierno tomó un papel muy activo en la rectoría de la economía, con este enfoque se impulsaron grandes proyectos de infraestructura que le dieron empleo a muchos ciudadanos, además de algunos programas sociales que ayudaron a mitigar la pobreza como el seguro de desempleo y un sistema de pensiones decretados en 1935 a través de la Social Security Act.

Décadas más tarde, al terminar la Segunda Guerra Mundial, en Inglaterra también surgió un modelo impulsado por el gobierno laborista basado "en el estatus

de ciudadanía" y el establecimiento de "el derecho a un patrón de vida mínimo, financiado con recursos tributarios, al que se convino en llamar seguridad social", y que se constituyó mediante el servicio de salud pública, el régimen previsional y la asistencia social (Kerstenetzky; 2017, p. 31).

Para explicar el surgimiento del Estado de bienestar, Pampel y William (1989) identifican cuatro perspectivas:1) industrialismo, que ve a las políticas de bienestar como una concesión del Estado benevolente ante los problemas sociales provocados por el proceso de industrialización; 2) neomarxismo, que sostiene que el gasto en bienestar fue una necesidad del propio capitalismo para tener una fuerza de trabajo dócil y capaz físicamente; 3) social demócrata, donde el gasto en bienestar se toma como una consecuencia del incremento del poder político de la clase trabajadora y; 4) política de grupos, que señala que el Estado de bienestar ha crecido con base en la influencia de los grupos de presión.

Asimismo, cuando se habla de tipologías del Estado de bienestar en Europa, de acuerdo con Saborido (2002), se pueden distinguir dos tipos, el que surgió en Alemania y Francia basado en las contribuciones sociales y que fomenta el modelo de familia tradicional; y el que emergió en Suecia y Noruega que se basó en los impuestos sobre la renta y en la incorporación de la mujer al mercado. Habría un tercer modelo que fue el instaurado en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que se ensambla con la visión del liberalismo donde el mercado tiene una función central en la distribución de los recursos, y se implementan políticas sociales dirigidas a los más necesitados a fin de mitigar la desigualdad social.

Aunque con diferencias específicas entre regiones, el Estado de bienestar parece responder a una

> (…) síntesis del pacto sociopolítico entre sindicatos, organizaciones empresariales y gobierno, en pos de una seguridad económica y social, unida a una garantía de un mínimo vital para todos los ciudadanos, el pleno empleo y la reducción de la desigualdad económico-social, que permita la eliminación, o al menos disminución, de la pobreza (Ochando; 1999, p. 191).

Se trata de "una forma histórica de intervencionismo que se expande y se consolida en la Europa de posguerra (…) en pro de garantizar pleno empleo y en la promoción de un sistema de protección" (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 12).

Para abordar la cuestión del bienestar se han formulado numerosos conceptos, tales como "sistema de protección social, seguridad social, políticas sociales, Estado providencia, bienestar social, bienestar público, administración social, servicios sociales" lo que ha implicado una suerte de indefinición (Kerstenetzky; 2017, p. 28). Es válido plantearse que esto es debido a la necesidad de diferenciar entre los enfoques y políticas implementadas en torno al modelo de bienestar.

En ese sentido, uno de los estudios clásicos donde se distinguen los tipos de Estado de bienestar en Europa y en Norteamérica es la desarrollada por Esping-Andersen, que coloca en el centro de su análisis la relación entre el Estado, la familia y el mercado, además de la calidad de los derechos y la estratificación social. Para este autor hay tres regímenes de Estado de bienestar: Liberal, Corporativo y Socialdemócrata.

1) Liberal, "en el que predominan la asistencia condicionada, las modestas transferencias universales o modestos planes de seguro social", se atiende mayormente a la población de bajos ingresos y se promueve al mercado a través de esquemas

privados de bienestar. Las consecuencias de este régimen son un disminuido efecto de desmercantilización; la contención del alcance de los derechos sociales y "un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios del bienestar estatal, bienestar diferenciado por el mercado entre las mayorías". Este régimen se desarrolló en Estados Unidos, Canadá y Australia.

2) Corporativo, donde "el legado histórico corporativista-estatista se actualizó para adaptarse a la nueva estructura de clases 'postindustrial'". Debido a que "la obsesión liberal con la eficiencia del mercado y la mercantilización nunca fue preminente" la concesión de derechos sociales no fue un tema seriamente disputado, pero, a la vez, "predominó la preservación de las diferencias de estatus" por lo que el impacto redistributivo del Estado no fue significativo. Asimismo, este régimen está influenciado por la iglesia y la concepción de la familia tradicional. Aquí, "el principio de 'subsidiariedad' sirve para enfatizar que el estado sólo intervendrá cuando se agote la capacidad de la familia para servir a sus miembros. Como ejemplo de este régimen se señala a Austria, Francia, Alemania e Italia.
3) Socialdemócrata, en el que "los principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales se extendieron también a las nuevas clases medias". La social democracia fue la fuerza política principal detrás del surgimiento de este modelo, en efecto, "en lugar de tolerar un dualismo entre Estado y mercado, entre clase trabajadora y clase media, los socialdemócratas persiguieron un estado de bienestar que promoviera una igualdad de los más altos estándares, no una

igualdad de necesidades mínimas como se perseguía en otros lugares".

La fórmula de este régimen es la combinación "de programas altamente desmercantilizantes y universales que, sin embargo, se adaptan a expectativas diferenciadas". Otro elemento fundamental es la fusión entre el bienestar y el trabajo, con un fuerte compromiso en torno al pleno empleo, donde los trabajadores manuales pueden disfrutar de derechos en forma similar a los trabajadores de "cuello blanco" o servidores públicos y que integra a todos los estratos sociales en un sistema de seguridad universal, esto a través de una amplía captación de impuestos. Este régimen se asocia a los países escandinavos (Esping- Andersen; 1990, pp. 26-28).

Es importante destacar que Esping-Andersen (1990) aclara que no hay "casos puros" y que cada uno de estos regímenes tiene elementos de los otros o, incluso, algunos países situados en un régimen se van acercando progresivamente a otro como es el caso de los regímenes conservadores europeos que incorporaron "impulsos liberales y socio-democráticos" (p. 28-29), por lo que su tipología no debe verse como monolítica sino que puede utilizarse como una primera herramienta para analizar las variantes de los Estados de bienestar. Sin embargo, se le ha criticado por ser un esquema muy rígido donde no todos los Estados pueden ser ubicados (Ceka y Arifi; 2019, p. 41).

Por esto, se ha señalado a España, Grecia y Portugal como países que no entran en su tipología y que, más bien, deberían ser definidos en un régimen aparte: "Estados de bienestar del sur de Europa, latinos o mediterráneos" (Ferrera; 1996, p. 19). También, se han formulado dos posturas a partir de los estudios de los países que pertenecían al bloque soviético, una es que estos no entran en la tipología de Esping-Andersen y, la segun-

da, que son un modelo híbrido (Ceka y Arifi; 2019, p. 41). En consonancia con lo anterior, Calzada et al (2013) ubican cinco tipos de regímenes de bienestar en Europa, a los que se asocian algunos principios organizativos y valores: Nórdico; Continental; Anglosajón; Mediterráneo y Este.

Otra crítica se enuncia desde la posición feminista, donde se argumenta que la dimensión de género no está suficientemente presente en el modelo de Esping-Andersen, ya que "no considera las políticas familiares y su impacto en el gendering del Estado de bienestar" (Trifiletti; 1999, p. 50). La crítica feminista destaca que hay una infravaloración de la esfera familiar en el trabajo de Esping-Andersen, y dirige el análisis hacia la cuestión del papel de la familia en el funcionamiento de los regímenes de bienestar, donde el trabajo de las mujeres en el hogar es ignorado (Ubasart y Minteguiaga; 2017, p. 219).

Finalmente, se ha destacado la necesidad de analizar el rol de las comunidades o sociedad civil en los regímenes de bienestar, en esta propuesta "considerar la esfera comunitaria puede ser útil para introducir la variable 'etnia' en los trabajos sobre bienestar, indispensable en muchos países de América Latina" (Ubasart y Minteguiaga; 2017, p. 219).

2. El proceso latinoamericano

Filgueira señala que, en América Latina, dentro de la fase denominada como "exportadora-oligárquica" o "exportadora-liberal", que comprendió aproximadamente desde 1870-80 a 1930, surgieron características novedosas que pueden clasificarse como de política social, lo cual contrasta con el periodo anterior inmediato, en efecto, hasta mediados del siglo XIX, la cuestión social se reducía estrictamente a un problema de control

y filantropía, siendo la primera principalmente coto del Estado y sus fuerzas armadas (o caudillos locales) y la segunda de la iglesia y la beneficencia. En la medida en que el Estado realizó alguna acción social, ésta se limitó a la expropiación de tierras pertenecientes a indígenas y pobres rurales, el control coercitivo de la población rural desplazada y el mantenimiento del orden en los centros urbanos emergentes. En esta etapa, ni la salud ni la educación ni las diversas formas de seguridad social tenían una presencia continua o sustancial a nivel nacional (Filgueira; 2015, p. 50).

En cambio, ya en el periodo que inicia en 1870-80 se dan algunos cambios en materia de bienestar,

> (…) especialmente en los países que habían podido participar con éxito en la economía global", estos fueron: "(i) la expansión de la educación laica de base estatal; (ii) las autoridades de salud pública asumiendo el trabajo de la iglesia y las organizaciones benéficas; (iii) los primeros sistemas de seguros laborales y de pensiones, que cubren predominantemente a los funcionarios y militares de los Estados, y una maquinaria administrativa en expansión (Filgueira; 2015, pp. 51-52).

Por supuesto, estos cambios no estaban basados en las "nociones de derechos ciudadanos o laborales", en realidad, representaban el giro de "un enfoque meramente represivo a uno disciplinario y preventivo", además de

> (…) la apreciación de la necesidad de involucramiento del Estado en la producción de ciertos bienes antes considerados privados, que ahora pasan a ser tratados como bienes públicos por las externalidades económicas, sociales y de orden público que produce su consumo (Filgueira; 2015, p. 55).

De ahí, que Filgueira (2015) sostenga que lo que se dio en esa fase fue un "Estado de bienestar minimalista", donde las reformas en educación y salud fueron cruciales.

Si bien, el giro del enfoque represivo al disciplinario y preventivo, encaja en la perspectiva de la concesión del Estado hacia las clases subalternas, este también verse como una estrategia para posibilitar la identidad nacionalista del propio Estado moderno, haciendo un paralelismo con la función de las reformas de Bismarck en la lógica de unificar al Estado, por ejemplo, el impulso a políticas más nacionalistas y "populistas" (en el sentido de Laclau) durante el Cardenismo en México, el peronismo en Argentina y el movimiento político encabezado por Getulio Vargas en Brasil.

Además del objetivo de viabilizar a la economía capitalista, lo cual refiere a la perspectiva neo-marxista, habría que aquilatar el rol del conflicto entre las facciones, con la participación de las clases dominantes y subalternas, que se disputaron la orientación de la construcción del Estado moderno en la definición e implementación de las políticas educativas y de salud, lo cual también se acercaría a la perspectiva social-demócrata.

> Se puede o no estar de acuerdo con Filgueira en utilizar el concepto de Estado de bienestar minimalista para este periodo, a mi juicio, estos cambios sí constituyeron el inicio del tránsito dialéctico del Estado liberal al Estado de bienestar, pero este se dio de forma desigual en los países y subregiones, y tendrá un avance notable en el siguiente periodo: para mediados del siglo XX, había modelos que apuntaban hacia cierto nivel de protección social, en efecto, estas respondían(…) la fragilidad de los sistemas de partidos que permitieron a los políticos dar forma al bienestar y distribuir fondos y beneficios estratégicamente

> como una manera de obtener apoyo y votos más que simplemente una vía de categorías 'objetivas' de necesidad o deber en torno al cuidado (Riggirozzi; 2017, p. 5).

Los procesos de construcción de estos modelos se ubican en distintos periodos y diversas intensidades, por ejemplo, México tuvo que pasar por una sangrienta revolución que devino en una constitución con un conjunto de derechos sociales que sirvió de base legal y política para el tendido de instituciones de salud, vivienda, trabajo y educación, principalmente durante el régimen de Lázaro Cárdenas. En el caso del Cono Sur, países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay fueron articulando sus propios modelos a lo largo del siglo, respondiendo a las demandas de las clases trabajadoras y clase media (Riggirozzi; 2017, p. 5). Filgueira (2015) señala que entre 1910 y 1930, comenzaron a perfilarse los contornos de las políticas basadas en derechos en los países pioneros del Río de la Plata (p. 55).

Esta tendencia delineó una nueva fase, donde, a partir de la tipología de Esping-Andersen, y situándose hasta antes de las reformas neoliberales, se tiende a ver a la región como cercana a los regímenes conservadores o corporativos en Europa, "aunque con características propias". Así, se ha dicho que estos comparten un eje "esencialmente político", pues se "concebía el bienestar de manera corporativa y asumía como problema fundamental preservar las diferencias de estatus", a la par que se "privilegiaba una lógica laboral gobernada por el breadwinner system, en el que la familia y particularmente las mujeres eran las responsables de transferir servicios de bienestar, mientras los hombres adultos desempeñaban el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal".

Una segunda característica que compartirían es "el seguro social ligado al empleo formal", que "aunque su cobertura tendió a crecer gradualmente en Latinoamérica se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador: las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado". De tal manera que estos sistemas "no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social sino de relaciones clientelistas" (Del Valle; 2010, pp. 241-242).

No obstante, se ha discutido sobre los límites de la tipología de Esping-Andersen al intentar explicar las políticas de bienestar en los países de esta región (Del Valle, 2010; Ubasart y Minteguiaga, 2017). Por ejemplo, Del Valle (2010) localiza algunos elementos que hacen a América Latina un caso aparte del europeo, uno es que en la región "no han prevalecido de manera duradera la democracia ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población".

Además, "los niveles de industrialización e ingreso que han distinguido a los países europeos son muy superiores a los de los países de América Latina en los que el mercado se ha caracterizado por la segmentación y la formación de oligopolios o monopolios y no se han mostrado permeables a una salarización universal de la fuerza de trabajo". Con todo esto, "resulta claro que los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría de la población, en América latina son muy inferiores a los que caracterizan a las economías de la OCDE" (pp. 240-241).

Complementariamente, Del Valle puntualiza que a la hora de analizar el caso latinoamericano debe tomarse en cuenta el hecho de que no es una región homogénea, en cambio, hay grandes diferencias

> (…) territoriales, demográficas, etno-culturales y también macroeconómicas como las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización y sociales, como la de los indicadores sociales y la desigualdad entre los países que la integran", también, "existen enormes disparidades en materia de gasto social" y, finalmente, "no todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo (Del Valle; 2010, p. 241).

En este marco, se han realizado esfuerzos en torno a comprender las políticas de bienestar en los países de la región, por lo que se cuenta con algunas tipologías que destacan diversos conceptos y elementos.

Por ejemplo, Mesa-Lago (2005) clasificó los programas de seguro social a partir del momento en que fueron creados, de ahí derivo tres grupos: 1) pionero-alto (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica), este fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales, durante las décadas de 1920 y 1930, además, alcanzó la mayor cobertura y desarrollo de dichos sistemas, pero con altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial; 2) intermedio (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) que implementó sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta, logró una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas, aunque con cierto desequilibrio y; 3) tardío-bajo (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) que fue el último en introducir sus programas, en los años sesenta y setenta, a pesar de que sus sistemas eran relativamente más unificados y adolecían de menos problemas financieros, tenían una menor cobertura y desarrollo (pp. 14-15).

Asimismo, utilizando el concepto de "Estado social", Filgueira (1998) formula una tipología que abarca a los Estados sociales hasta la década de 1970 y que se relaciona con la aplicación del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI):

1) Universalismo estratificado, aplicado en Uruguay, Argentina y Chile, se distingue porque hacia 1970 estos países tenían una amplia cobertura en seguridad social, servicios de salud y educación, así como una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en salud, es decir, estas características variaban dependiendo al estrato social al que se perteneciera.
2) Los regímenes duales (Brasil y México), que presentaban un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante, aunque estratificado, grado de cobertura en salud. Adicionalmente, el problema de la heterogeneidad territorial es muy marcado pues el desarrollo económico y social a nivel del trabajo formal, el propio Estado y la protección se da de manera distinta en las diversas regiones. Ahora, en materia política, el control e incorporación de los sectores populares se ha apalancado en una combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y en el corporativismo vertical en las áreas más desarrolladas.
3) Regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador), aquí se presentan sistemas elitistas de seguro social y salud y un esquema dual en educación, con menos del 20% de la población con acceso a programas básicos de protección y seguridad social (con excepción de Guatemala

> con 27%) y una situación similar respecto a la salud. En cambio, la educación primaria, con fuertes desigualdades en calidad, alcanzaba a más de la mitad de la población y, en algunos casos, tenía cobertura universal. Estos sistemas elitistas agregan más privilegios a aquellas personas que ya estaban en situación de privilegio, pues algunos trabajadores formales y los funcionarios públicos son los más favorecidos mientras que los trabajadores informales, agricultores y trabajadores secundarios son excluidos. También, la incorporación y cooptación de los sectores populares ha sido mediante mecanismos clientelares y patrimonialistas.

Ahora, se ha señalado a la informalidad como uno de los problemas más graves en torno a la temática expuesta, en efecto, el esquema de bienestar en la región ha estado marcado por la persistencia de la informalidad laboral que ha excluido a amplías franjas de la población de la seguridad social (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 12). En esta tesitura, Gough y Wood (2004) argumentan que en América Latina el Estado no regula fuertemente al mercado, ni da suficiente cobertura a la población, por lo que son las familias y las redes sociales en torno a las personas las que proveen la mayor parte de los servicios de bienestar. De acuerdo con Rosenbluth (1994) la informalidad en la región, en 1980, representaba entre 30 y 54 por ciento de la Población Económicamente Activa. Sobre esta cuestión, se ha argumentado que

> La incapacidad de los sistemas avanzados de protección social en América Latina para proveer adecuada cobertura y reducir la desigualdad es resultado del desajuste entre la estructura del mercado de trabajo y el diseño de la

> política social. En democracias industrializadas avanzadas, los regímenes de bienestar enraizados en la tradición Bismarckiana del seguro social contributivo han sido efectivos en proteger al grueso de la población, aunque de una manera más desigual que en los regímenes nórdicos (Esping Andersen 1990; Huber y Stephens 2001). Sin embargo, en América Latina, donde una gran proporción de la población trabaja fuera del mercado laboral formal, tales sistemas inevitablemente generan brechas de cobertura y exacerban la desigualdad (Prible; 2013, p. 4).

Estos acercamientos tocan implícita o explícitamente el tema central de la universalidad del bienestar, en ese sentido, una de las diferencias sustantivas que esta etapa del Estado de bienestar de postguerra tendrá con el modelo neoliberal, será la cuestión de la universalidad en las políticas de bienestar. De acuerdo con Grugel y Riggirozzi (2017), de manera general, lo que se mantuvo hasta antes de la década de 1980 fue el "universalismo débil", esto significa que "hubo agudas distinciones, en términos de acceso a los beneficios, entre los beneficiarios rurales y urbanos, y de la provisión hacia la clase trabajadora y la clase media, además de las tan usuales desigualdades basadas en el género", lo que implicó que la cobertura fuera más limitada que en Europa" (p. 5). Por otra parte, es importante hacer la distinción de que, si bien no se logró alcanzar el universalismo completo, tampoco era un modelo que obedeciera a la lógica de la focalización (Salgado; Martinez y Meireles, 2018, p. 21).

Para Filguiera (2015), este periodo, en el marco del Modelo de Substitución de Importaciones (MSI), debería nombrarse como "Estado de bienestar de base contributiva" (p. 48). Esto es así debido a que se presentó "el

primer intento de construcción de ciudadanía social en América Latina.", en efecto, este periodo

> (…) descansaba en una ciudadanía educativa básica con herramientas universalistas y en un modelo de atención de salud dual, con alguna provisión básica mínima universal, pero con el sector público operando sistemas de salud incompletos y de menor calidad que los que atendían a las personas con seguro de salud proporcionado como parte del modelo contributivo de seguridad social. También descansaba en una forma de ciudadanía que estaba regulada y estratificada en relación con otros derechos y beneficios de la seguridad social, diferenciando entre trabajadores formales y otros (Filgueira; 2015, p. 64).

Esta fase habría llegado a una profundización notable del enfoque y práctica del Estado de bienestar, diferenciándose más del Estado liberal, al reconocer el compromiso del Estado en la protección social e implementar políticas de bienestar de base contributiva y algunas basadas en derechos sociales. Si bien, el Estado de bienestar en la América Latina no llega a la cobertura y calidad de los regímenes europeos, sí avanzó mucho comparado al periodo anterior en la región latinoamericana.

Riesco (2009) denomina, al periodo entre 1920 y 1980, como "Estado de bienestar desarrollista", y explica que "un número de Estados explícitamente asumieron el doble desafío de llevar el progreso económico y social a sociedades que eran mayoritariamente agrarias. El desarrollismo de Estado buscó replicar el proceso puesto en marcha en los países avanzados" (p. 26). Vale decir que este desafío fue abordado dentro del propio margen de construcción del Estado moderno capitalista en América Latina, pocos Estados fueron los que entraron

y profundizaron en una vía alternativa al capitalismo, es decir, el socialismo, por ejemplo, Cuba. Proceso en el cual la Guerra Fría, las cruzadas anticomunistas y las intervenciones de Estado Unidos jugaron un papel relevante.

Ya para 1980 "muchos Estados habían construido instituciones básicas, infraestructura e industrias. Lo que es más importante, fueron notablemente activos en el cambio de las estructuras sociales de la región", de hecho, "las políticas sociales jugaron un papel esencial en esta experiencia", de ahí que la relación entre bienestar y desarrollismo deba ser tomada en cuenta para el caso latinoamericano en este periodo (Riesco; 2009, pp. 25-26).

No obstante, el modelo se reconfiguró a partir de la crisis de los 80's, cuando "organismos como el Banco Mundial promovieron medidas tendientes a concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante los programas focalizados argumentando, principalmente, la regresividad de los programas universales" (Salgado; Martinez y Meireles, 2018, p. 21). De manera que el Estado de bienestar de base contributiva y universalismo débil fue dislocado con la consolidación del neoliberalismo, ya que este último implicó una forma particular de ver al Estado en materia social, soslayando su papel como protector de un conjunto de salvaguardas sociales para la clase trabajadora e interventor en la distribución de la riqueza. En efecto,

> La producción de bienestar en los países de América Latina ha experimentado cambios y reformas fundamentales en la década de 1990. El motor de la reforma fueron las agudas crisis económicas sufridas por las economías de la región en los años ochenta y principios de los noventa, y las reformas estructurales que provocaron. La reforma estructural abarcó la liberalización del comercio, la estabilización macroeconómica, la privati-

> zación y la liberalización del mercado laboral y de capitales en general, en ese orden (Barrientos; 2004, p. 141).

América Latina pasó de "un desarrollo hacia adentro con fuerte injerencia estatal en la producción y en el sistema de precios, a una estrategia de desarrollo hacia afuera bajo el imperio de un mercado libre, con el sector privado como agente protagónico" (Ramos; 1997). Este "tránsito a la globalización neoliberal, a través de las reformas llamadas estructurales, significó en América Latina tanto la acentuación de las desigualdades preexistentes como la emergencia de nuevas brechas políticas, económicas, sociales y culturales (Svampa; 2007, p. 2).

En la misma línea argumentativa, se ha señalado que frecuentemente "las reglas del consenso de Washington resultaron en un severo desmantelamiento de las instituciones estatales (Suleiman; 2003), especialmente en el ámbito de la política social, a medida que un frenesí de privatización y reducción de aranceles parecía apoderarse de las élites latinoamericanas", de esta lógica, algunos "se beneficiaron considerablemente (…) en particular las multinacionales extranjeras, pero también el capital local, ya que adquirieron empresas estatales privatizadas en una ganga. Se pusieron a disposición de quienes podían pagar nuevos servicios privados segmentados, incluidos los servicios sociales" (Riesco; 2009, p. 27).

En este marco, Barrientos (2004), siguiendo a Altimir (1997), señala que las reformas neoliberales generaron una reestructuración del empleo y desregulación del mercado de trabajo lo que llevó a un incremento en la pobreza y desigualdad (p. 141), además de "una extendida vulnerabilidad e incertidumbre en las vidas de la gente pobre y aquellos dependientes de las provisiones públicas" (Grugel y Riggirozzi; 2018, p. 2).

Con énfasis en el elemento de la informalidad, Barrientos (2004), a partir de la tipología de Esping-Andersen, defiende que, si bien hay diferencias entre países, la región transitó de un régimen de bienestar conservador-informal a uno liberal-informal, pues las "reformas han afectado a los tres componentes de la producción de bienestar estatal y de mercado: seguro social, protección del empleo y provisión pública de atención médica y educación" (p. 142). En efecto, este autor indica que

> El modelo emergente de producción de bienestar en América Latina depende cada vez más de que los individuos y los hogares se provean a sí mismos, a través de instrumentos de ahorro y seguros administrados por proveedores privados. La provisión de servicios se ha abierto a la competencia entre proveedores descentralizados, tanto públicos como privados. (…) las reformas están asociadas con un nivel sustancialmente reducido de protección de los trabajadores y un mercado laboral fluido. Junto con una dependencia cada vez mayor de la producción de bienestar del mercado, estos cambios constituyen un giro firme hacia un régimen de bienestar liberal. Dado que la combinación de bienestar emergente en América Latina carece de una red de seguridad básica, sería correcto describir el régimen de bienestar emergente como liberal-informal (Barrientos; 2004, p. 146).

Otra tipología es la elaborada por Barba, que toma como punto de referencia el periodo del modelo de sustitución de importaciones, y alcanza a dar cuenta del inicio del periodo de transición hacia el modelo neoliberal. Como puede verse en la tabla 1, el autor defiende que en la región hay tres tipos de regímenes de bienestar.

Tabla 1: Tipología de regímenes de bienestar

Tipos de regímenes de bienestar	Países incluidos	Características
Universalistas	Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	Son estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión y universalización de derechos sociales. Tienen un enfoque familiarista en el ámbito del cuidado; un amplio mercado laboral formal; mayor desarrollo de las organizaciones de trabajadores; mejores indicadores de empleo, de gasto social, de cobertura de la seguridad social, educación y salud; bajos niveles relativos de desigualdad y pobreza en un contexto de relativa homogeneidad etno-cultural.
Duales	Brasil y México (1)	Se asemejan a los regímenes universalistas en el medio urbano y tienden a ser muy excluyentes en el medio rural; se caracterizan por tener un menor desarrollo y más tardío de los sistemas de seguridad social que los primeros. Sus indicadores en materia de desigualdad, pobreza y empleo son inferiores y muestran menores niveles de gasto social e inferior cobertura de seguridad social y de los servicios educativos y de salud. También se caracterizan por un fuerte familiarismo en el campo del cuidado, por un mayor grado de informalidad de sus mercados laborales y por haberse desarrollado en un contexto de alta heterogeneidad etno-cultural
Excluyentes	Países de Centroamérica (2) y andinos:	La heterogeneidad etno-cultural es aun más acentuada. Los sistemas de protección social son muy limitados, regresivos y excluyentes (pri-

	Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay	vilegian a pequeños segmentos de la sociedad y excluyen a la mayoría de la población). Existe un fuerte grado de informalidad de los mercados laborales y en la protección social, que descansa fundamentalmente en la familia y la comunidad (no sólo en el ámbito del cuidado) y recientemente en la sociedad civil y en organizaciones internacionales.
1. La clasificación original incluía a Colombia y Venezuela, pero nunca lograron un desarrollo industrial semejante al de Brasil o México, ni canales de incorporación corporativa a los sistemas de protección social. 2. Con excepción de Costa Rica y Panamá.		

Tomado de Barba (2019, p. 55)

Una tipología más, centrada en el periodo neoliberal y que utiliza el concepto de regímenes de bienestar, es la que propone Martínez (2007), la cual parte de tres dimensiones: 1) grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, que implica el "acceso a trabajo remunerado, condiciones de acceso y capacidad de compra de bienes y servicios de forma directa e indirecta"; 2) grado de desmercantilización del bienestar, es decir, el "acceso directo o indirecto a la asignación autorizada de servicios a través de programas estatales" y; 3) grado de familiarización del bienestar, entiéndase el "acceso a trabajo no remunerado organizado en torno a la división sexual del trabajo en la familia". La autora toma una dimensión más: el desempeño del régimen, que

> (…) independientemente del tipo de prácticas, mercantiles o no, a las que se deba. En vista de las extremas desigualdades que hay en la región, es importante considerar no sólo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población (Martínez; 2007, pp. 12-13).

Desde aquí, formula que "todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales", y que estos pueden ser agrupados en tres tipos: estatal-productivista, estatal-proteccionista y familiarista. En los primeros dos "las políticas son centrales", en el caso del primero "éstas se enfocan principalmente en la formación de capital humano, principalmente de población que tiene condiciones para acceder a servicios privados de educación y salud. Pueden considerarse por lo tanto políticas con una orientación productivista, de mejorar las condiciones de la fuerza laboral para participar del mercado laboral." Mientras que, en el segundo caso, "las políticas enfatizan la protección social a partir de contribuciones asociadas a las ocupaciones, en particular en sectores formales de la economía". Finalmente, el régimen familiarista "muestra un gran peso de prácticas de producción informales: como lo argumentan Gough y Wood (2004), la mayoría de la población depende sólo de arreglos familiares y comunitarios, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes" (Martinez; 2007, pp. 23-25).

Al orientar el análisis hacia el nivel global, y las formas de Estado que se configuran a partir de la posición centro/periferia, Wood y Gough (2006) han hecho el esfuerzo de diferenciar los tipos de Estado de bienestar en todas las regiones del mundo. Para estos autores, los elementos que componen el modelo de Estado de bienestar de Esping-Andersen deben ser reexaminados cuando son tomados para analizar a los países del capitalismo periférico, de ahí que sostengan que además de aquel modelo, existen otros dos, uno denominado "regímenes de seguridad informal", los cuales

> (…) describen los arreglos institucionales en los que las personas dependen en gran medida de las relaciones comunitarias y familiares para satisfacer sus necesidades de seguridad, en gra-

> dos muy diversos. Estas relaciones suelen ser jerárquicas y asimétricas. Esto da como resultado una inclusión problemática o una incorporación adversa, en la que las personas más pobres intercambian cierta seguridad a corto plazo a cambio de vulnerabilidad y dependencia a más largo plazo. Las relaciones patrón-cliente subyacentes se refuerzan entonces y pueden resultar extremadamente resistentes a las presiones de la sociedad civil y las medidas para reformarlas a lo largo de las líneas del Estado de bienestar. No obstante, estas relaciones comprenden una serie de derechos informales y brindan cierto grado de seguridad informal (Wood y Gough; 2006, p 1699).

Y otro denominado "Regímenes de inseguridad", estos

> (…) describen arreglos institucionales que generan una gran inseguridad y bloquean el surgimiento de mecanismos informales estables para mitigarlos, o para rectificarlos. Estos regímenes surgen en áreas del mundo donde poderosos actores externos interactúan con débiles actores internos para generar conflicto e inestabilidad política. Los regímenes de inseguridad rara vez se limitan a las fronteras nacionales. El entorno impredecible socava los patrones estables de clientelismo y los derechos informales dentro de las comunidades y puede destruir los mecanismos de supervivencia de los hogares. Frente a los señores de la guerra locales y otros actores, los gobiernos no pueden desempeñar ni siquiera un rol secundario en torno a la mejora de la gobernanza y la seguridad. El resultado es un círculo vicioso de inseguridad, vulnerabilidad y sufrimiento

> para todos excepto para una pequeña élite y sus ejecutores y clientes (Wood y Gough; 2006, pp. 1699-1700).

A partir de ahí, realizan un análisis de clusters de países donde ponen en juego tres variables: 1) gasto público en salud y educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB); 2) la suma de las entradas internacionales de ayuda y remesas como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) y 3) el índice de Desarrollo Humano (IDH), dentro de sus conclusiones, como puede verse en la tabla número 2, clasifican a algunos países de América Latina en los dos primeros subtipos:

Tabla 2: Clusters de países y su clasificación

Clasificación	Países
Regímenes reales o potenciales del estado del bienestar.	Tailandia, Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Hungría, Lituania, Polonia, República Eslovaca, Ucrania, Uzbekistán Argelia, Túnez, Kenia, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia.
Regímenes informales de seguridad más efectivos	Indonesia, Filipinas, Vietnam, Sri Lanka, Armenia, Irán, Líbano, Marruecos, Siria, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay.
Regímenes informales de seguridad menos efectivos.	Camboya, Bangladesh, Nepal, Pakistán Camerún, República Centroafricana, Madagascar, Tanzania, Togo.
Regímenes de inseguridad dependientes del exterior.	Laos, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, Ghana, Malawi, Malí, Mozambique, Senegal, Uganda.

Elaborado con base en Wood y Gough (2006, pp. 1703-1704).

En general, los países de la región son vistos como expresión de los regímenes informales de bienestar, aunque algunos de ellos, del primer subtipo, se acercarían a los regímenes de bienestar liberales que hay en Europa (Wood y Gough; 2006, pp. 1703-1706). Es decir, desde una perspectiva global, se destaca la informalidad para el caso latinoamericano, al igual que lo hacen algunas de las tipologías que ya he descrito en páginas anteriores.

Sobre la informalidad, Svampa (2007), ha señalado que esta se multiplicó en la región a partir de las políticas de desregulación laboral impulsadas en el marco del neoliberalismo, esto tuvo como corolario la "consolidación de un modelo de flexibilización laboral, que amplió enormemente las fronteras de la precariedad en América Latina" (p. 9). Por supuesto, este punto es parte de un análisis sistémico de la implementación y funcionamiento del neoliberalismo en la región, que implica el reconocimiento de otros tres elementos, en efecto, "las políticas neoliberales conllevaron una reformulación de la intervención del Estado sobre la sociedad, a partir del deterioro de los servicios públicos estatales y la privatización de los bienes básicos, lo cual profundizó la crisis en la educación, la salud y la seguridad pública"; asimismo, "la política de privatización conllevó una crisis y desmantelamiento de las industrias nacionales, y finalmente condujo a la reprimarización de la economía, a través de la expansión de enclaves de exportación, desconectados de la comunidad local".

Ahora, "frente a la ampliación de las fronteras de la exclusión, el Estado fue desarrollando estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución de ayuda social (asistencia alimentaria, programas sociales) a las poblaciones afectadas y movilizadas", además de que este "se encaminó hacia el reforzamiento del sistema represivo institucional, apuntando al control de las poblaciones pobres y a la represión y criminalización

del conflicto social" (Svampa; 2007, pp. 9-10). Desde esta posición, las políticas de bienestar en el periodo neoliberal serían una estrategia para evitar que la pobreza se desbordara y fuera motivo de descontento y organización popular, y habría una suerte de mayor acercamiento al enfoque represivo de la forma de Estado liberal anterior al periodo desarrollista donde se profundizó el compromiso estatal con un conjunto de salvaguardias sociales.

De manera que, en la región, se difundió un enfoque neoliberal de la pobreza, con el cual "se han implementado políticas y programas sociales de corte asistencialista, que no pretenden generar cambios de fondo en las condiciones de existencia de las personas", de hecho, "se mantiene como una forma de clientelismo, pues se lucra con la pobreza y las necesidades de los ciudadanos para obtener su voto" (Pérez; 2022c, p. 73). En otro trabajo he señalado que, en el caso de México, "la política social fue reducida a mera contención de la pobreza, sin tocarla estructuralmente. Lo máximo que hubo fueron las transferencias condicionadas que apenas tuvieron impacto en términos porcentuales, pero operaban en un marco de estigmatización y criminalización de la pobreza, además de la utilización electoral de los programas" (Pérez; 2022b, p. 238), no obstante, esto aplica para la región en su conjunto, con las diferencias que he presentado en las tipologías citadas.

Barba y Valencia (2013) han abordado los cambios que ha sufrido el régimen de bienestar en México durante el periodo neoliberal, pasando de un régimen dual a un híbrido entre aquel y el liberal-residual, donde

> (…) los 'resortes de veto fuertemente institucionalizados' del 'sistema de seguridad social' (Esping-Andersen, 2010: 15) han funcionado para evitar una reforma de salud en extremo liberal y para matizar la reforma de pensiones; el resulta-

> do ha sido la conjunción de resortes residualistas, segmentadores y jerarquizadores. Este encuentro de dinámicas, tensiones, es lo que ha permitido institucionalizar de diferente manera el viejo dualismo del régimen mexicano. Los esfuerzos reformadores liberales han sido así moldeados por las resistencias de los estatus adquiridos (Barba y Valencia; 2013, p. 70).

Como parte de este impulso residual-liberal contenido y adaptado por un régimen dual, surgió el enfoque de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), este fue inaugurado con el Programa de Educación Salud y Alimentación (progresa) en 1997 en México, que "marcó el inicio de un largo ciclo en la política social en América Latina", el esquema se expandió en la región y en otras zonas del mundo (Barba; 2019, p. 48). Si bien, los programas de TMC iniciaron en Brasil en 1995 en tres ciudades (Campinas, Riberao Preto y Distrito Federal), es en México con progresa que se implementa a nivel nacional (CEPAL; 2016, p. 72). Progresivamente, las TMC se fueron difundiendo en diversos países de la región.

Las TMC surgieron como una herramienta de contención focalizada de la pobreza dentro del modelo neoliberal, están basadas en el paradigma del capital humano, que otorga beneficios monetarios con la condición de que los hijos de las familias beneficiarias asistan periódicamente a revisiones de salud y asistan a la escuela, a fin de impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza al ampliar las posibilidades futuras de los niños y jóvenes para que ingresen al mercado en una mejor posición (Barba y Valencia, 2016, p. 11; Barba, 2019, p. 64) o en otras palabras "acceder a un lugar en el mercado por arriba de las línea de pobreza" (Ordoñez y Silva; 2019, p. 81).

Esta intervención gubernamental encuentra "en el enfoque de capacidades otra parte de sus fundamentos" (Ordoñez y Silva; 2019, p. 81), en el sentido de Sen (2000) de que "la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos" (pp. 119-120). Sin embargo, hay que especificar que las TMC buscan, originalmente, que estas capacidades estén orientadas a la competencia en el mercado.

Ahora, el esquema convencional de las TMC ha tenido algunos cambios a lo largo del siglo XXI, por supuesto, sin trastocar su función central de integración de los pobres al mercado. En efecto, además de que Progresa fue renombrado como "Oportunidades", surgieron otros programas en la región que reorientaron parcialmente las TMC y dieron paso a dos variantes: 1) fusión del paradigma de inversión en capital humano y el objetivo de incluir a los excluidos (universalismo minimalista) y 2) el modelo de protección a los vulnerables.

Este esquema ha tenido algunos logros, de hecho, "se puede observar un cierto consenso en que estas políticas sociales operan como complementos monetarios para los hogares con ingresos bajos, atendiendo algunos de los desafíos de la exclusión del mercado laboral formal y reduciendo, en alguna medida, la desigualdad" (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 18). Aunque no puede soslayarse este hecho, el problema es que el esquema no se plantea realmente acabar con la pobreza de ahí que, sobre estos programas, subsiste la cuestión de "cuán efectivos han sido para avanzar hacia una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad que estructuralmente ha caracterizado a ALC [América Latina y el Caribe]" y "cuál ha sido el impacto (…) en la consolidación de una ciudadanía social inclusiva en la región" (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 22).

En el caso específico de México se constataron mejoras en la "inscripción, permanencia y desempeño escolar de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios, así como en mejores condiciones de salud, nutrición y alimentación", de los hogares atendidos. Sin embargo, "otros estudios revelan que el incremento en los niveles de educación, incluso entre los que terminan el bachillerato, no se ha traducido en oportunidades de empleo de mayor calidad y mejor remunerados. Adicionalmente, a partir de 2007 se viene observando un incremento importante en la proporción y en el número de personas en pobreza." (Ordoñez y Silva, 2019; p. 78).

Además, se ha señalado que el método de focalización en la política social en México es percibido, por los beneficiarios, como un "factor perverso" ya que modifica las relaciones sociales en las comunidades donde se implementa (Martinez; 2022), aquí es importante enfatizar la cuestión del rol de las comunidades en los países de la región pues las TMC estarían reproduciendo el error de no incorporar la necesidad de mantener o fortalecer el tejido comunitario, y asegurar la participación de la comunidad, en la propia planeación-implementación-evaluación de los programas.

Una crítica más apunta al rol que las TMC le dan, a nivel operativo, a las madres de las familias beneficiarias pues hay una tendencia de reproducción de la desigualdad de género en el ámbito del cuidado (Barba y Valencia; 2011, p. 204). Adicionalmente, siguiendo a Filgueira (1998), la focalización posee el riesgo de estigmatizar a las personas que son los beneficiarios de la política, erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social.

En general, las TMC en América Latina presentan algunos cuestionamientos fuertes en torno a sus resultados, entre estos están los siguientes:

1) disminuye la brecha de pobreza sin superarla (Villatoro; 2005, p. 89; Cimadamore et al, 2019, p. 31), incluso, este efecto de disminución se da, de manera parcial, "en formas de pobreza extrema en algunas poblaciones específicas" (Cimadamore et al, 2019, p. 31).
2) el elemento de condicionalidad de estos programas es contrario al enfoque de derechos (CEPAL; 2016, p. 70) pues este último se basa en el principio de tener derechos por ser ciudadanos de un país.
3) podría menoscabar las formas universales de protección social (Barrientos; 2012, p. 74), pues ni sus objetivos ni sus resultados apuntan en ese sentido.

Para Filgueira (2015) en este "nuevo periodo liberal-exportador" donde los mercados, la descentralización y la focalización fueron determinantes, ha habido un "Estado de bienestar renuente", en el marco de "la introducción del mercado en los asuntos sociales que caracterizó al Consenso de Washington" (p. 48). De ahí se desprende uno de los problemas en la utilización del concepto de Estado de bienestar, pues si se aceptara que, incluso, el neoliberalismo es una expresión de este, tendríamos que asumir que el Estado liberal fue relevado por el Estado de bienestar con diversas expresiones y regímenes.

Igualmente, si asumimos que el Estado neoliberal es un antípoda del Estado de bienestar, diríamos que el Estado liberal fue relevado por el Estado de bienestar y, a su vez, a este lo relevó el Estado neoliberal. Una perspectiva donde el Estado de bienestar es una forma de Estado que comienza a nacer, con dificultad diferenciada, dentro del estado liberal como un conjunto de políticas dirigidas a la protección social, distintas en su

marco legal, alcance, implementación y calidad según el país y la subregión, y que va creciendo en distintas medidas según el trayecto histórico, las conflictos en torno a la construcción del Estado moderno, las necesidades de estabilizar al capitalismo y el surgimiento de grupos de presión, movimientos y partidos, pero que se ve fuertemente reducido por la forma de Estado neoliberal.

Ahora, desde la perspectiva de Riesco (2009), algunas de las políticas que se venían implementando en el marco del desarrollismo (1920-1980), tales como la alfabetización, vivienda y saneamiento, además de la reforma agraria, fueron reemplazadas durante el neoliberalismo por "la culminación violenta de procesos de reforma agraria" lo que, aunado a las "guerras civiles prolongadas", especialmente en Centroamérica, incrementó la migración masiva de los campesinos a las grandes ciudades y a Estados Unidos. También, "la privatización de las empresas estatales, los servicios sociales y los fondos de pensiones reemplazó las tarifas y las políticas crediticias utilizadas por el desarrollismo como medio para promover a los capitalistas locales y condujo al crecimiento de algunos grandes conglomerados privados" (pp. 28-29).

3. Posneoliberalismo y políticas de bienestar

He descrito el régimen de bienestar basado en las TMC, en su primera y segunda olas. Ahora, como parte de la tercera ola de las TMC en América Latina, se ha promovido un esquema anclado en derechos sociales (Barba; 2019). Si bien aún está por verse el efecto que este último esquema tendrá en las condiciones concretas de las personas a mediano y largo plazo, esto contribuye, de entrada, a construir ciudadanía social (Barba, 2019;

Pérez, 2022c). En efecto, el paradigma basado en derechos sociales es una transformación de las TMC pues precisamente trastoca su sentido de condicionalidad y método de focalización original, este paradigma hacer recordar los planteamientos del universalismo social-demócrata, lo cual no es casual pues responde a una estrategia política de desmercantilización de la protección social y el retorno del Estado como su garante.

La aparición de este paradigma se debió al debilitamiento relativo y variable del propio neoliberalismo a nivel regional, provocado por la articulación de amplios movimientos políticos críticos al neoliberalismo y dispuestos a competir por el poder en elecciones, apalancados por el descontento popular ante los saldos del periodo neoliberal. Aunque con matices e intensidades entre países, esta fue una crítica centrada en la necesidad de que el Estado retomara funciones interventoras y garantistas a nivel económico, político y social para beneficio de la mayoría de la población, en contraposición a los postulados neoliberales del Estado mínimo, del Estado que fue refuncionalizado como mero garante de la acumulación de los grandes capitales y proveedor de algunos servicios específicos como la seguridad. Lo que significó, también, una negación de varios de los principios del Consenso de Washington, en ese sentido es que Svampa (2007) señala esta época como una de "crisis del consenso neoliberal".

Las consecuencias del neoliberalismo incluyeron "la pérdida de fe en las élites gobernantes, culminando en la elección de gobiernos de nueva izquierda o post-neoliberales, en Venezuela (1988), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2007), y por periodos cortos, en Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2011)". Estos prometieron acometer "la tarea de revertir el neoliberalismo, enfocándose particularmente en construir Estados más

'nacionales' y más efectivos, alivio inmediato para los ciudadanos más afectados por el agotamiento neoliberal y un nuevo enfoque del gasto social" (Grugel y Riggirozzi; 2018, p. 2). Además de "un modelo diferente de gobernanza, basado en la inclusión, la extensión de la ciudadanía y, en algunos casos, una filosofía alternativa del buen vivir" (Grugel y Riggirozzi; 2017, p. 2). A esto habría que agregarle la reedición de la búsqueda de un modelo socialista, principalmente en Venezuela, conceptualizado como "socialismo del siglo XXI".

Este uso del concepto "posneoliberal" es materia de debate, principalmente en el campo de la economía política. No obstante, Latinoamérica "ofrece un particularmente valioso punto de entrada a los debates sobre la 'interrupción' del neoliberalismo o, al menos, sobre el auge de las ideas que no son 'del todo neoliberales'" (Riggirozzi y Grugel; 2017, p. 1). De hecho, aquel concepto "ha sido ampliamente utilizado para entender las respuestas, en materia de políticas públicas, de los nuevos gobiernos de izquierda hacia el neoliberal Consenso de Washington" (Ruckert; Macdonald y Proulx; 2016). Adicionalmente, se entiende que el análisis de las políticas del bienestar es útil a la hora de abordar el fenómeno del neoliberalismo, y es que "mientras que el desarrollo de la gobernabilidad posneoliberal en la región es objeto de un cuerpo considerable de literatura, el análisis de las políticas sociales está rezagado" (Grugel y Riggirozzi; 2017, p. 2).

La forma en que se ha venido construyendo el posneoliberalismo en estos países revela diferencias en los

> (…) diversos grados en los que el cambio de política se ha materializado a lo largo de las siguientes dimensiones clave de la política pública: renacionalización de la economía; un nuevo enfoque de la política comercial con el surgimiento de

> nuevas agrupaciones regionales; cambios en la generación de ingresos y la tributación; gasto social y política del mercado laboral; reforma agraria; y género". Sin embargo, "la noción de posneoliberalismo sigue siendo útil si la entendemos no como una ruptura total con el neoliberalismo, sino más bien como una tendencia a romper con ciertos aspectos de las prescripciones políticas neoliberales, sin representar un conjunto de políticas estrictas o un régimen de política públicas claramente identificable (Ruckert; Macdonald y Proulx; 2016, p. 2).

En efecto, no se trata de una ruptura completa con el neoliberalismo, de hecho, todos los gobiernos posneoliberales de la región, a excepción de Venezuela, han mantenido algunos aspectos centrales del Consenso de Washington incluyendo la prudencia fiscal y la apertura a la inversión extranjera (Hunter; 2007). Únicamente el "socialismo del siglo XXI" que se ha intentado implementar en Venezuela estaría planteando un rompimiento completo con el neoliberalismo y con el capitalismo. En ese sentido, se ubica uno de los límites del posneoliberalismo, el no buscar la superación al capitalismo. No obstante, cabe preguntarse si algunos de los elementos de las políticas de bienestar de los gobiernos posneoliberales genera condiciones y dinámicas determinantes que vayan en contradicción de los propios preceptos y lógicas capitalistas, como el universalismo y los derechos sociales.

Otro punto que debe considerarse en este proceso es que, durante algunos años, hubo un ciclo de retroceso de la izquierda en la región. Comenzando con la inestabilidad política y económica que se fue dando en Venezuela con la muerte de Chávez y la caída histórica en los precios del petróleo, lo cual golpeó contundentemente

a la economía de ese país, y abrió el escenario político para el fortalecimiento de la oposición apoyada sistemáticamente por el gobierno de Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos y latinoamericanos.

También, en Argentina, en las elecciones de 2015, Macri venció a Daniel Scioli, candidato apoyado por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner; en Brasil, la entonces presidenta Dilma Rouseff fue sometida a un impeachment que llevó a su destitución en 2016 y a la consecuente investidura como presidente de Michel Temer; En Ecuador, por su parte, el líder carismático de la llamada Revolución Ciudadana, Rafel Correa, salió del país debido al rompimiento con su sucesor Lenin Moreno, esto se debió a que este último dio un giro político en términos de abrir la alianza con la derecha y de perseguir a diversos actores del anterior gobierno correista.

Pero el triunfo electoral del partido Morena en México (2018), que llevó a la constitución de un gobierno que se ha declarado abiertamente crítico al neoliberalismo, abrió un nuevo ciclo de gobiernos de izquierda, en efecto, fueron elegidos Alberto Fernández de Kirchner en Argentina (2019), Pedro Castillo en Perú (2021) , Gabriel Boric en Chile (2021) , Petro en Colombia (2022) y Lula da Silva en Brasil (2022), este último caso se trató de una reelección no consecutiva. De manera que se ha abierto de nuevo la posibilidad de que estos países den continuidad a la implementación de políticas que se distancien en alguna medida del neoliberalismo.

Si tomamos en cuenta este movimiento pendular en el mapa político electoral de Latinoamérica, es claro que el proceso para establecer un Estado de bienestar posneoliberal, con sus distintas versiones, ha sido accidentado. Es decir, la no continuidad político-electoral de la izquierda ha impedido que haya continuidad en los paradigmas políticos que le dan sentido a la acción

de las políticas estatales; ha habido intermitencia en la continuidad ideológica y programática de los gobiernos, pues el triunfo de fuerzas identificadas con el espectro político de derecha ha implicado el freno de muchas de las políticas sociales de los gobiernos de izquierda.

También ha sido contradictorio, pues no sólo se han conservado algunos de los elementos del Consenso de Washington, sino que, a la vez, se han mantenido algunos programas sociales con ciertos grados y formas de condicionalidad, además de herramientas como la focalización y el esquema residual en el marco del paradigma de formación de capital humano. Sin embargo, a mi juicio, es posible ubicar ciertos segmentos, de las políticas de bienestar en los países con gobiernos de izquierda, que constituyen iniciativas que podemos categorizar como posneoliberales.

En una línea argumentativa similar Grugel y Riggirozzi (2017) sostienen que la provisión de bienestar en los gobiernos de izquierda en la región

> (…) ha ido más allá de la ingeniería del cambio de comportamiento o la provisión de redes de seguridad mínimas, a la manera típica del bienestar neoliberal. En cambio, hay evidencia de políticas sociales basadas en ideas de derechos humanos, especialmente derechos socioeconómicos y de identidad, que desafían las visiones neoliberales del mundo (Grugel y Riggirozzi; 2017, p. 2).

En efecto, el punto central de esta tesis es que los gobiernos de izquierda han puesto, en algunas de sus políticas y programas, el tema de la creación de derechos y/o su expansión. Durante el modelo neoliberal, la protección social se trasladó intensamente del ámbito de la acción estatal al ámbito del mercado, este último se convirtió en el gran proveedor de bienes y derechos, a partir de la competencia en el mercado de trabajo y el

poder adquisitivo de cada individuo, lo cual "libero" al Estado de la responsabilidad de sostener un conjunto de salvaguardas sociales para la población.

Justamente, la crítica de los gobiernos de izquierda en la región ha girado en torno al rol y responsabilidad del Estado, lo que toca necesariamente a la cuestión de la política social. En ese sentido, se puede hacer referencia de algunos ejemplos de políticas y programas que encajan con lo que he venido exponiendo. En esa tónica, Grugel y Riggirozzi (2017) localizan que las políticas de discapacidad en Ecuador y la provisión del cuidado en Uruguay como ejemplos de políticas basadas en el paradigma de derechos sociales.

En el primer caso, teniendo como marco la llegada de Rafael Correa a la presidencia en enero de 2007, se dio el lanzamiento del programa Ecuador sin barreras ese mismo año, se ratificó la Convención de los Derechos de la Gente con Discapacidad (UNCRPD) por sus siglas en inglés) en 2008 y se promulgó la nueva Constitución ecuatoriana que en sus artículos 11, 32, 42, 47 y 369 (2008) reconoce los derechos de la gente con discapacidad. Con estos fundamentos, se implementó una nueva ley que estableció que el 4% de los empleos en el sector público y el privado se reservara para personas con discapacidad, a la par que se introdujeron mecanismos de inspección y monitoreo para su cumplimiento. "Como resultado, 1250 microempresas y 2500 empleos fueron creados para gente con discapacidad entre 2013 y 2016 con 9 millones 194 mil 400 dólares invertidos en apoyar a los pequeños negocios para gente con discapacidades".

Asimismo, "se establecieron préstamos asequibles junto con cursos sobre liderazgo ejecutivo, computación y administración de pequeños negocios" y servicios financieros específicamente diseñados para estas personas. "De acuerdo con el Banco Mundial, 10 mil personas

con discapacidades, quienes de otra manera les había sido imposible integrarse a la fuerza de trabajo, habían encontrado empleo desde 2006. El número de personas con discapacidades empleadas en la economía formal creció entre 2009 y 2015, de 15,179 a 80,381", Incluso, se desplegaron "nuevos programas de vivienda social, junto al financiamiento, en más de 200 municipios, para mejorar el acceso a los edificios públicos, y la creación de deportes y centros de rehabilitación".

Complementariamente, se aplicó el esquema de transferencias monetarias con el objetivo de reducir las desigualdades incrustadas en la condición de los beneficiarios con discapacidad y sus cuidadores, por medio de los programas Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara. El programa Manuela Espejo fue lanzado en 2009 "para desarrollar un mejor entendimiento de las necesidades sociales de las personas con discapacidad, incluyendo la provisión de vivienda". En el caso del programa Joaquín Gallegos, también lanzado en 2009, "se estableció una asignación mensual de 240 dólares pagables a los cuidadores de las personas con discapacidad. Beneficios adicionales incluyen acceso a medicinas, capacitación para los cuidadores, gastos de funeral, y una póliza de seguro de vida por 500 dólares para el cuidador. El programa ha tenido un impacto positivo en reducir la escala de extrema pobreza en particular" (Grugel y Riggirozzi; 2017, pp. 7-8).

Ahora, en el caso uruguayo, el gobierno emanado del Frente Amplio (una coalición de centroizquierda), encabezado por Tabaré Vázquez (2005-2010) y sucedido por José Mújica (2010-2015) y nuevamente por Tabaré Vázquez (2015-2020) estableció a la política de provisión del cuidado como uno de sus pilares. Sobre el tema, Grugel y Rigirozzi (2017) señalan que "la provisión del cuidado no pagado, entendido como mantenimiento del hogar, cuidado de los niños, ancianos y personas con

discapacidad, en todos lados conduce a la pobreza por la condición de género (gendered poverty) y acentúa el bajo estatus y estigma en torno a la experiencia de las mujeres pobres".

El gobierno de Uruguay ha mostrado su compromiso con el tema pues "el ritmo de las reformas en la política social desde 2005 ha sido intenso", por ejemplo, a través del programa Cuidados se trazó el objetivo de

> Romper con los modelos de bienestar orientados hacia la protección de los hombres jefes de familia, e indirectamente a la familia nuclear como la familia arquetipo. En cambio, Cuidados introduce una nueva razón de ser -una provisión del cuidado basado en derechos y la promoción de los derechos de los cuidadores- a las anteriores generaciones de políticas basadas en el compromiso de larga data, por parte de Uruguay, con el universalismo y más recientemente con los programas de focalización. Combina transferencias directas de dinero y bonos con políticas más sistémicas que incluyen el derecho al cuidado con políticas para combatir la provisión del cuidado con base en la condición de género (gendered provision of care), y el reconocimiento del trabajo no pagado (Grugel y Riggirozzi; 2017, p. 9).

De ahí que el gobierno uruguayo se haya planteado "tres áreas prioritarias", estas son "provisión del cuidado de los primeros años de la infancia; provisión del cuidado de las personas con discapacidad, dependientes y ancianos; y la necesidad de apoyar a los cuidadores". Por esto, se ha implementado, con relación a la infancia, desde el año 2013 la ley 19.161 que "introdujo nuevos derechos incluyendo la ampliación del permiso parental retribuido cuando nacen los hijos, el principio del derecho a una posterior licencia de seis meses más

para el cuidado de los hijos, la cual puede ser tomada por cualquiera de los padres desde el año 2016, y nuevas formas de apoyo financiero para padres de bajos ingresos o con niños pequeños", este último se otorga con el objetivo de que los padres puedan pagar centros de día privados en las localidades donde no haya centros públicos.

Respecto a la ancianidad, "nuevos programas de asistencia social y servicios fueron introducidos en 2016, incluyendo 80 horas de cuidado" para aquellos que, de acuerdo a una evaluación, se determina que necesitan apoyo en el hogar para realizar sus necesidades básicas, además, se establecieron casas de cuidados con el objetivo de brindar atención integral, durante el día y/o la noche, a ancianos en situación de dependencia leve o moderada que residen en sus domicilios y, así, aliviar la situación de la familia cuidadora. Finalmente, se han dado pasos "para apoyar la profesionalización del trabajo de cuidados (…) a través de la capacitación gratuita y los programas de construcción de capacidades con el objetivo de mejorar el pago y las condiciones que los trabajadores de cuidados remunerados disfrutan" (Grugel y Riggirozzi; 2017, p. 10).

Por otro lado, con base en el esquema de las TMC elaborado por Barba (2019), hay dos programas sociales que surgieron en la tercera oleada de las TMC, y que se corresponden con un régimen de bienestar universalista y con un paradigma basado en derechos sociales, estos son el Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas (AFNC) surgido en 2008 en Uruguay y Asignaciones Universales por Hijo (AUH), que inició en 2010 en Argentina.

En efecto, en el caso de AFNC, si bien tiene componentes semejantes a otros programas, su finalidad explícita "es asegurar el ejercicio de derechos sociales para la población vulnerable, así como mejorar la equidad in-

tergeneracional y desarrollar una red de asistencia para los más pobres. El programa 'busca' a quienes requieren apoyos utilizando un índice de carencias críticas y se concentra en niños, adolescentes y adultos mayores en situación de pobreza o de vulnerabilidad socioeconómica". De hecho, "la idea no es invertir en capital humano para que los beneficiarios resuelvan sus propios problemas en el mercado, tampoco apoyar a los vulnerables cuando carecen de empleo. Lo fundamental para este programa es fortalecer la ciudadanía social y reducir las desigualdades sociales. Estas finalidades sitúan a este programa muy cerca de un paradigma universalista".

AFNC busca también la recalificación laboral, lo cual es una característica que lo acerca al paradigma conservador "pero en este caso parte de un axioma distinto, de carácter universalista: no se busca favorecer la empleabilidad, sino reconocer que el trabajo es un derecho social". Por otro lado, este programa no rompe completamente con la condicionalidad a pesar de su "matriz universalista dominante", pues, se otorga el apoyo con base en la condición de la asistencia escolar y controles de salud, además de "atribuir la principal responsabilidad en este campo a las madres de familia", aunque a nivel operativo pareciera no estar funcionando esta condicionalidad, pues, "es bastante laxa ya que no se documentan bajas en el programa ni existen mecanismos claros para garantizar el cumplimiento de las contraprestaciones establecidas". (Barba; 2019, p. 70)

Por su parte, AUH "fue concebido para garantizar derechos para los hijos de los trabajadores del sector informal o del servicio doméstico que ganan menos de un salario mínimo, realiza asignaciones para hijos menores de 18 años y también para hijos con discapacidades sin límite de edad", de manera que su "propósito fundamental (…) es proteger a quienes no cuentan con seguridad social; los beneficiarios no requieren ser ciudadanos

argentinos, sólo demostrar residencia permanente en el país".

También, es importante destacar el acceso al programa se da mediante "procesos de autofocalización y (…) la firma de una declaración jurada por parte de los padres" y mantiene ciertas condicionalidades como "controles de salud y de asistencia escolar a cargo de la madre, lo que implica un grado importante de familiarismo", asimismo, los beneficiarios "pueden renunciar a los apoyos cuando superan la situación de vulnerabilidad o son dados de baja después de cinco años o al cumplir los 18 años", aunque se hace una excepción a los hijos con discapacidad. Por todo esto, el autor sostiene que

> (…) el programa tiene un carácter híbrido, pues aunque la tendencia predominante es la reducción de la vulnerabilidad, otros dos acentos son muy importantes y contradictorios: garantizar derechos sociales e invertir en capital humano. Esto sitúa al programa a modelo camino de los paradigmas residual y universalista (Barba; 2019, pp. 71-72).

El tema de la nacionalidad es propicio para hablar de otro ejemplo de políticas que van más allá del cascarón del Estado neoliberal, este es el Programa Sembrando Vida (PSV) en Centroamérica, un programa subregional impulsado por el gobierno mexicano, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). PSV es parte del "Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, a su vez, es un instrumento alineado con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Los presidentes de México, El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron una declaración para sentar las bases de una nueva relación a

través del PDI, y solicitaron a la CEPAL apoyo técnico para el diseño e implementación de la iniciativa.

> El objetivo general del Plan es abordar las causas estructurales de la migración irregular desde los países del norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y el sur-sureste de México hacia los países del norte del continente. Entendiendo la migración como un fenómeno complejo, el Plan identifica algunos factores socioeconómicos que actúan como causas de los altos índices de migración irregular en la región: la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el impacto de los desastres naturales (CEPAL, 2021). En última instancia, el Plan busca aumentar el bienestar de las poblaciones, para hacer que la movilidad humana sea una opción libremente escogida (PNUD; 2022, p. 17).

En este marco, el objetivo general del PSV es

> (…) mejorar la calidad de vida de la población rural en municipios de alta marginación incentivando la producción y el autoconsumo de alimentos, la comercialización de excedentes y la generación de empleo. Para lograrlo consta de 3 componentes:
>
> • Brindar apoyos económicos individuales mensuales durante 8 meses.
>
> • Brindar apoyos en especie individuales para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas).
>
> • Brindar acompañamiento técnico a las y los beneficiarios para la implementación de sistemas agroforestales (PNUD; 2022, p. 17).

Respecto del alcance, se ha reportado que este programa "tiene presencia en 48 municipios de El Salvador,

ubicados en 10 de los 14 Departamentos del país. De sus 10,000 beneficiarios, el 71% son hombres y el 29% son mujeres" (PNUD; 2022, p. 19). Dentro de los principales resultados positivos del programa en estos dos países, se señalan dos tipos: económicos y no económicos.

En el primero, se encuentra que ha ayudado en la diversificación de cultivos, independencia económica, intercambio de conocimiento, incremento en los niveles de producción y creación de empleo. En el segundo, se ha logrado que los beneficiarios tengan mayor margen para decidir en materia de preferencias migratorias, en efecto, la consideración de migrar tuvo un giro significativo antes y después del programa, "este cambio en las intenciones de migrar refleja una reducción porcentual de un 91% en El Salvador y de un 87% en Honduras"; además, de fomentar el bienestar familiar y la integración comunitaria. Estos resultados son notables en sí mismos, máxime para un programa que duró alrededor de 4 meses efectivos, en lo que se refiere a la transferencia directa del recurso, otros servicios como el acompañamiento técnico y la capacitación siguieron hasta los ocho meses.

Además de los resultados, el hecho de ser un programa subregional es un ejemplo de que se pueden plantear políticas de bienestar más allá de los linderos nacionales, pues muchos de los problemas que enfrentan los países son transversales a toda la región o parte de ella. El PSV puede convertirse en un ejemplo de política exitosa pero que requiere la voluntad de los gobiernos, principalmente los que puedan aportar más al presupuesto de los programas, como en el caso de México que ha sido el principal aportador de PSV en Centroamérica.

Si bien, este programa no ha cambiado las constituciones de los países implicados, en los hechos aplica un paradigma de derechos sociales combinado con algunas condiciones como el participar en las capacitaciones y

reportar trabajo en los terrenos inscritos, aunque tales condiciones hay que situarlas en el marco de un proyecto dirigido a la producción en el campo, es decir, las condiciones son distintas a las que hemos señalado en el caso de las TMC.

El programa, también, se ha aplicado en México como programa social federal, alcanzando, hasta el año 2023, a 21 estados en 1004 municipios, con un número de 455, 749 beneficiarios, de los cuales 69% son hombres y 31% mujeres (Gobierno de México, página oficial del PSV). En este caso, el programa ha estado fondeado desde su surgimiento en 2019. Con base en la Reglas de Operación de 2023, el objetivo que persigue es "Contribuir al bienestar de las y los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, mediante la producción de 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agro Forestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales, a fin de cubrir sus necesidades alimenticias básicas", asimismo, se estableció la meta de alcanzar "un millón ciento treinta y nueve mil trescientos setenta y dos con cinco décimos de hectáreas (1,139,372.5 ha), en 23 entidades federativas del territorio mexicano" (DOF 30/12/2022).

En lo que respecta al monto del apoyo que se les da a los beneficiarios, este consistía en cinco mil pesos mexicanos durante 2019, pero fue incrementándose hasta llegar a seis mil pesos en 2023, además, el programa contempla un apoyo económico adicional que "no podrán ser solicitados de manera directa y su ejercicio está condicionado", también se pueden recibir apoyos en especie para la producción agroforestal, tales como "plantas y semillas, insumos, herramientas, viveros comunitarios, biofábricas, y viveros y Centros de Formación". Estas actividades comunitarias son constituidas a partir de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), que son "el sujeto colectivo del Programa que se

integra por un promedio de 25 sujetos/as de derecho de acuerdo a su zona geográfica, para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación" (DOF 30/12/2022). De manera que no sólo se incentiva el trabajo individual del beneficiario sino, también, la actividad productiva comunitaria.

El PSV brinda oportunidades y ayuda a construir capacidades a los beneficiarios en su propia localidad (Pérez, 2022b; Pérez, 2022c). En un primer acercamiento, este enfoque, de generación de capacidades, no necesariamente se aleja del paradigma de inversión en capital humano, pero cuando se detalla más se puede ver claramente la diferencia fundamental, en efecto, el paradigma de inversión en capital humano busca generar capacidades para que los sujetos compitan desde una mejor posición en el mercado de trabajo, mientras que el enfoque del PSV apunta al desarrollo de capacidades para la autosuficiencia alimentaria y la producción comunitaria, destacando el trabajo en colectivo. Asimismo, el programa promueve que los campesinos se queden en sus lugares de origen, en lugar de verse forzados a migrar a las grandes ciudades en busca de un empleo.

Esto implica que el PSV, en alguna medida, va en dirección contraria a la lógica del capitalismo de la "proletarización de los campesinos para alimentar las necesidades de fuerza de trabajo barata mediante el engrosamiento de la reserva laboral y de 'liberar' tierras para su explotación intensiva mediante los agronegocios" (Pérez; 2022b, p. 229), vale decir que esta lógica se profundizó durante el neoliberalismo, pues los campesinos se han visto sometidos a presiones para despojarlos de sus tierras y territorios a fin de promover nuevas formas de acumulación de capital (De Ita; 2019).

En el caso de México, en el periodo anterior al neoliberalismo, también hubo apoyos (intermitentes, desiguales y aprovechados clientelarmente) al sector

campesino, tales como fertilizantes, insumos varios, capacitación técnica, precios de garantía, etcétera. Sin embargo, el PSV rompe con aquel esquema al otorgar el apoyo de manera directa, sin intermediarios, y fomentar el aprendizaje y producción en colectivo, dando énfasis a la comunidad más que a las organizaciones corporativas de campesinos. El PSV también es un programa que puede ayudar a mejorar la calidad del medio ambiente en México pues con la siembra de árboles frutales y maderables se avanza en la reforestación del país, lo que podría suponer un avance en materia de garantizar un hábitat natural menos degradado para la ciudadanía, por supuesto, habría que ver qué tanto esto puede disminuir los efectos estructurales que tiene la producción capitalista en el medio ambiente.

Finalmente, otro de los programas paradigmáticos en este periodo es la llamada "Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores" que fue implementado desde 2019 y que se elevó, en 2020, a derecho constitucional, estipulado en el artículo cuarto de la Constitución mexicana: "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". Posteriormente, a mediados de 2021, la edad para comenzar a recibir la pensión se redujo a 65 años. Este programa "establece claramente la pretensión de universalidad" (Pérez; 2022c, p. 81) ya que está dirigida a todos aquellos que tengan la edad señalada sin importar si tienen ya una pensión contributiva ni el monto de esta.

En 2019, la cantidad otorgada por este programa fue de 2 mil 550 pesos al bimestre, para 2022 la cantidad aumentó a 3 mil 850 pesos, a partir de 2023 el montó subió a 4 mil 800 pesos bimestrales, de hecho, "se tiene el plan

de que llegue a seis mil pesos en el 2024, lo que podría significar una erogación de 370 mil millones de pesos según lo dicho por el propio Gobierno" (Pérez; 2022b, p. 241). Este opera bajo el mismo principio de no intermediación, por lo que los beneficiarios reciben su pensión de manera directa, ya sea mediante Tarjeta bancaria o etiquetas de cobro, aunque el objetivo es que todos los beneficiarios tengan tarjeta bancaria del Banco del Bienestar, una institución creada por el gobierno, para que esto sea factible se han venido construyendo sucursales de este banco en todo el país, llegando hasta mil 502 en 2023 (Página oficial del Banco del Bienestar).

Si se revisan las cifras de beneficiarios, a mediados del 2020 se reportaba que el programa cubría a 8 millones de adultos mayores, no obstante, con la reducción de la edad a 65 años, el gobierno ha reportado que, hasta 2023, el número de beneficiarios de esta pensión no contributiva aumentó a 10 millones (Página de la Presidencia de México). Este es un ejemplo de programa social basado en derechos sociales que se aleja de la focalización y el residualismo, un paso muy importante para garantizar cierta protección social a los ancianos en este país.

Si bien, es común escuchar la crítica en torno a que todos los mayores de 65 años reciben esta pensión, en lugar de dirigirla sólo a los que la necesitan, lo que significaría una suerte de focalización, el gobierno optó por la universalidad a pesar de que esto pudiera dirigir recursos a un porcentaje de la población que no necesariamente requiere del apoyo para reproducir su vida, es decir, aquellos que ya contaban con una pensión contributiva lo suficientemente alta o que tienen otros ingresos. Sin embargo, la universalización del programa implica evitar gastar en largos y complicados procesos para determinar quiénes sí lo necesitan y quiénes no, además de que, al dar el apoyo a todos los estratos so-

ciales se podría estar allanando el camino para la aceptación del programa o, por lo menos, reducir la oposición a este, y así blindarlo para que no sea disminuido el presupuesto o desaparezca el programa durante los próximos gobiernos.

En este periodo, "un nuevo tipo de modelo de Estado de bienestar desarrollista parece estar gestándose en América Latina", pero

> A diferencia del desarrollismo del siglo XX, ahora el Estado está asumiendo un papel estratégico y regulador, confiando en la empresa privada emergente para la mayoría de los asuntos económicos (…) Su propósito declarado podría expresarse en lo que el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) llama la construcción de sociedades desarrollistas, democráticas y socialmente inclusivas (Riesco; 2009, p. 32).

Filgueira (2015) sostiene que, en esta fase, el Estado de bienestar es "expansivo, combinando criterios de necesidad, contribución y ciudadanía, y va ligado a un modelo abierto, exportador, pero con una renovada implicación del Estado" (p. 48), esto es así debido a que

> Desde hace más de una década, América Latina viene realizando un esfuerzo sostenido para aumentar la cobertura de la protección social. Esto se ha manifestado en al menos cinco ámbitos de la política social: (i) pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores; (ii) transferencias de efectivo a familias con niños; (iii) acceso a servicios y seguros de salud; (iv) cambios en la oferta educativa y los rangos de edad cubiertos; (v) protección del trabajador (seguro de enfermedad y desempleo más pólizas sobre dere-

> chos laborales como compensación, horas extras y licencias). (Filgueira; 2015, p. 71).

De manera que hay argumentos sólidos para sostener que en América Latina, durante el siglo XXI, se han configurado diversas políticas de bienestar que se alejan del esquema del estado neoliberal y que podrían ser categorizadas como una reedición del Estado de bienestar desarrollista pero que no se basa, en principio, en un modelo contributivo sino que apela a la existencia de derechos sociales, otorgamiento directo, universalismo y tensa los límites de las políticas nacionales y la propia dinámica capitalista de proletarización de los campesinos.

Aun así, me refiero solo a una tendencia, es decir, no hay un modelo único y monolítico de Estado de bienestar latinoamericano, pues, las diferencias entre países y subregiones persisten. Como hemos visto, el proceso histórico del bienestar en el Estado moderno en la región se ha distinguido por una serie de configuraciones diversas que no son estáticas pero que siguen trayectorias posibilitadas por las propias configuraciones anteriores (path dependence) y que, en un plano más amplio, son parte de los regímenes que se dan en el capitalismo periférico.

4. Problemas analíticos y prácticos del Estado de bienestar

Todo este recorrido nos muestra que América Latina ha presentado diversas configuraciones en lo que respecta al Estado de bienestar, no sólo en lo que tiene que ver con el paso del tiempo sino, también, en lo geográfico, pues, entre los países y subregiones se han ensayado formas un tanto distintas. No obstante, la re-

gión ha compartido elementos muy marcados, como la informalidad, y se ha visto impactada por los cambios en las formas de Estado en el marco de un proceso de consolidación del Estado moderno.

Podría entenderse como una trayectoria de configuraciones diversas que, sin embargo, delinean tendencias regionales, esto es desde que se sientan las bases (en un esquema minimalista) de la protección social durante el periodo liberal-exportador, el Estado de bienestar de base contributiva con universalismo débil (durante el Modelo de Sustitución de Importaciones), pasando por la condicionalidad neoliberal con un residualismo fuerte (en el marco del neoliberalismo) y llegando al modelo de construcción posneoliberal (surgido con los gobiernos de izquierda y centro-izquierda basado en la creación-expansión de derechos sociales).

A su vez, nos lleva al problema fundamental de la utilización del concepto de Estado de bienestar. En el caso de Europa, el concepto de "régimen de Estado de bienestar" de Esping-Andersen y el estudio en que se aplica, ayuda a distinguir las coincidencias y diferencias entre subregiones, aceptando la existencia de la forma de Estado de bienestar. Este reconocimiento no está necesariamente implícito en el caso latinoamericano y, desde mi perspectiva, esta indefinición ha tenido proyecciones teóricas particulares. Por ejemplo, sobre el concepto de régimen de bienestar, se ha señalado que

> (…) posibilita construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación de los sectores de política (educativa, sanitaria, seguridad social, etc.); exceder la mera aproximación cuantitativista del monto de dinero que se gasta, de las coberturas o de la cantidad de prestaciones que se brindan; considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar y cuidados sino también te-

> ner en cuenta otros ámbitos de provisión como el mercado, la familia y la comunidad y, fundamentalmente, no perder de vista que el objetivo investigativo último es dar cuenta del modelo de sociedad que se edifica con tales intervenciones y sus efectos (Ubasart-González y Minteguiaga; 2017, pp. 214-215)

De ahí que pareciera que el concepto de Estado de bienestar es algo aparte de los regímenes de bienestar, en el sentido de que el primero sólo se enfoca en lo público-estatal, habría que preguntarse si realmente se encuentra esta diferenciación en el estudio de Esping-Andersen, en mi opinión no hay tal. Ahora, la manera en que ha sido utilizado el concepto al traducirlo y aplicarlo a América Latina como "régimen de bienestar" muestra una tensión conceptual, pues, no queda claro si esto implica la aceptación implícita de que en la región ha habido un Estado de bienestar, con diversas configuraciones en cada subregión o si, por el contrario, se utiliza aquel concepto para dar cuenta de cómo se relacionan el Estado, el mercado y la familia dentro de las políticas en torno al bienestar sin aceptar que se haya llegado al Estado de bienestar. En este sentido

> (…) es importante distinguir las categorías regímenes de bienestar y Estado de bienestar, mientras que la primera hace referencia a las interacciones entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, la segunda se posiciona desde el Estado y su rol como garante de bienestar de los ciudadanos. Si bien el Estado no tiene un rol exclusivo en el bienestar de los ciudadanos, si es prioritario, ya que es el único actor con autoridad y carácter legalmente vinculante para la extracción y distribución de recursos y la regulación de acciones. La calidad del Estado de bienestar se

> valora por su nivel de desmercantilización, desfamiliarización y residualismo (Miranda y Solano; 2019, p. 256).

Este es el tema central del Estado de bienestar, que se asuma como "garante del bienestar de los ciudadanos" lo cual es la característica que explica las políticas que se puedan implementar. La cuestión es que esta garantía de bienestar dentro de la complejidad de los Estados, no se presenta como una situación absoluta sino, más bien, en grados y formas diversas. De ahí que, por ejemplo, el Estado de bienestar en Europa y en el área anglosajona tenga las diferencias que ya hemos comentado.

Esto abre el panorama en el sentido de reconocer que existe el Estado de bienestar no como una magnitud y cualidad exactas sino como un compromiso en torno al bienestar social que se expresa en diferentes medidas, lo cual nos deja el problema de qué medida de bienestar es adecuada para poder reconocer un Estado de bienestar. En este ensayo he tomado la posición teórica de que el surgimiento de ciertas políticas sí marca una distinción fuerte con formas de Estado anteriores, en materia de bienestar, pero sería en el proceso global de las políticas de bienestar dentro del proceso de consolidación del estado moderno capitalista. Así, el Estado de bienestar sería un corte punteado y ondulante de esta trayectoria histórica.

Dentro de este debate, se ha hecho énfasis en que para reconocer un Estado de bienestar no sólo importa el monto del gasto sino también el cómo se gasta, además de que, como se ha visto anteriormente, también se le ha relacionado al universalismo, el cual puede ser entendido como la cobertura poblacional de las políticas de bienestar, es decir, si una política abarca a todo un sector, un rango de edad, o a toda la población en su conjunto; igualmente, puede significar, de acuerdo con Prible, aquellas

> (…) políticas sociales que garantizan cobertura de un conjunto de servicios sociales esenciales (escuela preescolar, primaria y educación secundaria así como atención a la salud) y aseguran un ingreso básico mínimo durante los años de trabajo y después de la salida del mercado laboral debido a la vejez, enfermedad o desempleo (Prible; 2013, pp. 7-8).

Esta concepción apunta hacia la cobertura en la protección durante la vida, lo cual nos ayuda a pensar en un universalismo que se ocupa de proteger a las personas desde la cuna hasta la tumba, en ese sentido, el universalismo no sólo se refiere a quiénes son cubiertos por las políticas de bienestar sino durante qué fases de su vida. Desde la concepción de Prible, se ve al ideal del Estado de bienestar como aquel que lleva a cabo un amplio gasto y se corresponde con el universalismo contrapuesto al esquema de políticas segmentadas (p. 6).

Prible (2013) utiliza cuatro dimensiones: "(1) ¿en qué medida la nueva política universaliza la cobertura? (2) ¿en qué medida las políticas son administradas de una forma transparente (en lugar de una forma discrecional)? (3) ¿en qué medida las políticas aseguran servicios públicos de calidad o reducen la segmentación en el tamaño de las transferencias de ingresos? (4) ¿en qué medida es equitativo y sostenible el mecanismo de financiación?", con las cuales deriva cuatro grados o tipos de universalismo y tres tipos que no encajan en él, dentro de las reformas en materia de políticas sociales, estos son: el universalismo puro, universalismo avanzado, universalismo moderado, universalismo débil, reforma neutral, reforma regresiva y reforma fallida.

En esta tesitura, "las reformas que alcanzan el "universalismo puro" se caracterizan por una cobertura del 100% y beneficios que son otorgados de manera transpa-

rente. Las iniciativas de política promueven transferencias de tamaño similar y servicios públicos de calidad. Finalmente, los programas se financian de manera equitativa y sostenible" (pp. 8-9).

Estas proposiciones nos ayudarían a ver al Estado de bienestar como un parámetro más que como una condición que se tiene o no, no obstante, esto dificulta la aplicación del concepto y pone en duda su potencial de explicación en lo que se refiere a análisis más sistémicos o estructurales que implican lecturas de periodos largos. Por ejemplo, respecto de las formas del Estado moderno, se podría señalar la transformación de los Estados dinásticos a los Estados liberales, estos habrían pasado también por un proceso de cambio desde finales del siglo XIX lo cual se explica, en gran medida, por la aceleración de la difusión del capitalismo a nivel internacional impulsado por la revolución industrial europea, los conflictos políticos tales como la revolución de 1948 en Francia y la Comuna de Paris en 1871, además de las revoluciones de independencia en algunas regiones del mundo como América Latina; paradigmas de este cambio, en materia de bienestar, son las reformas de Bismarck en Alemania.

Progresivamente, el Estado liberal en los diversos países y regiones fue implementando diversas reformas en materia de bienestar, por lo que una de las maneras de abordar analíticamente al Estado de bienestar sería el verlo como una forma de Estado que releva, de manera accidentada, desigual y paulatina, al Estado Liberal. Es decir, cuando el Estado asume la obligación de implementar cierta protección social, e implementa políticas amplías en ese sentido, ya sea por la necesidad de mantener a los trabajadores en un mínimo de condición de salud para que puedan realizar los trabajos en el marco de la economía capitalista, o por la acumulación de fuerzas de parte de la clase trabajadora, o por el surgimien-

to de diversos grupos de presión, se estaría arribando a una nueva forma de Estado que podría llamarse "de bienestar".

Esta no se configuraría con la misma intensidad en todos los países, aunque podría tener similitudes entre algunos, de ahí que haya regímenes que dan cuenta de las similitudes en medio de la heterogeneidad. De modo que serían configuraciones o regímenes dentro de una forma de Estado caracterizada por el compromiso de garantizar, dentro de un parámetro de aplicación que encuentra su límite en los linderos del propio sistema capitalista, cierto bienestar para la población donde, históricamente, el régimen de bienestar escandinavo sería el máximo grado alcanzado dentro del Estado de bienestar.

A su vez, desde esta perspectiva de largo plazo, el Estado de bienestar con sus diversos regímenes habría sido relevado, de manera accidentada, desigual y paulatina, por el Estado neoliberal, lo que definiría este transito sería la negación explicita de que el Estado deba garantizar cierto bienestar, aunque en los hechos, no desaparezcan del todo los sistemas de protección social sino que segmentos importantes de estos presentan bajos niveles de desmercantilización, se vuelven residuales, familiaristas y más informales.

De manera que el Estado neoliberal no rompería absolutamente con la existencia de cierta protección social, no desaparece todos los esquemas que el Estado moderno ha venido desarrollando en ese sentido, pero sí los "desincorpora", en la medida que le es posible y factible, de la administración estatal. Hemos visto como, en el caso de México, un régimen dual fue sometido a los objetivos de liberalización por parte del gobierno neoliberal, el resultado fue una combinación de dualismo y liberalización debido a que la trayectoria (path dependence) de la protección social había generado estatus adquiridos

que no pudieron ser del todo derogados, más bien, fueron adaptados entre lo que ya había y lo que se buscaba desde el gobierno en turno. Ahora, eso no significa que los cambios sean profundos y brutales, por ejemplo, "en México, como en Chile, la implementación del modelo de desarrollo neoliberal marcó una dramática ruptura con el pasado" (Kurtz; 2002, p. 306).

Es decir, esta adaptación depende también de la coyuntura política por la que esté atravesando cada país al momento de la transición del régimen y Estado de bienestar, en algunos lugares la imposición del neoliberalismo fue más violenta que en otros, por ejemplo, el caso de Chile, primer país donde se instrumentaron las políticas del Consenso de Washington, a partir del derrocamiento brutal de un gobierno a favor del socialismo, y la constitución de una dictadura que desapareció y asesinó masivamente a sus opositores; en México, igualmente, se reprimió a los militantes de los partidos y movimientos de izquierda, como parte de un intento de disciplinar a la oposición en torno al evidente fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988; también, las reformas neoliberales detonaron el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.

El tema de la violencia en estos procesos debe ser subrayado, comenzando por el hecho de que el Estado moderno está bajo una fuerza motriz que le ha dado forma durante todo su proceso histórico en el sistema mundo moderno: la incesante acumulación de capital. En otro trabajo he señalado que

> En general, la violencia aparece como inherente al capitalismo y se diversifica, sin embargo, es posible ubicar la lógica que produce la violencia en este sistema. Esto es, una búsqueda incesante de la acumulación de capital, la misma que tiene dos formas: i) acumulación ampliada, es decir, la explotación al trabajador que se da en los sitios de

> producción de plusvalor; y ii) acumulación por despojo, que se refiere a aquellos actos tendientes a acumular capital y propiedades mediante la violencia, el engaño, la opresión, el pillaje, la trata de esclavos, el endeudamiento, etc. (Luxemburgo, 1967, p. 351; Harvey, 2003, p. 111). Esta última es particularmente generadora de una "maraña de violencias" (Luxemburgo, 1967, p. 351) y ligada a lo que Marx (1986, pp. 896-928) llamó "acumulación originaria" que encontraba en la violencia su principal característica (Pérez; 2022b, p. 225).

El neoliberalismo ha difundido y profundizado estas dos formas de acumulación (Harvey, 2003, p. 117), este proceso de acumulación de capital ha llevado a una situación de desigualdad sin precedentes, donde el 1% de la población global ejerce control sobre el 99% de los recursos (Stiglitz, 2012; OXFAM, 2016). Esta es una forma de violencia estructural, pues como argumenta Galtung (2006) "La fórmula general detrás de la violencia estructural es la desigualdad" (p. 175), una variable que juega en las diversas configuraciones del Estado de bienestar.

Asimismo, las relaciones de producción están basadas en la apropiación, por parte del capitalista, del plusvalor que produce el trabajador, un trabajo realizado no pagado que sostiene todo el edificio de la acumulación de capital, y que constituye una injusticia en sí misma, normalizada, moralizada y legalizada por el Estado moderno y sus aparatos ideológicos. Todo esto expresa una paradoja en el nacimiento mismo de las políticas de bienestar minimalista en la forma liberal del Estado y su progresiva transición a configuraciones diversas del Estado de bienestar: por un lado, se intenta garantizar un cierto grado de protección, por el otro, se explota y violenta estructuralmente a las clases trabajadoras; tam-

bién, la construcción del Estado moderno ha implicado la destrucción de comunidades indígenas y tradicionales en todo el mundo, a fin de convertir la propiedad comunitaria en propiedad privada y proletarizar a los miembros de tales comunidades.

Incluso, en la imposición del neoliberalismo, se han utilizado tácticas mediáticas que juegan con el miedo y la incertidumbre de la población, una suerte de violencia cultural, de ahí que Naomi Klein haya planteado que esto se hizo mediante "la doctrina del shock", entonces, no sólo es importante la vía que han seguido las instituciones a través del tiempo (path dependence) sino, también, la intensidad y las formas de violencia que se despliegan para reformarlas.

Al respecto de la violencia del sistema capitalista, habría que tomar en cuenta qué tanto la construcción de un Estado de bienestar posneoliberal podría trastocar la lógica de la acumulación incesante de capital. Valorar si el alcance, de las políticas de bienestar en esta fase, se constriñen a reducir la violencia estructural, o algunas de estas realmente podrían ir a contrapelo de aquella, como el caso del Programa Sembrando Vida, que podría tener el potencial de impactar, en algún grado, en la reproducción de la dinámica centro-periferia, al generar oportunidades de producción individual-familiar y comunitaria en las poblaciones rurales.

Así como los niveles de violencia, en el marco de las reformas del neoliberalismo, no han sido los mismos en todos los países, la respuesta política también ha variado, esta depende de los paradigmas políticos en disputa, la correlación de fuerza de los actores y su capacidad de formar gobierno. Justamente, los movimientos políticos que se han convertido en partidos de izquierda y centro izquierda han tenido un rol protagónico en definir la orientación y el alcance de las políticas de bienestar. Prible (2013) ha estudiado el cambio en la política social

en Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela, y argumenta que el carácter del partido político, junto al legado de las políticas y la competencia electoral, es fundamental para explicar la capacidad diferenciada que los países latinoamericanos tienen para moldear las políticas de bienestar social.

Ahora, asumiendo que el Estado neoliberal ha estado tensado por procesos críticos en torno a la construcción de un nuevo modelo que recupere, explícitamente, el compromiso estatal de cierto bienestar, podríamos asistir al surgimiento, accidentado, desigual y paulatino de la reedición del Estado de bienestar antes del neoliberalismo, o a una reconfiguración del bienestar con énfasis en el posneoliberalismo, es decir, un Estado posneoliberal. La pregunta sería ¿qué diferencias tendría este con el Estado de bienestar pre-neoliberal?

Finalmente, quedan algunas preguntas como ¿qué tan accidentado sería el proceso de su afianzamiento del Estado posneoliberal en materia de bienestar? ¿hasta dónde se expresaría el conflicto por la construcción de esta forma de Estado? Aquí, hay que aquilatar el hecho de que "los regímenes siempre están relacionados con cuestiones de poder, conflicto, dominación y conveniencia (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999, Capítulo 1). Los regímenes tienden a reproducirse a través del tiempo como resultado de la forma en que se definen y estructuran los intereses" (Wood y Gough; 2006, p. 1698), esto implica la cuestión de si las clases dominantes de cada país (en sus distintas capas) estarían dispuestas a permitir reformas más profundas (por ejemplo, mayores impuestos al gran capital y a la gran herencia).

Por otro lado, habría que ver si los gobiernos de izquierda y centro-izquierda tendrán la capacidad de mantener políticas de protección social en el marco de la crisis civilizatoria actual, donde se articulan una crisis de transición hegemónica, una crisis estructural del ca-

pitalismo (Pérez; 2022[a], p. 199) y una crisis ecológica sin precedentes.

Lo anterior implica el surgimiento y profundización de riesgos sociales, los cuales no necesariamente son abordados por las configuraciones del Estado de bienestar. Prible (2013) menciona que, tanto Sping-Andersen como Filgueira, "hacen un diagnóstico similar sobre la disyunción entre las nuevas estructuras de riesgo y la vieja arquitectura del bienestar social" (p. 4).

No obstante, Filgueira (2006), también, ha sostenido que debido a que la región latinoamericana presenta muchas diferencias y retos en torno a la cuestión del bienestar, lo estratégico sería construir un modelo de bienestar basado en el universalismo básico, el cual describe como "la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; que el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea; y que el universalismo básico ofrezca un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales" (p. 40). Este se daría de acuerdo con las posibilidades de cada país, pero siguiendo un objetivo similar.

Entonces, si la región sólo pudiera aspirar a un universalismo básico ¿sería suficiente para abordar las nuevas estructuras de riesgo que se presentan en el marco de la crisis civilizatoria? Si la respuesta es no, estaríamos asumiendo la imposibilidad de abordar los problemas sociales actuales y los que surjan a medida que las contradicciones de la crisis global se acentúen. Adicionalmente, habría que dialogar abiertamente sobre si el Estado de bienestar (que se mantiene dentro de los bordes del capitalismo) es la forma de Estado más adecuada para afrontar la crisis, aquí, analizar si el régimen socialdemócrata realmente no rompe con dinámicas esenciales del sistema capitalista, y si sería factible buscar re-

plicarlo en los países del capitalismo periférico, o si hay otras alternativas como el propio socialismo.

Todos las proposiciones, dimensiones y variables utilizadas en las tipologías descritas a lo largo de este ensayo, son una caja de herramientas muy potente para analizar el fenómeno del Estado y las políticas de bienestar, sin embargo, estas deberán ser ubicadas en su relación con la crisis global, el bienestar a nivel nacional no puede estar alejado de los riesgos planetarios y regionales, de ahí que la construcción de un Estado de bienestar posneoliberal en América Latina debiera enfatizar la cooperación entre países y subregiones a fin de tener mayor potencial para generar soluciones factibles desde lo regional.

Son muchos los retos para consolidar esta configuración del bienestar, por lo que una veta de investigación importante sería el indagar sobre cuáles son los retos puntuales de la región, y de qué manera se podrían ir mediando o solucionando, a su vez, cuáles serían las políticas más factibles y estratégicas. Ahí quedan las preguntas esperando ser respondidas.

Referencias bibliográficas

Barba C. y Valencia E. (2011) Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas. En C. Barba y N. Cohen (Coords.). Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina CLACSO.

(2013) La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22(2). Recuperado de: HYPERLINK "https://www.redalyc.org/articulo.

oa?id=297330013003" https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013003

(2016) Introducción. La ola creciente de transferencias monetarias condicionadas ¿acerca o aleja de la protección social universal? En C. Barba y E. Valencia (Coords). La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social CLACSO/Universidad de Guadalajara.

Barba, C. (2019) Una mirada no convencional a las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina: Tres oleadas y una tipología. En A. D. Cimadamore; A. B. Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coords.), Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina. Siglo XXI-CROP.

Barrientos, A. (2004) Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime En I. Gough y G. Wood (Eds.), Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge University Press.

(2012) Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?, Nueva Sociedad, (239).

Carlos Ochando Claramunt (1999) El Estado del bienestar. Ariel.

Ceka, O. y Arifi, A. (2019) Esping-Andersen´s Typology of Welfare State and the Post-Communist Bloc, Political Thought, 17 (58).

CEPAL (2016) Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Conferencia Regional de Desarrollo Social, Lima, recuperado de HYPERLINK "https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100" https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100

De Ita, Ana. (2019) Las reformas agrarias neoliberales en México. El Cotidiano, No. 214.

Del Valle, A. (2010) Informalidad y modelos de bienestar en américa latina, Política y Sociedad, 47 (3).

DOF (2022) ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2023, recuperado de HYPERLINK "https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/788907/SV2023_DOF.pdf" https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/788907/SV2023_DOF.pdf

Esping-Andersen, Gosta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press.

Filgueira, F. (1998) El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.), Ciudadanía y política social. Flacso/SSRC.

(2015) Models of development, the welfare State matrix and Latin American social policy tools. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (Eds.)

Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools ECLAC Books.

Galtung, Johan. (1969) Violence, peace and peace research. International Peace Research

Institute, Vol. 6, No. 3. Recuperado de HYPERLINK "https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002234336900600301" https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002234336900600301

Grugel, j. y Riggirozzi, P. (2017) New directions in welfare: rights-based social policies in post-neoliberal Latin America, Thrid World Quarterly, 39 (3), DOI: 10.108/01436597.2017.1392084

(2018) Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism?, Critical Social Policy, 38 (3), DOI: 10.1177/0261018318765857

Harvey, D. (2003) El nuevo imperialismo. Akal.

Klein, N. (2007) The Shock Doctrine. Knopf.

Martínez, A. (2022) Targeting In Mexico, A Worrisome Effect Of Social Policies On The Immediate Links, Journal of Positive School Psychology, 6 (8), 10286-10297.

Martinez, F. J. (2007) Regímenes de bienestar en América Latina, España: Fundación Carolina.

Maurizio, F. (1996. The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, Journal of European Social Policy, 6 (17).

Mesa-Lago, C. (2005) Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social, CEPAL – Documentos de proyectos, (63), recuperado de HYPERLINK "https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3888" https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3888

Miranda R. y Solano E. (2019) Estado de bienestar en América Latina: hacia una tipología política. Análisis comparado entre Uruguay, México y Guatemala. Cuadernos del CLAEH, 38 (110), DOI: 10.29192/claeh.38.2.11

Ordoñez, G. y Silva, A. (2019) Progresa-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza, Papeles de población, 25 (99).

OXFAM (2016) Una economía al servicio del 1%. Recuperado de HYPERLINK "https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf" https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf

Página Oficial del Programa Sembrando Vida (PSV) del Gobierno de México. Disponible en HYPERLINK "https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida"\l ":~:text=Sembrando%20

Vida%20es%20un%20programa%20integral%20que%20busca,medio%20ambiente%20y%20favorece%20una%20mayor%20cohesi%C3%B3n%20social"https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida#:~:text=Sembrando%20Vida%20es%20un%20programa%20integral%20que%20busca,medio%20ambiente%20y%20favorece%20una%20mayor%20cohesi%C3%B3n%20social

Página oficial del Banco del Bienestar del Gobierno de México. Disponible en HYPERLINK "https://www.gob.mx/bancodelbienestar" https://www.gob.mx/bancodelbienestar

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Página de la Presidencia de México. Disponible en: HYPERLINK "https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/" https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/

Pampell, F.C. y Williamson, J. B. (1989) Age, Class, Politics and the Welfare State. Cambridge University Press.

Pérez, J. A. (2022a) La hegemonía de Estados Unidos: una propuesta conceptual. Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 93, DOI: HYPERLINK "http://dx.doi.org/10.28928/ri/932022/aot2/pereztaglej" http://dx.doi.org/10.28928/ri/932022/aot2/pereztaglej

(2022b) Reducir la violencia estructural del neoliberalismo. Reformas y acciones impulsadas por la 4T en México. En J. Ríos; M. Rojas (Comps.). ¿Es el fin del neoliberalismo en América Latina? ALAS-CLACSO.

(2022c) Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020). Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora", 4 (1).

PNUD (2022) Nuestras voces, desde abajo: diagnóstico sobre los resultados de los proyectos sembrando vida y jóvenes construyendo el futuro en sus beneficiarios en El Salvador y Honduras, recuperado de HYPERLINK "https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/nuestras-voces-desde-abajo-diagnostico-sobre-los-resultados-de-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador-y" https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/nuestras-voces-desde-abajo-diagnostico-sobre-los-resultados-de-sembrando-vida-y-jovenes-construyendo-el-futuro-en-el-salvador-y

Prible, J. (2013) Welfare and Party Politics in Latin America. Cambridge University Press.

Ramos, J. (1997) Un balance de las reformas estructurales neoliberales, Revista de la CEPAL, (62), recuperado de HYPERLINK "https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12057" https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12057

Riesco M. (2009) Latin America: a new developmental welfare state model in the making?, International Journal of Social Welfare, 18, S22–S36, DOI: 10.1111/j.1468-2397.2009.00643.x

Rosenbluth, G. (1994) Informalidad y pobreza en América Latina, Revista CEPAL, (52), recuperado de HYPERLINK "https://www.cepal.org/es/publicaciones/11941-informalidad-pobreza-america-latina" https://www.cepal.org/es/publicaciones/11941-informalidad-pobreza-america-latina

Rossana, T. (1999) Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women, Journal of European Social Policy, 9 (1).

Ruckert, A., Macdonald L. y Proulx, K. (2016) Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review, Third World Quarterly, 38 (7), DOI: 10.1080/01436597.2016.1259558

Saborido, J. (2002) Consideraciones sobre el Estado de bienestar. Biblos.

Salgado-Hernández; Martínez, O. y Meireles M. (2018) Programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza y desarrollo: un análisis comparado de Bolsa Familia (Brasil) y Prospera (México), Panorama Económico, 26 (1).

Sen, A. (2000) Desarrollo y libertad. Planeta.

Stiglitz, J. (2012) El precio de la desigualdad. El 1% de población tiene lo que el 99% necesita. Taurus.

Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017) Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar en América Latina, Política y gobierno, 24 (1).

Villatoro, P. (2005) Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina, Revista de la CEPAL, (86), recuperado de HYPERLINK "https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11070" https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11070

Wood, G. y Gough, I. (2004) Introduction. En I. Gough y G. Wood (Eds.), Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge University Press.

(2006) A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy. World Development, 34(10), DOI: HYPERLINK"https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.02.001"https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.02.001

Democracia, ciudadanía y gobernanza: La estructura política de la certidumbre en América Latina

Democracy, citizenship and Governance: The Political Structure of Certainty in Latin America

Irma Georgina Carreón Gómez
Universidad Autónoma de Guerrero, México
15979@uagro.mx
https://orcid.org/0009-0003-3561-3456

Kenia Jarizeth González Herrera
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0000-7556-4546

Resumen

En este ensayo se expresa una posición teórica y normativa sobre la relación ciudadanía-Estado para la construcción de democracia, y la utilidad de la gobernanza como procedimiento de mediación entre ellos. Argumento que la ciudadanía es una categoría multidimensional, que nos sirve como punto de partida para captar el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, asimismo, constituye el nivel micro de la democracia que se proyecta hacia el nivel macro, es decir, el Estado. Igualmente, se comprende que el ejercicio de los derechos en su multidimensionalidad construye a la ciudadanía y al propio Estado por lo que debería existir una correspondencia entre las tres dimensiones de la ciudadanía en la vida cotidiana, apalancada y garantizada a través de la propia acción de las personas y las instituciones del Estado. En ese sentido, el ejercicio de estos derechos constituye las precondiciones para la construc-

ción y permanencia de la democracia, lo contrario implica ciudadanías y democracias débiles. Finalmente, esta relación ciudadano-Estado puede ser mediada, también, por la gobernanza, entendida como un procedimiento de mediación con principios claros (transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia), que debe operar en un marco constitucional de derechos y del programa del gobierno electo democráticamente.

Palabras clave: Ciudadanía, Estado, democracia, precondiciones, gobernanza.

Abstract

This essay expresses a theoretical and normative position on the citizen-state relationship for the construction of democracy, and the usefulness of governance as a mediation procedure between them. I argue that citizenship is a multidimensional category that serves as a starting point for capturing the exercise of political, civil, and social rights. It also constitutes the micro level of democracy that projects toward the macro level, that is, the state. Likewise, it is understood that the exercise of rights in their multidimensionality constructs citizenship and the state itself, so there should be a correspondence between the three dimensions of citizenship in everyday life, leveraged and guaranteed through the actions of individuals and state institutions. In this sense, the exercise of these rights constitutes the preconditions for the construction and permanence of democracy; otherwise, it implies weak citizenships and democracies. Finally, this citizen-state relationship can also be mediated by governance, understood as a mediation procedure with clear principles (transparency, participation, accountability, effectiveness, and coherence), which must operate within a constitutional framework of rights and the program of the democratically elected government.

Keywords: Citizenship, State, democracy, preconditions, governance.

Introducción

Los temas de la ciudadanía, la democracia y la gobernanza a menudo suelen centrase en el nivel procedimental o formal de la construcción de gobierno y de las políticas. Sin duda, es importante desarrollar una comprensión profunda de los procedimientos necesarios y adecuados para la elección de gobiernos y de políticas públicas, pero también es fundamental tener un acercamiento a las diversas dimensiones que constituyen la ciudadanía y la democracia, además de los avatares que rodean la noción de gobernanza.

De ahí que en este ensayo se expresa una posición teórica y normativa sobre la relación ciudadanía-Estado para la construcción de democracia, y la utilidad de la gobernanza como procedimiento de mediación entre ellos.

El ensayo se compone de un apartado integrador que se titula "ciudadanía, gobernanza y democracia: una relación compleja pero necesaria", el cual se subdivide en dos, uno que trata el tema de las situaciones de ciudadanías débiles y precondiciones de la democracia y uno más sobre la gobernanza: origen, retos y las precondiciones para que opere como procedimiento de mediación; finalmente, hay una conclusión del texto.

Ciudadanía, gobernanza y democracia: una relación compleja pero necesaria

Cuando hablamos de ciudadanía, no sólo nos referimos al conjunto de los derechos políticos en el marco de los procesos para elegir a los representantes popula-

res, es claro que la categoría "ciudadanía" contiene otras dimensiones que se relacionan entre sí para generar las condiciones de posibilidad de su ejercicio en las condiciones de la realidad concreta.

En efecto, durante el siglo XX se han identificado tres modelos o dimensiones de ciudadanía: civil, política y social (Marshall; 1965), incluso, la organización y movilización de diversos sectores de la población han puesto de manifiesto la necesidad de discutir a nivel de la "agenda pública" una serie de temas que se derivan de las tres dimensiones señaladas, tales como derechos culturales; grupales; de pueblos originarios o indígenas; derechos asociados a la sexualidad y la pluralidad de formas de vida íntima; los derechos medioambientales y la ciudadanía ecológica; y el derecho a la ciudad (Cuevas et al; 2018, p. 49).

La parte político-electoral es fundamental para el establecimiento y consolidación de las democracias en su sentido procedimental pues, cuando las elecciones son competitivas, institucionalizadas y decisivas (O´Donnell; 2010) permiten conformar gobiernos con amplía legitimidad, no obstante, las otras dos dimensiones no deben ser soslayadas ni minimizadas ya que estas juegan un rol vital en la propia constitución político-social del sujeto y su relación que sostiene con el gobierno y el Estado.

No es de extrañar que la ciudadanía sea un fenómeno multidimensional, pues la forma de gobierno que la contiene y con la que se relaciona dialécticamente: la democracia, también puede ser desglosada como democracia política, democracia social y democracia económica. En la primera, se hace alusión, en general, a la forma de Estado y de gobierno, que "gira en torno a la igualdad jurídico-política"; la segunda se refiere a la existencia de "una estructura social horizontal", un modo de vivir y convivir (ethos) igualitario que "se manifiesta en el va-

lor igual que las personas se reconocen mutuamente", consistente "en la igualdad de estatus", asimismo, esta implica "la infraestructura de microdemocracias que sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política"; finalmente, la tercera "significa igualdad económica, aproximación de los extremos de pobreza y de riqueza, y por lo tanto redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado" (Sartori; 2017, pp. 19-20).

O´Donnell (2010) señala que hay dos niveles que constituyen la democracia: el micro, que es la agencia o ciudadano, que concibe como "dotado de razón práctica y discernimiento moral, que hace uso de su capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son en principio razonables en función de su situación y metas de las cuales, salvo prueba concluyente en contrario, se considera que es el/la mejor juez/a" (p. 50); y el nivel macro, que es el Estado, que define como

> (…) una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legitima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (p. 76).

En ese esquema, la construcción de democracia pasa entonces por las dimensiones del nivel micro, y necesariamente se proyectan en las relaciones políticas, económicas y sociales que componen a la sociedad es-

tatal. Incluso, se podría plantear que la construcción de la democracia es la construcción de la ciudadanía y del Estado, pero no sólo en la arista procedimental de lo político-electoral sino en su multidimensionalidad.

Para que se viva en democracia, en la realidad concreta de las habitantes de los Estados, se requiere que haya mecanismos, espacios e instituciones de mediación entre los dos niveles. Se distinguen, por ejemplo, las luchas de los movimientos y organizaciones sociales, la organización comunitaria o sectorial, la participación ciudadana en diversos niveles y formas, etc.

Asimismo, la gobernanza como una forma de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, pero con ciertas condiciones, es otro de los mecanismos que pueden ayudar a que la toma de decisiones y su implementación tengan mayor legitimidad, eficacia, eficiencia, transparencia y calidad.

Por supuesto, cada población verifica las determinaciones concretas de su democracia y ciudadanía a través de su trayectoria histórica, no obstante, en términos generales, esta comprensión de la relación democracia-ciudadanía es fundamental para teorizar y articular un modelo ideal que nos permita aplicar el análisis en cada situación específica.

Situaciones de ciudadanías débiles y precondiciones de la democracia

Si partimos de que la construcción de la democracia pasa necesariamente por la de la ciudadanía y el Estado, se puede sostener que en el proceso de construcción hay un encadenamiento entre sus dimensiones: lo político, lo civil y lo social (que también incluye lo económico), por lo que los avances y retrocesos que se presenten en estas relaciones son fundamentales.

Cuando no hay correspondencia en los avances entre dimensiones, se nos presenta el caso de una baja calidad en la democracia y en la ciudadanía, por ejemplo, la discriminación de los derechos sociales, económicos (y culturales) ha generado "ciudadanos de segunda clase" (Aquin; 2003, p. 16). Esta es la clave, el ejercicio de los derechos en su multidimensionalidad. Ahora, la cuestión es qué afecta este ejercicio: en primer lugar, la propia configuración del régimen de derechos en un Estado determinado, en otras palabras, qué derechos están establecidos y qué tanto se ejercen.

Lo anterior nos lleva al tema de la violencia estructural, teorizado por Galtung (1996) que se refiere a la existencia de estructuras sociales que predisponen y/o mantienen a las personas en una situación de pobreza, desigualdad, injusticia y afecta las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad.

La violencia estructural pone énfasis en el ámbito de la reproducción material de la vida, se refiere a que las condiciones de pobreza, desigualdad e injusticia que dificultan o impiden que las personas puedan ejercer sus derechos sociales, es decir, "Se toma en cuenta que las estructuras sociales, y el Estado de manera predominante, son corresponsables de la condición de pobreza de la población, y que para combatirla hace falta intervenir tales estructuras" (Pérez; 2022a, p. 69).

Esto afecta directamente las propias oportunidades y capacidades en el ámbito de la participación político-electoral y de la esfera civil, pues la violencia estructural limita las libertades de las personas. Es decir, la violencia estructural también debilita el ejercicio de los derechos políticos y civiles. De manera que es crucial atender la dimensión social de la ciudadanía, la cual ha sido muy debilitada durante el modelo neoliberal en América Latina.

En efecto, hay que reconocer que en la región "el efecto redistributivo de los regímenes democráticos ha

sido limitado. Aún hay brechas en el goce de los derechos políticos, económicos y sociales, y no ha sido suficientemente cerrada la brecha entre ciudadanía política y ciudadanía social" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal; 2018, pp. 224-225).

Esto se debe, en gran medida, a que "desde el enfoque neoliberal de la pobreza, se han implementado políticas y programas sociales de corte asistencialista, que no pretenden generar cambios de fondo en las condiciones de existencia de las personas". A la par, este enfoque "Se mantiene como una forma de clientelismo, pues se lucra con la pobreza y las necesidades de los ciudadanos para obtener su voto" (Pérez; 2022a, p. 73). Lo que implica una forma de sumisión clientelar "que permite a los poderosos utilizar a los débiles para afirmar y reproducir su poder justamente aprovechando la vulnerabilidad de los débiles" (Salazar; 2010, p. 79). Esto ha sido así a pesar de que las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que se implementaron en varios países de América Latina, han tenido como objetivo detener la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Las TMC surgieron como una herramienta de contención focalizada de la pobreza dentro del modelo neoliberal, están basadas en el paradigma del capital humano, que otorga beneficios monetarios con la condición de que los hijos de las familias beneficiarias asistan periódicamente a revisiones de salud y asistan a la escuela, a fin de impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza al ampliar las posibilidades futuras de los niños y jóvenes para que ingresen al mercado en una mejor posición (Barba y Valencia, 2016; p. 11; Barba, 2019, p. 64) o en otras palabras "acceder a un lugar en el mercado por arriba de las línea de pobreza" (Ordoñez y Silva; 2019, p. 81).

Aunque esta intervención gubernamental no se plantea acabar con la violencia estructural del Estado

capitalista (Pérez, 2022b, p. 228), encuentra "en el enfoque de capacidades otra parte de sus fundamentos" (Ordoñez y Silva; 2019, p. 81), en el sentido de Sen (2000) de que "la mejora de las capacidades humanas también tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos" (pp. 119-120). Sin embargo, hay que especificar que las TMC buscan, originalmente, que estas capacidades estén orientadas a la competencia en el mercado.

Este régimen de bienestar ha tenido algunos logros, de hecho,

> (…) se puede observar un cierto consenso en que estas políticas sociales operan como complementos monetarios para los hogares con ingresos bajos, atendiendo algunos de los desafíos de la exclusión del mercado laboral formal y reduciendo, en alguna medida, la desigualdad (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 18).

Aunque no puede soslayarse este hecho, el problema es que el esquema no se plantea realmente acabar con la pobreza de ahí que, sobre estos programas, subsiste la cuestión de "cuán efectivos han sido para avanzar hacia una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad que estructuralmente ha caracterizado a ALC [América Latina y el Caribe]" y "cuál ha sido el impacto (…) en la consolidación de una ciudadanía social inclusiva en la región" (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 22).

En el caso específico de México se constataron mejoras en la "inscripción, permanencia y desempeño escolar de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios, así como en mejores condiciones de salud, nutrición y alimentación", de los hogares atendidos. Sin embargo, "otros estudios revelan que el incremento en los niveles de educación, incluso entre los que terminan el bachillerato, no se ha traducido en oportunidades de empleo de mayor

calidad y mejor remunerados. Adicionalmente, a partir de 2007 se viene observando un incremento importante en la proporción y en el número de personas en pobreza." (Ordoñez y Silva; 2019, p. 78).

De tal manera que la situación de la reproducción material de la vida de las personas, y su relación con el ejercicio de los derechos en su multidimensionalidad, se presenta como un reto formidable dentro de los propios Estados latinoamericanos que han desplegado políticas sociales basadas en las TMC. Hay, no obstante, cierto dinamismo que ha permitido el surgimiento de esquemas híbridos a partir de las TMC, tales como 1) la fusión del paradigma de inversión en capital humano y el objetivo de incluir a los excluidos (universalismo minimalista) y 2) el modelo de protección a los vulnerables. Incluso, como parte de la tercera ola de las TMC en América Latina, se ha promovido un esquema anclado en derechos sociales (Barba, 2019). Si bien aún está por verse el efecto que este último esquema tendrá en las condiciones concretas de las personas a mediano y largo plazo, esto contribuye, de entrada, a promover la ciudadanía social (Pérez; 2022a).

Esta trayectoria accidentada de los derechos sociales afecta a los derechos políticos y civiles, y se ve afectada por ellos mismos. Aquí, conviene regresar a Sartori, el cual, al hablar sobre la democracia política, concebida como una forma de Estado y de gobierno que gira en torno a la igualdad jurídico-política, argumenta que esta dimensión de la democracia es *conditio sine qua non* para que las democracias social y económica también puedan realizarse (Sartori; 2017, pp. 19-22).

Si bien la forma concreta en que se relacionan estas tres, podría decirse que también depende de la trayectoria histórica de cada Estado, desde el esquema de Sartori (2017) las democracias social y económica se darían de la siguiente forma:

> (…) las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político; son también, cuando existen, democracias más auténticas, ya que son microdemocracias, democracias de grupos pequeños. Por otra parte, si la democracia no se da en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y de fábrica en cualquier momento corren el riesgo de ser destruidas o amordazadas (Sartori; 2017, p. 22).

En efecto, cuando hay cambios en el sistema político y en la forma de gobierno hacia derivas autoritarias, esto puede poner en riesgo el ejercicio de las demás dimensiones de la democracia. Pero también el que no se avance en términos de derechos sociales reduce las posibilidades y capacidades de que se ejerza la participación que dota de contenido real a los mecanismos de la democracia política.

Aunque haya democracia en términos formales, la generación de condiciones para la participación no necesariamente se da de manera adecuada. Es paradójico que a pesar de que América Latina ha transitado a regímenes más democráticos (por lo menos a nivel formal), la cuestión de la distribución de la riqueza y la desigualdad no ha cambiado mucho. La región sigue siendo una de las más desiguales del planeta. Esto pone en tela de juicio la calidad de las democracias pues "la democracia requiere de igualdad de oportunidades y condiciones para el desarrollo económico y social, pues una democracia no puede crear condiciones de bienestar y desarrollo solamente para los ricos, porque deriva en oligarquía representativa" (Luque y Bello; 2012, p. 229).

Para Salazar, "la garantía efectiva" de los derechos sociales junto a "los derechos a la seguridad, a las libertades y a la información" constituyen las "precondicio-

nes de la democracia" (Salazar; 2010, p. 127). De ahí se desprende la importancia que tiene el garantizar un conjunto de derechos, no limitados a lo político-electoral ni tampoco a sólo a lo social. Es, como se mencionó arriba, una relación de corresponsabilidad entre las tres dimensiones de la ciudadanía.

Gobernanza: origen, retos y precondiciones para la mediación

En el periodo de postguerra, varios Estados se reestructuraron para fungir un rol más interventor y garante de un conjunto de derechos para la población, esta forma se conceptualizó como "Estado de bienestar" que implica "una forma histórica de intervencionismo que se expande y se consolida en la Europa de posguerra (…) en pro de garantizar pleno empleo y en la promoción de un sistema de protección" (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 12). En América Latina, también ha habido intentos de construir un esquema de bienestar, sin embargo, estos han estado marcados por la persistencia de la informalidad laboral que ha excluido a amplías franjas de la población de la seguridad social (Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes; 2019, p. 12).

En esta región, el esquema de bienestar se debilitó aún más con la consolidación del neoliberalismo, que implicó una forma particular de ver al Estado en materia social, soslayando su papel como protector de un conjunto de salvaguardas sociales para la clase trabajadora e interventor en la distribución de la riqueza. El neoliberalismo contribuyó a crear "una extendida vulnerabilidad e incertidumbre en las vidas de la gente pobre y aquellos dependientes de las provisiones públicas" (Riggirozzi y Grugel; 2018, p. 2).

El neoliberalismo fue una reacción a las formas de Estado interventor y garantista, constituyó una nueva

fase de acumulación internacional donde fue crucial refuncionalizar al Estado "poniendo más énfasis en su labor de proveedor de seguridad para los capitales y la propiedad privada" (Pérez; 2022b, p. 226). En esa transición, la concepción y la práctica del Estado de postguerra fue dejando de lado la idea de la necesidad del "gran gobierno" y, en cambio, se defendió que era necesario recortar o minimizar la estructura administrativa-burocrática.

Al soslayarse el modelo de intervención del Estado de bienestar, y caer los modelos de planificación centralizada de los "socialismos realmente existentes", a nivel internacional se dio un impulso a otras formas de gestión y administración en el ámbito estatal como la gobernanza. Dentro de las razones que explican el surgimiento de la gobernanza se encuentran: 1) la crisis financiera del de los años 80 y 90; 2) el cambio ideológico hacia el mercado; 3) la globalización; 4) el fracaso del Estado de Bienestar; 5) la aparición de la nueva gestión pública y 6) el cambio social y los nuevos problemas que conforman la agenda global (Ramírez; 2011, pp. 126-127).

Es durante este periodo neoliberal, con todos estos avatares, en que se comienza a difundir el concepto de gobernanza, el cual tiene un origen que se relaciona con la idea de trasladar modelos de administración de ciertas organizaciones a la administración estatal. En efecto,

> (…) su significado original contenía un entendimiento asociado al debate político-desarrollista, en lo cual el término era usado para referirse a políticas de desarrollo que se orientaban por determinados presupuestos sobre elementos estructurales – como gestión, responsabilidades, transparencia y legalidad del sector público – considerados necesarios al desarrollo de todas las sociedades (por lo menos de acuerdo con los modelos idealizados por organizaciones internacionales

> como la Organización de las Naciones Unidas [ONU] o la *Organization for European Cooperation and Development* [OECD] (Kissler & Heidenann; 2006, pp. 479-499).

En un primer momento, el término fue utilizado para denominar las reformas institucionales en los países del Norte global, después fue empleado por el Banco Mundial para referirse a "cierto modelo de gestión sugerido a los países en desarrollo, basado en una serie de medidas de reestructuración del aparato administrativo, de la política económica y de participación de actores no estatales en la definición de las políticas". La gobernanza se entiende "como una nueva relación Estado-sociedad, como una guía de interacción entre actores interdependientes, una forma de gobernar más cooperativa en la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas" (Ramírez; 2011, pp. 126-127).

Desde aquí, la gobernanza sería un complemento lógico de la democracia que fomenta el pluralismo político y la participación de todos en un plano simétrico. En esa tónica, el concepto no tiene mayor polémica. En cambio, si se mira con mayor detenimiento, la gobernanza ha sido objeto de diversas interpretaciones y críticas. Una de ellas gira en torno al cuestionamiento sobre si esta posee legitimidad democrática:

> Cuando la teoría de la gobernanza se centró en la cooperación horizontal y en la formación de políticas en las redes, se reconoció que surgió el problema de la rendición de cuentas democrática, porque los actores privados en las redes de políticas públicas por regla general no tienen legitimación democrática. La cooperación horizontal y la negociación en las redes no puede ser un sustitu-

> to para la democracia, aunque, vista la dificultad de representar intereses muy específicos en unas elecciones generales, el desarrollo de las redes de políticas públicas con la participación de intereses sociopolíticos opuestos a veces se considera como una forma moderna y más practicable de representación de intereses (Mayntz; 2005, p. 92).

De ahí que "Hay una tensión entre estas dos formas de representación de intereses, y si no se reconoce esta tensión, se está a un paso de que una teoría de la gobernanza centrada en la cooperación horizontal y la autorregulación tienda al renacimiento de viejos modelos corporativistas". Una posible solución a este riesgo sería aplicar en todo momento de la gobernanza los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas (*accountability*), eficacia y coherencia (Ramírez, 2011, p. 131).

Si bien estos principios son cruciales para que la gobernanza pueda ser realmente útil en el sentido de darle más certidumbre procedimental al proceso de toma y ejecución de decisiones a nivel de las políticas públicas y los programas que se desprenden de ellas, el tema de la legitimidad no se resuelve absolutamente. Es necesario que estos procesos tengan una base sólida a nivel del programa político-electoral del gobierno elegido democráticamente, a fin de que el circuito de la representación no se vea redirigido hacia los intereses de actores con gran concentración de recursos e influencia, asimismo, tanto el programa del gobierno electo como el procedimiento de gobernanza debe estar sujeto a lo establecido en la constitución del país en cuestión.

Esto nos lleva a otra crítica, muy ligada al sentido de la primera: que la gobernanza estaría suplantando la cosa pública por un conjunto de intereses privados en una relación de asimetría, de tal modo que "la suma

de los intereses privados configura el interés general". En esta fórmula, operaría la capacidad de cada uno de "defender sus intereses". El problema es que "algunos de estos intereses, mucho más poderosos que los otros, disponen de inmediato de los medios necesarios para conseguir la decisión que les conviene" (Dufour; 2009, p. 33).

A mi juicio, la existencia de derechos constitucionales e instituciones que los lleven al plano operativo, puede ser un dique de contención de los intereses meramente egoístas, me refiero a que el gobierno debe seguir siendo garante de una base universal de derechos políticos, civiles y sociales que protejan de la asimetría en las negociaciones detonadas dentro de los procesos de gobernanza.

Una crítica más es la que se refiere a que el núcleo de la gobernanza está dirigido al fortalecimiento de una sociedad mercado-céntrica, al poner el énfasis en la descentralización del Estado y el fomento a la participación de los privados, principalmente en lo que tiene que ver con las concesiones de recursos naturales y asignaciones diversas dentro de la administración de gobierno y las empresas paraestatales.

Aquí, se podría plantear que la gobernanza, como procedimiento con un conjunto de principios, no debe estar *per se* por encima de los preceptos constitucionales que dan forma a lo público, máxime que la acción ciudadana, a través de las luchas sociales y la formulación de demandas al gobierno y sus instituciones, va redimensionando el concepto y práctica de "lo público", es decir, lo público no es estático si no que se amplía o reduce en función de una forma de Estado determinada, y el ejercicio de los derechos en su multidimensionalidad requiere que lo público sea robustecido.

Por tanto, la gobernanza no debe ser vista como una camisa de fuerza hacia la propia concepción de lo públi-

co y lo privado sino, más bien, como un procedimiento con principios que permite mediar en la relación compleja entre la ciudadanía y el Estado para la consecución de la democracia en sus dimensiones política, social y económica. La gobernanza no debe ser una barrera para la ampliación de lo público, sino un apoyo para que esto se haga en corresponsabilidad ciudadana.

No debe caerse en el error de fetichizar la labor del mercado, ni del Estado, más bien se trata de situar a cada uno en su lugar con relación a la ciudadanía y la construcción de la democracia. Si la ciudadanía es el nivel micro y el Estado el nivel macro de la democracia ¿Adónde situaríamos a la gobernanza? La respuesta es que esta debe estar en un espacio de mediación para que los agentes o ciudadanos establezcan canales de información, comunicación, consenso y evaluación de las políticas.

La gobernanza, como instrumento de mediación, no debe estar sólo dirigida a la lógica del mercado o a la inclusión de intereses de múltiples actores por encima de la cosa pública. Se debe garantizar algunas obligaciones públicas universales a fin de que los intereses privados no subsuman a los derechos universales. A su vez, la gobernanza tendría que operar con los principios señalados arriba para evitar que la mediación no termine en mera simulación administrativa.

En ese esquema, se podría ver como algo deseable que el gobierno implemente reformas y políticas tendientes a generar oportunidades y capacidades para el ejercicio de los derechos (Pérez; 2022a), o que, igualmente, desde la propia organización ciudadana se instrumenten acciones para demandar al gobierno que aborde tal o cual cuestión. Estas dos posibilidades que a menudo se relacionan con el esquema *top-down* y *bottom-up,* pueden ser operadas para que se genere corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado, a partir del procedimiento de la

gobernanza con las precondiciones establecidas en este apartado.

Aquí, hay que recordar que además de derechos, la ciudadanía también implica responsabilidades (Pacheco, 2015; Marshall, 1965), de modo que asumir el rol de ciudadano responsable implica participar en los procesos políticos multinivel, de ahí que normativamente sea válido plantearse esta relación entre ciudadanía y Estado. Esta debe verse como el compromiso a luchar por el ejercicio de los derechos, a proteger la base constitucional de los intereses de los actores asimétricos y a que se apliquen los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Se necesita, pues, del ciudadano como propio garante de la democracia.

Conclusión

La ciudadanía es una categoría multidimensional, que nos sirve como punto de partida para captar el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales, asimismo, constituye el nivel micro de la democracia que se proyecta hacia el nivel macro, es decir, el Estado.

En esa relación, hay mediaciones como la formulación de demandas vía las luchas sociales que confrontan los alcances y límites de la concepción que el Estado puede tener sobre el hecho de ser ciudadano y del ejercicio de esa condición. Igualmente, se comprende que el ejercicio de los derechos en su multidimensionalidad construye a la ciudadanía y al propio Estado.

Desde esta concepción, debería existir una correspondencia entre las tres dimensiones de la ciudadanía en la vida cotidiana, apalancada y garantizada a través de la propia acción de las personas y las instituciones del Estado. El ejercicio de estos derechos constituye las

precondiciones para la construcción y permanencia de la democracia, lo contrario implica ciudadanías y democracias débiles.

Esta relación ciudadano-Estado puede ser mediada, también, por la gobernanza, entendida como un procedimiento con principios claros (transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia), que debe operar en un marco constitucional de derechos y del programa del gobierno electo democráticamente.

Referencias bibliográficas

Aquin, N. (2003) En torno a la ciudadanía. En Nora Aquin (Comp.), Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social, pp. 15-25. Espacio editores.

Barba, C. (2019) Una mirada no convencional a las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina: tres oleadas y una tipología. En A. Cimadamore; A., B., Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coords.), Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina, pp. 48-84. Siglo XXI-CROP.

Barba, C. y Valencia, E. (2016) Introducción. La ola creciente de transferencias monetarias condicionadas ¿acerca o aleja de la protección social universal? En C. Barba y E. Valencia (Coords.), La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. CLACSO-Universidad de Guadalajara.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal (2018) "La ineficiencia de la desigualdad". Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf visitado 05-01-202

Cimadamore, A., C.; Ivo, A., B.; Midaglia, C. y Barrantes A. (2019) Introducción. Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina. En A. Cimadamore; A., B., Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coords.), Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina, pp. 11-39. Siglo XXI-CROP.

Cuevas, H; González F. y Paredes J. (2018) Neoliberalización y Ciudadanía(s) en el Sur Global. Polis, (49), 1-16.

Dufour, D. (2009) Gobernanza Versus Gobierno, Cuadernos de Administración, (41), 27-37.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006) Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, 40(3), 479-499.

Luque, J. y René B. (2012) Hacia una comprensión de la democracia y la ciudadanía. En Representación ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina, pp. 219-238, Adrian, G. W., Alicia, H. y José L., B., (Coords.) Gernika.

Marshall, (1965) Class, Citizenship and Social Development. Anchor Books.

Mayntz, R. (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En Cerrillo, A., La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP.

O' Donnell, G. (2010) Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. Prometeo.

Ordoñez, G. y Silva, A. (2019) Progresa-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza, Papeles de población, 25(99), 77-111.

Pérez, J., A., (2022a) Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020), Revista del Observatorio Digital Latinoamericano

"Ezequiel Zamora", 4(1), 68-98. Disponible en http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/article/view/1465

Pérez, J., A. (2022b) Reducir la violencia estructural del neoliberalismo. Reformas impulsadas por la 4T en México. En Ríos, B., J. y Rojas, R., M., (Coord.), ¿Es el fin del neoliberalismo en América Latina y el Caribe?, pp. 223-244, ALAS-CLACSO.

Ramírez B. (2011) Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política, 13(25), 124-135. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11018897010 [fecha de Consulta 1 de Noviembre de 2022].

Riggirozzi, P. y Grugel, J. (2018) Neoliberal disruption and neoliberalism´s afterlife in Latin America: What is left of postneoliberalism, Critical Social Policy, 1-20.

Salazar, L. (2010) Política y democracia en México. En A. Attili y L. Salazar, Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008, pp. 107-129. UAM-Porrúa.

Sartori, G. (2017). ¿Qué es la democracia? Taurus.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta.

Segunda parte:

Expresiones e intersticios de las ciudadanías sociales posibles en las democracias latinoamericanas

Democracia chupacabras y destrucción de la ciudadanía social en el Perú contemporáneo

Chupacabras democracy and the destruction of social citizenship in contemporary Peru

José Carlos Luque Brazán
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
https://orcid.org/0000-0002-9828-8086
jose.luque@uacm.edu.mx

Kenya Hernández Vinalay
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0003-4041-3961
kenya_hv@uagro.mx

Claudia Arroyo Salinas
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0001-8063-4545
12520@uagro.mx

Resumen

Este ensayo se sitúa en la encrucijada entre historia política, sociología crítica y teoría democrática. Su propósito es indagar cómo distintos regímenes autoritarios y neoliberales en el Perú han moldeado –y vaciado– la ciudadanía social y proponer un "Índice de Democracias Chupacabras". Para ello se despliegan tres nociones entrelazadas: ciudadanía, ciudadanización y democracias chupacabras. Las dos primeras permiten rastrear la tensión entre el ideal normativo y el proceso real; la tercera nombra la forma degenerativa que ese proceso adopta bajo el neoliberalismo tardío. La tesis central, de este ensayo sostiene que para entender la articulación contemporánea entre el neopopulismo neoliberal de los

noventas (en el caso peruano), y el tipo de ciudadanía social que desarrolló y desarrolla el Estado peruano en la actualidad es necesario examinarlo a partir de la relación autoritarismo/ciudadanía/ciudadanización. Para ello, examinamos tres casos de gobiernos autoritarios: Gobierno del General Manuel Odría (1948-1956), del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975), y la de Alberto Fujimori (1992-2000), los tres llegaron al poder mediante sendos golpes de Estado, los dos primeros, cristalizaron los derechos sociales (vivienda, salud, educación y trabajo), en tanto Fujimori, impulso el arribo del neoliberalismo en este país andino, para finalmente, esbozar algunas líneas sobre el desarrollo de los derechos sociales neoliberales en el Perú, posfujimorista contemporáneo (2000-2025).

Palabras claves: Posglobalización, neoliberalismo, autoritarismo, democracia chupacabras, ciudadanía social, Perú.

Abstract

This essay is situated at the crossroads of political history, critical sociology, and democratic theory. Its purpose is to investigate how different authoritarian and neoliberal regimes in Peru have shaped—and hollowed out—social citizenship and to propose an "Index of Chupacabra Democracies." To this end, three intertwined notions are deployed: citizenship, civicization, and chupacabra democracies. The first two allow us to trace the tension between the normative ideal and the actual process; the third names the degenerative form that this process takes under late neoliberalism. The central thesis of this essay argues that to understand the contemporary articulation between the neoliberal neopopulism of the 1990s (in the Peruvian case) and the type of social citizenship that the Peruvian state developed and

is developing today, it is necessary to examine it from the perspective of the authoritarianism/citizenship/citizenization relationship. To this end, we examine three cases of authoritarian governments: the government of General Manuel Odría (1948-1956), General Juan Velasco Alvarado (1968-1975), and Alberto Fujimori (1992-2000). All three came to power through coups d'état. The first two crystallized social rights (housing, health, education, and employment), while Fujimori promoted the arrival of neoliberalism in this Andean country. Finally, we outline some guidelines on the development of neoliberal social rights in contemporary post-Fujimori Peru (2000-2025).

Keywords: Postglobalization, neoliberalism, authoritarianism, chupacabra democracy, social citizenship, Peru.

Autoritarismo, ciudadanía y ciudadanización en contextos latinoamericanos.

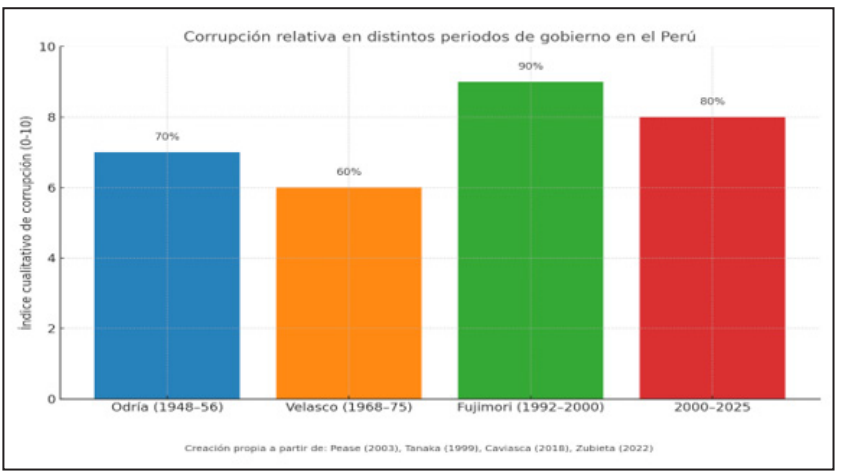
La reflexión contemporánea sobre la ciudadanía parte del célebre tríptico de T. H. Marshall (2023) –ciudadanía civil, política y social–, forjado a partir de la experiencia británica del Estado de bienestar. Sin embargo, la trayectoria latinoamericana se aparta de esa secuencia lineal: los procesos de incorporación han sido irregulares, regresivos y atravesados por jerarquías coloniales, raciales y de clase, Quijano (2000), subraya que la colonialidad del poder sigue delimitando quién pertenece plenamente a la comunidad política y quién queda en su periferia. Desde una crítica comparativa, Cooper (2018) insiste en la naturaleza negociada y siempre inacabada de la ciudadanía: los derechos se conquistan

y se pierden, y la legalidad no garantiza por sí misma acceso efectivo a recursos y reconocimiento. Turner (1994) complementa esta mirada al concebir la ciudadanía como formato de inclusión diferencial: un estatus que otorga voz y protección sólo en la medida en que existen capacidades materiales y políticas para hacerlo valer. En la misma línea, Kymlicka y Norman (1996) recuerdan que los marcos de membresía –criterios de pertenencia cultural, étnica o territorial– condicionan el ingreso y la permanencia de las personas en la esfera de derechos. Ochman (2004) introduce una distinción útil para el análisis latinoamericano: la ciudadanía es un vínculo vertical entre individuo y Estado, pero se sostiene en una trama horizontal de sociedad civil. Sin redes comunitarias sólidas, los derechos formales se diluyen. En el Perú, Sinesio López (1997, 2001) profundiza esta idea con su tipología de ciudadanías –estatista-liberal, estatista-comunitarista, liberal-comunitarista y liberal-autonomista– y muestra que la pertenencia política se fractura según clase, espacio y adscripción cultural. La exclusión no es un rezago del pasado, sino un componente estructural del diseño republicano.

La precariedad de la sociedad civil peruana se explica, en parte, por la forma en que distintos regímenes han gestionado la ciudadanización. Huber (1983), observó que los gobiernos militares incorporaban sectores populares para legitimarse, pero siempre bajo lógicas disciplinarias, O'Donnell (2010), aporta otra clave al proponer el concepto de democracia delegativa: un orden donde el Ejecutivo se erige como poder casi soberano, los controles institucionales se debilitan y la ciudadanía se reduce a depositar un voto que luego se convierte en un cheque en blanco. El caso peruano ilustra este dilema, Pease (2003), describe la transición "del Estado intervencionista al Estado mafioso" durante el fujimorismo, evidenciando cómo la captura clientelar de las

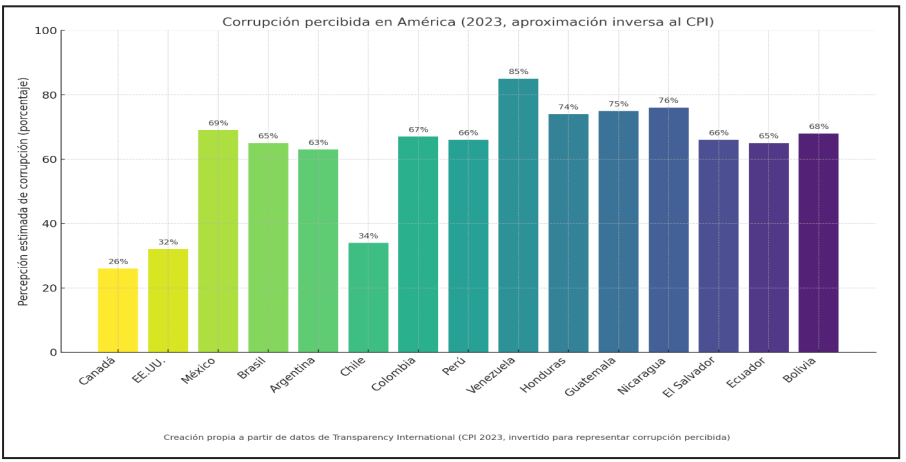
instituciones vacía de contenido los derechos y transforma al ciudadano en súbdito. Tanaka (1999), analiza, además, el colapso del sistema de partidos entre 1980 y 1995: la política se personaliza, se evapora la intermediación partidaria y se consolida una ciudadanía sin representación capaz de fiscalizar, Vergara (2015), retoma esa línea y sostiene que el Perú vive en una "república fragmentada": existen votos y elecciones, pero carecemos de un espacio institucional robusto donde el interés público se discuta y se convierta en políticas de bienestar. Estos aportes convergen en una conclusión: la ciudadanización peruana ha sido un proceso de inclusión subordinada. La verticalidad estatal –frecuentemente autoritaria– no encuentra un complemento horizontal en la sociedad civil, y las desigualdades territoriales, étnicas y económicas erosionan la experiencia democrática. El resultado es lo que Gálvez y Luque (2019) denominan democracia chupacabras: un régimen que conserva la fachada electoral mientras drena derechos sociales y participación efectiva a través de la corrupción, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos.

Gráfico N° 1. Corrupción relativa comparada: Odría, Velasco, Fujimori y postfujimori (2000/2025).



La gráfica presentada es muy interesante porque nos muestra claramente el alto nivel de corrupción que los gobiernos autoritarios heredaron a los gobiernos civiles del período democrático (2000-2025).

Asimismo, si hacemos un ejercicio de comparación en todo el continente en relación con la corrupción el resultado es el siguiente:



Comprender esta trayectoria es imprescindible para analizar los tres momentos autoritarios que vertebran este ensayo –Odría, Velasco y Fujimori– y para evaluar cómo, después de 2000, la ciudadanía social sigue operando bajo la lógica delegativa y neoliberal, reproduciendo una pertenencia precaria y condicional.

Neopopulismo, autoritarismo y neoliberalismo en el Perú: Ciudadanía, ciudadanización y democracia chupacabras

En la genealogía clásica, Marshall (2023), concibió a la ciudadanía como la expansión secuencial de derechos civiles (siglo XVIII), políticos (XIX) y sociales (XX). Sin embargo, aun en la Europa del Welfare State esa pro-

gresión fue conflictiva. En América Latina el esquema cronológico se rompe: la mayoría de las repúblicas otorgaron tempranamente derechos civiles y políticos en el papel, mientras postergaban los derechos sociales y reservaban la participación real a minorías oligárquicas, Quijano (2000), lo explica a través de la colonialidad del poder: la República exportó la forma, pero conservó la jerarquía racial, patrimonial y patriarcal.

Autores como Evelyn Huber, Peter H. Smith y Guillermo O'Donnell han demostrado que muchas conquistas sociales en la región provinieron de pactos populistas o corporativos antes que de un Estado de bienestar robusto. Cuando la crisis de la deuda de los años ochenta destruyó esos pactos, la ciudadanía social quedó sin anclaje fiscal y normativo. De allí la paradoja: América Latina presume constituciones prolijas en derechos, pero opera con Estados recaudatoriamente débiles, burocracias precarias y sistemas de protección social segmentados.

La literatura sobre ciudadanía se ha enriquecido con aportes que subrayan su carácter relacional y performativo, Turner (1994), la redefine como "capital institucional" cuyo valor depende del acceso diferencial a recursos y a voz política; James Holston habla de ciudadanía insurgente como derecho a tener derechos conquistado desde abajo; Claudia Dagnino insiste en que la ciudadanía se ejerce mediante prácticas de participación y no sólo por medio de la pertenencia legal. Estas lecturas obligan a problematizar la idea de un ciudadano abstracto y homogéneo. En la realidad peruana, cuatro rasgos han moldeado la experiencia ciudadana: la persistencia de un centralismo limeño que margina la periferia andino-amazónica; la segmentación étnico-racial heredada de la colonia; la informalidad económica masiva que dificulta la contributividad; y la volatilidad institucional derivada de golpes, autogolpes y reformas

constitucionales aperturistas pero inestables. Con estos antecedentes, el concepto de ciudadanía deja de ser un punto de llegada y se vuelve un terreno de lucha permanentemente disputado.

Ciudadanización: proceso activo, conflictivo y (de)formador de sujetos.

Hablar de ciudadanización supone desplazarse del plano normativo al histórico-sociológico. Aquí interesa mostrar cómo el Estado –y los actores subestatales– producen, restringen o anulan la condición ciudadana. Frederick Cooper advierte que los Estados coloniales administraron "ciudadanías compartimentadas", mientras que los poscoloniales con frecuencia profundizaron esa lógica. En el Perú, Manuel Odría utilizó el asistencialismo militar para incorporar a sectores obreros urbanos, pero mantuvo el voto calificado y reprimió la organización sindical. Juan Velasco Alvarado impulsó una reforma agraria que buscó integrar al campesinado, aunque sin democratizar el régimen. Alberto Fujimori perfeccionó el giro: cambió la integración productiva por la desarticulación neoliberal, y la ciudadanía social por la focalización clientelar.

El proceso de ciudadanización incluye dimensiones subjetivas –identidades, imaginarios, expectativas– y objetivas –marcos legales, instituciones, políticas públicas–. Sinesio López distingue cuatro tipos de ciudadanía en el Perú contemporáneo: estatista-liberal (derechos otorgados por el Estado, pero limitados a la élite), estatista-comunitarista (integración popular vía políticas de masas), liberal-comunitarista (derechos formales coexistiendo con tejido social autogestionado) y liberal-autonomista (ciudadanos como emprendedores individuales en un mercado sin redes). Esta tipología permite

cartografiar cómo varían las estrategias de inclusión y disciplinamiento a lo largo de los ciclos políticos.

Martha Ochman complementa el análisis al resaltar que la ciudadanía efectiva descansa en la intersección de vínculos verticales (Estado-individuo) y horizontales (sociedad civil). Cuando las organizaciones barriales, sindicales o indígenas pierden densidad, el contrato social se vuelve unilateral: el Estado define y raciona los derechos, mientras el ciudadano queda aislado. En el Perú de los noventa, la combinación de armas de guerra contrainsurgente, shock neoliberal y programas sociales focalizados debilitó la intermediación colectiva, produciendo lo que Tanaka llamó "colapso del sistema de partidos". La ciudadanización resultante fue un proceso de atomización: consumidores asistidos, no sujetos deliberantes.

Democracia chupacabras: régimen delegativo-neoliberal y vaciamiento social

La expresión democracia chupacabras fue acuñada para describir regímenes que conservan la forma electoral mientras succionan la sustancia social de la democracia. Su raíz teórica converge con la idea de democracia delegativa de O'Donnell, pero se diferencia al subrayar la dimensión económica del saqueo. El Estado deja de ser garante de derechos y se convierte en gestor de riesgo para el capital; la política social se fragmenta en bonos y pólizas; la informalidad laboral se naturaliza como "emprendimiento"; la seguridad se privatiza. Henry Pease explicó el tránsito peruano "del Estado intervencionista al Estado mafioso" durante el decenio fujimorista: la administración pública se reorientó a beneficio de redes clientelares y de la tecnocracia ligada a organismos financieros.

Martín Tanaka advirtió que el desmantelamiento de los partidos volvió imposible la formación de mayorías programáticas estables. Alberto Vergara profundiza esta tesis al señalar que la fragmentación es funcional al capitalismo primario exportador: la economía puede crecer sin Estado social siempre que la representación política permanezca dispersa. En esa "república sin ciudadanos", la élite negocia inversiones y tratados, mientras la mayoría vive de ingresos informales o migración transnacional. La ciudadanía se convierte en un capital que otorga derechos globales sólo a quien puede pagar por ellos (pasaporte, educación privada, seguros).

El modelo chupacabras opera mediante tres mecanismos de despojo:

a) Privatización y mercantilización de bienes públicos (pensiones, salud, educación);
b) Flexibilización laboral, que traslada riesgos al trabajador informal;
c) Criminalización selectiva, que disciplina protesta y diferencia entre ciudadanos conformes y poblaciones peligrosas.

El resultado es un círculo vicioso: la precariedad erosiona la capacidad de organizarse, la falta de organización imposibilita disputar la distribución, y la ausencia de redistribución refuerza la precariedad.

Articulación de conceptos para la lectura histórica

La trama conceptual planteada permite formular tres hipótesis que guían las secciones empíricas:

1. Cada régimen autoritario produce su propia forma de ciudadanización, que combina inclusión material limitada con dispositivos de control;

2. El neoliberalismo no elimina la función social del Estado, la reconfigura para garantizar derechos mínimamente viables y atraer inversión, dejando amplios sectores en autogestión;
3. La democracia chupacabras sintetiza estas trayectorias en un régimen que normaliza la desigualdad extrema e inhibe la ciudadanía activa.

Analizar la ciudadanía social peruana requiere, entonces, reconstruir los ensamblajes de políticas, instituciones y repertorios de protesta que definieron cada periodo. Con Odría veremos un autoritarismo de modernización conservadora; con Velasco, una inclusión nacional-popular de inspiración desarrollista; con Fujimori, una modernización neoliberal y delegativa. El posfujimorismo representa la institucionalización de la democracia chupacabras: reformas continuas de mercado, fragmentación política y ciudadanía precarizada.

Esta perspectiva dialoga con debates más amplios: la crisis de la democracia liberal (Levitsky y Ziblatt; 2018), y los híbridos autoritario-electorales (Morlino; 2005). En todos los casos, el común denominador es la disociación entre los rituales electorales y la gramática social de la igualdad.

En términos normativos, la pregunta final es si es posible reconstituir una ciudadanía social sustantiva en el Perú. Ello exigiría revertir los tres mecanismos de despojo: reconstruir bienes públicos, garantizar trabajo decente y reabrir canales de deliberación colectiva. Sin estas condiciones, la democracia seguirá succionando legitimidad hasta vaciarse por completo o estallar en crisis recurrentes. Ahora vamos a examinar los casos de interés histórico: Odría; Velasco, Fujimori y el postfujimorismo.

Manuel A. Odría y la ciudadanía social autoritaria (1948–1956)

La dictadura de Manuel A. Odría constituye una bisagra en la historia del autoritarismo peruano. Lejos de tratarse de un simple interludio militar entre regímenes democráticos, el odriísmo debe entenderse como una ingeniería social autoritaria, donde se estructuró un patrón de ciudadanización vertical, disciplinaria y excluyente que anticipó elementos que luego serían reciclados y profundizados por regímenes populistas y neoliberales. Aunque expandió ciertas prestaciones sociales, lo hizo bajo una lógica de control y subordinación, sin democratización política, sin universalización de derechos y sin reconocimiento de los sujetos colectivos como interlocutores válidos del Estado.

El régimen de Odría surge de un golpe de Estado que derroca a José Luis Bustamante y Rivero en octubre de 1948, en un contexto marcado por una creciente movilización social y la consolidación del APRA como fuerza política de masas. Odría se presenta como restaurador del orden frente al supuesto desgobierno civil, utilizando el lenguaje de la seguridad, la eficiencia y el nacionalismo desarrollista. Pero más allá de la retórica, su gobierno se consolidó como un modelo de gobernabilidad autoritaria sin ciudadanía política, donde el orden y la provisión social eran sustitutos de la participación democrática.

El contexto internacional –la posguerra y el conflicto de Corea– fue aprovechado para expandir exportaciones y aumentar el ingreso fiscal. Esta bonanza permitió impulsar obras públicas, servicios básicos y programas sociales sin cuestionar el orden oligárquico. El crecimiento económico fue real, pero sustentado en una matriz extractivista y centralista, que reforzó las desigualdades estructurales. Así, el odriísmo no fue un régimen

transformador, sino un administrador vertical de la desigualdad, que utilizó la política social como tecnología de gobernabilidad.

Uno de los pilares del régimen fue la construcción de una ciudadanía social limitada, otorgada desde arriba, controlada y distribuida con fines clientelares. Se construyeron hospitales, mercados, escuelas y unidades vecinales, pero siempre desde el Estado central, sin participación ciudadana ni empoderamiento colectivo. La ciudadanía era tratada como recompensa y no como derecho.

Este modelo –lo que podríamos llamar un estatismo asistencial sin derechos– implicaba que el acceso a servicios dependía de la lealtad política y de la disciplina social. Los sindicatos fueron intervenidos, las organizaciones populares desarticuladas, y los espacios de deliberación controlados o suprimidos. El resultado fue una ciudadanía social sin ciudadanía política, un sujeto obediente, consumidor de beneficios, pero sin capacidad de exigirlos. Como advierte Guillermo O'Donnell (2010), los regímenes autoritarios en América Latina frecuentemente utilizaron políticas sociales para legitimar la represión y generar una ilusión de inclusión. El caso de Odría es paradigmático: se institucionaliza un modelo de "beneficencia estatal" que enmascara la exclusión y refuerza la dependencia. Desde esta perspectiva, el odriísmo no fue el origen de la ciudadanía social peruana, sino la instauración de su versión tutelar, autoritaria y selectiva.

Fragmentación territorial de los derechos: Lima como vitrina, el resto como periferia

La ciudadanización promovida por Odría fue eminentemente urbana y costeña. La Lima moderna se convirtió en la vitrina del régimen: mercados modelo,

unidades habitacionales, servicios públicos y vigilancia militarizada. Sin embargo, este despliegue se hizo a costa del abandono sistemático de la sierra y la Amazonía, territorios que permanecieron en estructuras semifeudales y con servicios públicos ínfimos o inexistentes.

La persistencia del voto alfabetizado, la falta de inversión educativa en el mundo rural, y la invisibilización de los pueblos indígenas en el discurso oficial confirman que el régimen no tuvo como objetivo una ciudadanía universal, sino una inclusión por capas. Este patrón de exclusión territorial naturalizó la segmentación del país y consolidó el centralismo limeño como forma de gobierno. Como señala Henríquez (1978), el analfabetismo funcionaba como una herramienta de exclusión política funcional al orden autoritario. No se trataba de una omisión involuntaria, sino de un mecanismo deliberado de gestión de la ciudadanía: se ampliaba el acceso a los servicios en zonas controladas mientras se negaba la representación a los sectores históricamente marginados.

Ciudadanía sin derechos, derechos sin sujetos

El modelo odriísta se sostiene sobre una paradoja: se otorgan prestaciones, pero se niega la condición de sujeto a quienes las reciben. No hay ciudadanos, sino receptores. No hay derechos, sino concesiones. No hay interlocutores, sino beneficiarios. Esta arquitectura paternalista impide el desarrollo de una ciudadanía activa, deliberativa y demandante.

Desde la teoría de la ciudadanización (López, 2001; Ochman, 2004), lo que observamos es una forma de incorporación que anula la capacidad política de los sujetos. La ciudadanía social es usada como instrumento de subordinación, y no como plataforma de empoderamiento. El Estado define quién accede, cuándo, cómo y

a qué precio, convirtiéndose en un distribuidor discrecional de favores.

Este modelo tuvo consecuencias de largo plazo: consolidó una cultura política autoritaria, desconfianza hacia lo público y una débil organización social. El odriísmo enseñó a "pedir" y no a "exigir", a "agradecer" y no a "reclamar". Ese legado cultural perdura en la forma en que amplios sectores populares perciben al Estado: una fuente de ayuda, no de derechos.

El laboratorio del Estado fuerte sin ciudadanía

El régimen de Odría puede ser leído como un laboratorio del Estado fuerte sin ciudadanía. Se fortalecen las instituciones ejecutivas, se expande el gasto público, se centraliza la autoridad y se suprimen los canales de representación. Todo esto sin construir ciudadanía política, sin universalizar derechos y sin ampliar la capacidad de los sectores populares para participar del diseño de las políticas que les afectan.

En esta línea, el odriísmo constituye una experiencia de "ciudadanización truncada", donde el Estado produce sujetos dependientes, apolíticos, incapaces de disputar el poder. Es el modelo de la democracia sin demócratas, de la ciudadanía sin ciudadanos. La consecuencia fue una modernización excluyente, que no resolvió los problemas estructurales del país, sino que los reconfiguró.

El autoritarismo como matriz de la gobernabilidad social. El análisis histórico debe permitirnos ver en el odriísmo algo más que una dictadura militar: fue un experimento social de control, integración subordinada y disciplinamiento colectivo. El régimen utilizó la política social como una herramienta de legitimación, sin

derechos exigibles, sin participación ciudadana y sin construcción de autonomía. Este patrón no fue superado con el retorno a la democracia en 1980, sino que fue reciclado por el fujimorismo en clave neoliberal. Como advierte Gálvez & Luque (2019), la democracia chupacabras es heredera lógica: se conservan ciertas formas de ciudadanía, pero se extrae su contenido transformador. En el caso de Odría, no había democracia formal, pero sí un diseño de ciudadanización funcional al poder. En el caso del Perú actual, la democracia se ha vuelto un cascarón institucional donde el poder sigue excluyendo, fragmentando y disciplinando.

El autoritarismo no fue excepción, sino el fundamento de la política en el Perú.

El caso de Odría, demuestra que el autoritarismo no fue una anomalía dentro del sistema democrático peruano, sino uno de sus fundamentos estructurales. El régimen no solo suprimió libertades, sino que configuró una forma de ciudadanía: obediente, dependiente y fragmentada. La política social no se opuso a la represión, sino que fue su complemento.

Lejos de idealizar la expansión de derechos sociales durante este periodo, este capítulo muestra que esa expansión fue parte de una estrategia de control. La ciudadanización odriísta fue una forma de gubernamentalidad autoritaria que dejó una huella profunda: el Estado se volvió proveedor, pero no interlocutor; el pueblo, receptor de obras, pero no sujeto político.

Ese legado sigue vigente. Para desmontarlo, no basta con restituir instituciones democráticas; es necesario repensar la ciudadanía social como un proyecto de emancipación colectiva, no de control vertical. Solo así

será posible revertir la lógica que Odría inauguró y que, bajo nuevos ropajes, sigue operando en el Perú contemporáneo.

Juan Velasco Alvarado y la ciudadanización nacional-popular (1968-1975).

La Revolución Peruana encabezada por el general Juan Velasco Alvarado se presenta, en la historiografía oficial, como un proyecto modernizador que buscó incorporar a los sectores campesinos e indígenas a la vida nacional. Sin embargo, una revisión crítica revela un complejo entramado de inclusión subordinada, autoritarismo militar y populismo desarrollista que, si bien amplió ciertos derechos sociales, reprodujo jerarquías y dependencia frente al Estado. Este capítulo examina las tensiones, logros y límites del velasquismo a partir de cuatro ejes: contexto político-económico, arquitectura institucional de la reforma, proceso de ciudadanización y legado para la democracia chupacabras contemporánea.

El 3 de octubre de 1968, Velasco encabeza un golpe de Estado que depone al presidente Fernando Belaúnde Terry. La narrativa oficial justifica la intervención militar como respuesta a la incapacidad civil para resolver la cuestión agraria, la dependencia petrolera y la presencia de enclaves extranjeros como la International Petroleum Company. En realidad, la crisis política combinaba inconformidad popular, pugnas oligárquicas y temores de radicalización campesina. El nuevo régimen se autodefine revolucionario, nacionalista y antioligárquico, pero mantiene la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas y concentra todo el poder en la Junta de Gobierno.

Las divisas provenientes de las exportaciones mineras y de la bonanza pesquera permiten financiar ambiciosos programas sin una reforma fiscal progresiva.

Cuando los precios internacionales caen en 1974, se revela la vulnerabilidad de un modelo que dependía del ingreso externo y del endeudamiento. Este ciclo de auge y crisis condiciona la trayectoria de la ciudadanía social: primera expansión, luego ajuste y autoritarismo reforzado.

Arquitectura de la revolución: reformas sin democracia

El velasquismo despliega un paquete reformista múltiple: ley de reforma agraria (1969), ley de comunidad industrial (1970), creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), estatización del petróleo y de los principales bancos. Sobre el papel, estas iniciativas pretendían democratizar la propiedad y la gestión, construyendo una economía mixta con participación obrera y campesina. No obstante, todas las decisiones emanaban del Ejecutivo militar; no existía congreso, y los medios estaban bajo censura. El paradigma era un Estado fuerte que otorgaba y regulaba derechos, anulando toda deliberación plural.

En el plano legal, la reforma agraria eliminó el latifundio y expropió más de nueve millones de hectáreas, creando cooperativas y sociedades agrícolas de interés social. Sin embargo, la distribución real del poder dentro de esas entidades quedó en manos de tecnócratas y militares. La comunidad industrial prometía cogestión, pero los delegados obreros eran designados y supervisados por el Ministerio de Industria. El SINAMOS, concebido como puente entre Estado y "masas organizadas", se convirtió en aparato de movilización vertical y vigilancia política. De este modo, la promesa de participación se trocó en ciudadanía corporativa tutelada.

Ciudadanización estatista-comunitarista

Aplicando la tipología de Sinesio López, el velasquismo intentó construir una ciudadanía estatista-comunitarista: el Estado concede derechos sociales colectivos (tierra, vivienda, seguridad social) e impulsa la autogestión, siempre bajo su dirección. La narrativa oficial exaltaba al campesino como productor nacional y al obrero como socio en la empresa industrial; en la práctica, ambos quedaban supeditados a la tutela militar. La reforma agraria prohibía la huelga campesina durante cinco años y criminalizaba la organización autónoma; los sindicatos industriales eran cooptados mediante la promesa de participación en la dirección, a cambio de disciplina política.

Este proceso logró, sin duda, avances inmediatos: acceso a tierras para miles de familias, expansión de la educación rural bilingüe, construcción de miles de puestos de salud y programas de alfabetización. Sin embargo, la falta de democracia interna en cooperativas y comunidades industriales generó burocratización, corrupción y desincentivos productivos. La entrega de bienes y servicios no se articuló con la ampliación de libertades políticas, lo que limitó el desarrollo de capacidades cívicas autónomas. La ciudadanía emergente fue beneficiaria, no deliberante.

Exclusiones persistentes y nuevas jerarquías

A pesar del discurso indigenista, el régimen mantuvo formas sutiles de colonialidad: la justicia comunal quedó sujeta a supervisión militar, la educación intercultural dependía de contenidos diseñados en Lima y la lengua quechua fue legitimada sólo de manera ornamental. Las mujeres campesinas, invisibilizadas como

actor político, fueron relegadas a programas de alfabetización y salud materno-infantil sin participación real en la cogestión de tierras. La reforma urbana, limitada, privilegió la legalización de tugurios limeños antes que una política de vivienda integral.

Se consolidó una división entre campesinos y colonos amazónicos, con estos últimos marginados de la reforma agraria. Mientras tanto, las élites empresariales costeñas aceptaban las expropiaciones a cambio de generosos bonos del Estado y posibilidades de inversión en sectores no afectados. Así, la retórica antioligárquica encubría pactos con sectores del capital nacional, garantizando continuidad en la extracción de renta.

Ciudadanía militarizada y pedagogía del miedo

El velasquismo utilizó un lenguaje de "participación revolucionaria" respaldado por una pedagogía del miedo: toques de queda, tribunales militares para civiles, estado de sitio en zonas conflictivas. Se coartaron libertades de prensa y se depuraron universidades. La ciudadanía se convirtió en premio para quienes acataban la línea oficial; la disidencia era traición a la patria. Al institucionalizar esta lógica, el régimen instaló en la cultura política la idea de que el acceso a derechos depende de la obediencia, no de la exigibilidad.

Desde la perspectiva de Martha Ochman, la relación vertical se hipertrofió mientras la horizontalidad societaria se vaciaba. La sociedad civil se vio obligada a reorganizarse clandestinamente; muchas organizaciones campesinas y sindicales aprendieron a negociar en los márgenes de la legalidad. Esa doble cara –participación forzada y resistencia soterrada– explica por qué la reforma agraria se desintegró tras la crisis económica:

los beneficiarios nunca se apropiaron plenamente del proceso ni se reconocieron como sujetos con voz propia.

Balance socioeconómico y crisis del proyecto neoliberal/Chupacabras.

Entre 1969 y 1973 los indicadores sociales mejoran: analfabetismo rural desciende diez puntos, la matrícula escolar primaria sube veinte, y la esperanza de vida crece cinco años. Sin embargo, la productividad agrícola de las cooperativas permanece estancada y la industria no alcanza los niveles de eficiencia previstos. El endeudamiento externo se duplica, la inflación aparece y el déficit fiscal se dispara.

La crisis del petróleo de 1973 golpea duramente las finanzas estatales; Velasco, aquejado de problemas de salud, es desplazado por el general Francisco Morales Bermúdez en 1975. Este "segundo velasquismo" emprende un giro ortodoxo: apertura al Fondo Monetario Internacional, congelamiento salarial y desmontaje parcial de la reforma agraria. La ciudadanía estatista-comunitarista se desplaza hacia un híbrido liberal-autonomista, preludio del neoliberalismo fujimorista. En pocos años, las cooperativas se parcelan, las empresas públicas se endeudan y los derechos sociales retroceden.

Herencias contradictorias: mito y desmantelamiento

La revolución de Velasco dejó una herencia ambivalente. Positivamente, legitimó la reforma agraria como derecho histórico y abrió brechas en el sistema de castas rural. Introdujo el componente social en las Fuerzas Armadas, que luego se extinguiría. Negativamente, pro-

dujo una ciudadanía tutelar, dependiente de la benevolencia estatal y vulnerable a la contrarreforma. Al no consolidar instituciones democráticas, abrió el camino para que la élite económica delegara su proyecto modernizador a tecnócratas neoliberales. La narrativa heroica del velasquismo dispersó la responsabilidad de la crisis siguiente, facilitando la aceptación de ajustes estructurales en los años ochenta y noventa.

Siguiendo a Guillermo O'Donnell, podemos afirmar que el velasquismo instauró una variante temprana de democracia delegativa sin elecciones: ciudadanía social otorgada sin accountability. Este precedente normalizó la idea de que el Ejecutivo puede encarnar la nación, relegando a la sociedad civil al rol de masa receptora. Fujimori heredará esa matriz, pero con paquete neoliberal: focalización, privatización y antisindicalismo.

Conclusiones: la paradoja nacional-popular

El velasquismo demostró que es posible redistribuir recursos y ampliar derechos sociales sin construir ciudadanía democrática. Su estrategia estatista-comunitarista integró a millones bajo la égida militar, pero dejó intactas relaciones de poder centrales. Cuando la bonanza se agotó, la ciudadanía otorgada se disipó porque no descansaba en sujetos autónomos. En última instancia, el proyecto fracasó en transformar la correlación de fuerzas que sustenta la desigualdad peruana.

La experiencia invita a repensar el nexo entre inclusión y autonomía. Sin organización independiente y sin deliberación plural, la redistribución se vuelve un acto gracioso susceptible de reversión. La ciudadanía social requiere, además de recursos, espacios de coproducción de política, control social sobre el Estado y participación de los pueblos en la gestión territorial. De lo contrario,

la "revolución desde arriba" se convierte en un interludio carismático que desemboca en nuevas formas de exclusión.

Así, la Revolución Peruana de Velasco se integra a la genealogía de la democracia chupacabras: un régimen que, con retórica justiciera, succiona la energía participativa de la ciudadanía al reemplazarla por intervención estatal y disciplinamiento. Esta paradoja es clave para comprender cómo el desmantelamiento neoliberal posterior encontró terreno fértil en una sociedad ya habituada a recibir sin decidir y a obedecer sin deliberar.

Alberto Fujimori y la ciudadanización neoliberal-mafiosa (1992-2000).

La década fujimorista constituye el eslabón decisivo de la cadena autoritaria que este ensayo reconstruye. Si el odriísmo ensayó la ciudadanía asistencial disciplinaria y el velasquismo un estatismo tutelar nacional-popular, el fujimorato fusionó neoliberalismo de choque, autoritarismo plebiscitario y patronazgo mafioso, instaurando la forma plena de la democracia chupacabras. El resultado fue una paradoja histórica: se logró estabilizar la macroeconomía y derrotar parcialmente la insurgencia armada, pero al costo de vaciar la ciudadanía social, capturar las instituciones y normalizar la corrupción como dispositivo de gobierno.

El ascenso de Alberto Fujimori debe leerse sobre el colapso del sistema de partidos documentado por Tanaka (1999) y la crisis hiperinflacionaria heredada del segundo gobierno aprista. La contienda electoral de 1990 se polarizó entre el novel ingeniero agrónomo y el escritor Mario Vargas Llosa, abanderado de un "shock" ortodoxo. Fujimori ganó capitalizando el miedo popular al ajuste. Sin embargo, una vez en el poder, aplicó un

paquete aún más drástico –liberalización comercial, privatizaciones masivas, flexibilización laboral– diseñado por tecnócratas formados en los organismos financieros internacionales.

El 5 de abril de 1992, apoyado por las Fuerzas Armadas y la opinión pública agotada de la crisis, Fujimori perpetró el autogolpe: disolvió el Congreso, intervino el Poder Judicial y gobernó por decreto. Nacía la "democracia sin Congreso" de O'Donnell, ahora recubierta de un discurso antipolítico y tecnocrático. El neoliberalismo requería un Estado autoritario para desmantelar los derechos sociales conquistados durante el velasquismo y la transición democrática de 1980.

Desmontaje de la ciudadanía social: de derecho universal a beneficio focalizado

La Constitución de 1993 formalizó la restauración neoliberal. Los derechos sociales quedaron condicionados a la "sostenibilidad fiscal" y sujetos a modalidades mixtas público-privadas. La seguridad social se abrió a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), generando un sistema fragmentado que Ortíz et al. (2019) describen como "tres décadas de fracasos". La salud pública se atomizó entre MINSA, ESSALUD y servicios para Fuerzas Armadas, mientras se incentivaba el seguro privado. La educación básica se municipalizó sin recursos, y la superior se mercantilizó mediante universidades empresariales de baja calidad.

La política social viró a la focalización: programas alimentarios (PRONAA), asistencias condicionadas y microcrédito rural. Se consolidó el paradigma del usuario-cliente: el Estado ya no garantizaba derechos, sino "oportunidades" que los pobres debían aprovechar mediante emprendimiento. El discurso de Hernando de

Soto (1987) sobre el "otro sendero" legitimó la informalidad como reserva moral del mercado, mientras invisibilizaba la precariedad laboral estructural: al 2000, 72 % de la PEA era informal.

Aparato represivo y pedagogía del miedo

La legitimidad inicial del régimen descansó en la derrota militar de Sendero Luminoso y el MRTA. Sin embargo, la estrategia contrainsurgente implicó violaciones sistemáticas de derechos humanos (La Cantuta, Barrios Altos) y la militarización de amplias zonas rurales. Se usó el terror para disciplinar a la sociedad: la ciudadanía quedó atrapada entre el miedo a la subversión y la violencia estatal.

En Lima, la Policía Nacional fue sometida a reestructuración bajo el Ministerio del Interior y el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) dirigido por Vladimiro Montesinos. Espionaje, chantaje y compra de opositores se volvieron prácticas rutinarias. La corrupción dejó de ser patología para convertirse en método de gobernabilidad: los "vladivideos" revelaron que jueces, congresistas y medios de comunicación eran cooptados con fondos públicos desviados de privatizaciones. Pease (2003) acuñó la expresión "Estado mafioso" para describir esta fusión de mercado y delincuencia organizada.

Plebiscitarismo televisado y sociedad civil fragmentada

El régimen se legitimó mediante referendos, reelecciones y encuestas manipuladas, alimentadas por la guerra mediática de Montesinos. La televisión concentró la agenda política; la deliberación se sustituyó por

"sorpresitas" populistas (canastas, uniformes, becas). Siguiendo a Martha Ochman, la horizontalidad societal se erosionó: sindicatos debilitados por flexibilización laboral; universidades intervenidas; ongs estigmatizadas. Quedaron islotes de resistencia (Coordinadora de Derechos Humanos, CGTP), pero sin capacidad de articular un bloque democrático.

La estrategia de ciudadanización neoliberal-mafiosa consistió en generar gratitud individual y miedo colectivo. Gratitud, mediante bonos y obras inauguradas por el propio presidente con estilo paternal; miedo, a través de la amenaza terrorista y la inestabilidad económica si retornaba la "vieja política". La autonomía ciudadana fue succionada, como la sangre por el chupacabras, dejando un cuerpo social exangüe pero aún vivo para votar cada cinco años.

Privatización, rentismo y nueva burguesía parasitaria

Entre 1991 y 1999 se privatizaron más de 180 empresas estatales por 9 500 millones de dólares. El 84 % del capital comprador fue extranjero; el resto, consorcios locales ligados a la red de poder. Los ingresos no se destinaron a diversificar la matriz productiva ni a robustecer servicios públicos: se utilizaron para financiar gasto corriente, marketing político y redes de corrupción. Surgió una burguesía aprovisionista que dependía de contratos con el Estado y beneficios tributarios.

El proceso consolidó un patrón primario-exportador reforzado: minería, pesca y agroindustria para el mercado externo; empleo precario e informal para la población interna. La política de concesiones mineras se aceleró, sentando las bases de los conflictos sociales del siglo XXI. La ciudadanía ecológica insurgente analizada

en el capítulo 24 encuentra aquí su origen: comunidades campesinas que habían sido beneficiarias de la reforma agraria velasquista vieron cómo sus tierras volvían a ser mercantilizadas sin consulta previa.

Resultados sociales: ¿milagro o espejismo?

Se argumenta que el fujimorismo redujo la pobreza de 60 % a 54 % y controló la inflación. No obstante, al desmontar la serie estadística se observa que la caída se explica por la reanudación del crecimiento tras la hiperinflación, no por redistribución. El coeficiente de Gini se mantuvo en torno a 0.50; la mortalidad infantil descendió marginalmente; la desnutrición crónica persistió en 37 %. La educación pública perdió participación presupuestal frente a la seguridad nacional.

La aparente estabilidad ocultaba una deuda social diferida: infraestructura escolar en ruinas, salarización docente congelada y sistema de salud sin insumos. A cambio, se publicitaban megaobras (Carretera Interoceánica) que inflaban el ego presidencial y el tráfico de comisiones. La ciudadanía fue invitada a consumir imágenes de progreso mientras asumía el costo cotidiano de servicios degradados.

Crisis y caída: la rebelión de derechos

El colapso comenzó desde dentro. El intento de reelección en 2000 enfrentó un movimiento ciudadano heterogéneo: universitarios de la Marcha de los Cuatro Suyos, sindicatos debilitados pero activos, prensa independiente digital emergente. La difusión de los vladivideos aceleró una crisis de legitimidad que la economía ya no podía maquillar. El 17 de noviembre Fujimori

renunció por fax desde Japón; el Congreso lo destituyó por "incapacidad moral".

La transición encabezada por Valentín Paniagua adoptó un discurso de limpieza institucional, pero mantuvo intacto el modelo económico. El poder judicial procesó a Fujimori y Montesinos por corrupción y violaciones a los derechos humanos, más el andamiaje neoliberal delegativo quedó firme: constitución del 93, AFP, descentralización sin recursos. La ciudadanía social seguía en cuidados intensivos, sin transfusión posible.

Balance crítico: de la ciudadanía neoliberal a la democracia chupacabras

El fujimorismo completó la mutación iniciada bajo Odría y reconfigurada por Velasco: convirtió la ciudadanía en un producto de consumo y la democracia en espectáculo de masas. Destruyó el puente entre derecho y universalidad, substituyendo ciudadanía por clientela, deliberación por rating, redistribución por focalización.

1. Ciudadanía como mercancía: el acceso a pensiones, salud o educación pasó a depender de la capacidad de pago o de la afiliación a redes clientelares.
2. Estado mafioso: la corrupción sistemática privatizó la ley; los derechos se transaban en la lógica del soborno o el favor político.
3. Plebiscitarismo sin pluralismo: se votaba, pero la información estaba capturada; se elegía con miedo, no con autonomía.

Desde la óptica de la teoría democrática, la experiencia confirma la advertencia de Levitsky y Ziblatt (2018): las democracias mueren gradualmente cuando líderes electos socavan pesos y contrapesos. El caso peruano muestra, además, que pueden sobrevivir en coma, sos-

tenidas por el mercado y una ciudadanía anémica, hasta que un escándalo interno fracture la red mafiosa.

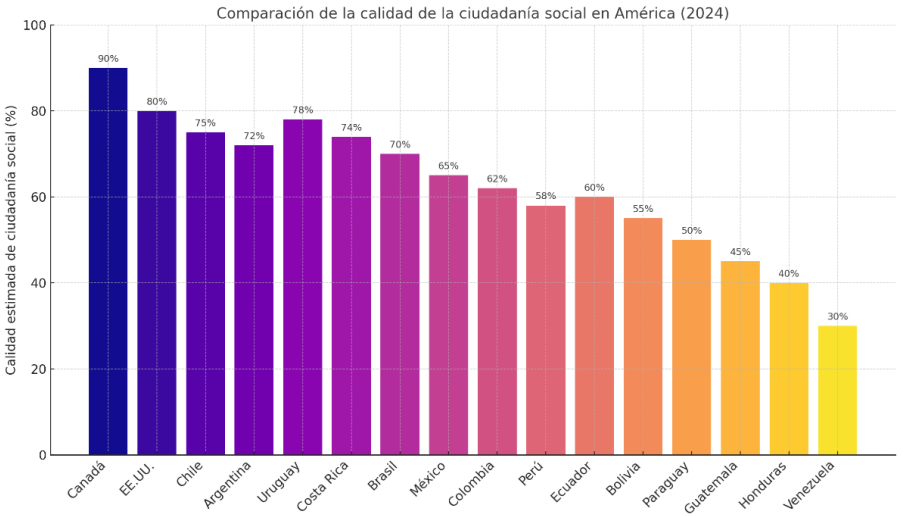
Herencia 2000-2025: institucionalización del vaciamiento

En el periodo posfujimorista se celebran elecciones competitivas, se reactiva el Congreso y se juzga a los responsables, pero el vacío social se mantiene. Ningún gobierno –Toledo, García II, Humala, Kuczynski, Vizcarra o Castillo– desmonta el régimen AFP, universaliza la salud o reduce la informalidad laboral por debajo del 70 %. La desafección política aumenta: seis presidentes en cinco años, dos autogolpes fallidos y un Congreso con 87 % de rechazo. La ciudadanía social sigue siendo la gran ausente: persiste la democracia chupacabras. El decenio de Alberto Fujimori consolida la hipótesis central de este ensayo: la ciudadanía social en el Perú no se destruyó de forma súbita, sino mediante capas sucesivas de autoritarismo, paternalismo y neoliberalismo. El fujimorismo fue la capa decisiva: legalizó el despojo, normalizó la corrupción y estableció la informalidad como condición estructural.

Para revivir la ciudadanía social, la sociedad peruana enfrenta un triple desafío:

- Recuperar el Estado de manos de mafias políticas y élites empresariales;
- Reconstituir lo público como derecho y no como caridad focalizada;
- Repolitizar la participación más allá del voto, reconstruyendo tejido social capaz de deliberar y disputar recursos.

Gráfico 3



Creación propia con base en indicadores de acceso a derechos sociales y políticas públicas nacionales (2024)

Cómo nos indica claramente el gráfico, la calidad de la ciudadanía social en el Perú está por debajo del promedio, se necesita generar cambios en la cultura política y en nuestras ideas sobre la relación entre democracia y ciudadanía y desde ahí generar una revolución democrática desde abajo, sin ello, la república seguirá habitada por ciudadanos con cédula, pero sin derechos: el escenario perfecto para que la democracia chupacabras continúe su festín sobre un cuerpo social exhausto.

Desarrollos y desmantelamientos posfujimoristas (2000-2025).

La salida de Alberto Fujimori no devolvió al Perú al punto previo a los noventa: dejó una arquitectura jurídica y económica que continúa moldeando la experiencia ciudadana. Esta sección examina críticamente esa "democracia chupacabras" en diez ejes: continuidad

macroeconómica, política social focalizada, salud pública, mercado laboral e informalidad, pensiones, conflictividad socioambiental, género y violencias, educación y juventud, crisis de representación y vigilancia digital. El objetivo es mostrar por qué, a veinticinco años del fin del régimen mafioso, la ciudadanía social sigue vaciada.

- El argumento de la continuidad macroeconómica: el consenso del 93 y el mito del milagro, que la narrativa oficial, presenta los años 2000-2019 como "las dos décadas doradas" de la economía peruana, atribuyendo el éxito al marco macro fiscal de la constitución de 1993. Sí examinamos las cifras con detenimiento, aflora un panorama menos triunfalista. El crecimiento promedio de 5,2% anual entre 2003 y 2013 se sustentó, sobre todo, en las rentas mineras. Sin embargo, el estado no introdujo impuestos extraordinarios a las sobre ganancias, a diferencia de Chile o noruega con su petróleo. Cada punto PBI del que no se recaudó significó menos recursos para financiar salud, pensiones o un seguro de desempleo. El ministerio de economía evitó la tentación populista, pero la disciplina fiscal se tradujo en infra-inversión pública, la presión tributaria se mantuvo en niveles bajos, perpetuando un estado raquítico. El modelo favoreció a una élite tecnocrática, gremios empresariales y partidos de alquiler. La ciudadanía queda fuera de la ecuación: vota, pero no decide el modelo. La disociación entre crecimiento y bienestar alimenta la paradoja de un país macro sólido y socialmente frágil.
- Programas focalizados: Del juntos al bono Yanapay, los defensores de la focalización sostienen que "cada sol debe llegar al más pobre". El problema es metodológico y político. La ficha sisfoh invisibiliza pobreza multidimensional. Política-

mente, legitima la idea de que los derechos son premios a la conducta. Esa lógica disciplinaria se agudizó en la pandemia: muchos hogares rurales quedaron fuera de los bonos, el enfoque tecnocrático convierte la lucha contra la pobreza en gestión de la escasez. No se trata de falta de recursos, sino de prioridades: las exoneraciones tributarias a grandes empresas duplican el costo de un ingreso básico universal. La ciudadanía asistencial se reduce a gratitud y dependencia.

- Salud pública y pandemia: El colapso de un Estado fragmentado: la arquitectura sanitaria peruana es la radiografía de la ciudadanía chupacabras. Desde 1990 se aplicaron reformas de eficiencia que resultaron en servicios atomizados y profesionales precarizados, la pandemia evidenció la fragilidad: pocos ventiladores, oxígeno privatizado, hospitales desbordados. Los estímulos financieros beneficiaron a grandes empresas, no al personal de salud, la vacunación fue desigual; las regiones rurales fueron postergadas, el derecho a la salud existía en la ley, pero no en la realidad. La pandemia no fue sorpresa: fue la consecuencia lógica de 30 años de subfinanciamiento.
- Mercado laboral, informalidad estructural como política de estado: la informalidad laboral nunca bajó del 70%. Las reformas laborales permitieron contratos flexibles y desprotección, el empleo creció en sectores informales sin cobertura social. La precariedad afecta especialmente a mujeres, jóvenes y trabajadoras del hogar. Se espera que las familias suplan la seguridad social: otro mecanismo de privatización, la informalidad no es una falla del mercado, sino una herramienta funcional al modelo económico. La ciudadanía laboral queda reducida a la libertad de "elegir" precariedad.

- Pensiones, fracaso de la capitalización individual: El sistema AFP prometía jubilaciones del 70 % del salario; hoy ofrece a lo sumo el 22%. La baja densidad de aportes, rentabilidad volátil y altas comisiones dejan a millones sin pensión, los retiros autorizados durante la pandemia vaciaron el sistema sin ofrecer alternativas públicas. Una reforma estructural costaría 1,3% del PBI, menos que las exoneraciones tributarias. Sin embargo, la ciudadanía previsional se ha vuelto ficción: el derecho existe, pero no hay medios para ejercerlo.
- Conflictos socioambientales, territorios en rebeldía: El 25% del territorio fue concesionado a empresas mineras entre 2000 y 2020, muchas veces sobre tierras comunales sin consulta previa. Los conflictos como Bagua, Conga o las Bambas muestran cómo se criminaliza la defensa del territorio, la consulta previa es ignorada o simulada. Las regiones más ricas en recursos son las más pobres en desarrollo humano. La ciudadanía ecológica insurgente se activa frente a la desposesión, no gracias al Estado. El "milagro minero" se construye sobre una ciudadanía mutilada.
- Género y violencias: cuerpos subordinados y ciudadanía truncada: El trabajo doméstico no remunerado representa el 20 % del PBI. Las políticas de cuidado no existen. Las mujeres son mayoría en la informalidad y principales víctimas de violencia estructural, el sistema judicial abandona a las víctimas: 83% de feminicidios son precedidos por denuncias. La educación sexual integral es bloqueada por sectores conservadores, la ciudadanía femenina se reduce al voto, pero se niega en los derechos reproductivos y sociales. Esta ciudadanía segmentada es funcional al patriarcado neoliberal.

- Educación, juventud y deuda social: La inversión pública en educación nunca superó el 3.9% del PBI. La brecha entre rural y urbano es enorme, la SUNEDU mejoró el sistema, pero la mayoría estudia en universidades privadas de baja calidad y alto costo. La pandemia dejó una "generación apagada" sin aprendizajes ni acceso. El desempleo juvenil ronda el 14%, el subempleo el 48%. Los jóvenes votan, pero no pueden decidir su destino. La meritocracia es una promesa rota.
- Crisis de representación, congreso tóxico y ciudadanía cínica: Seis presidentes en diez años, dos disoluciones, vacancias sin pruebas. El congreso es epicentro del caos: múltiples bancadas, bloqueos, chantajes. La ciudadanía no confía en partidos ni en instituciones, se vota como castigo, no como esperanza. La crisis de representación perpetúa el modelo económico, no hay democracia sustantiva sin partidos programáticos, y en el Perú dominan las franquicias electorales.
- Vigilancia digital y brecha tecnológica: El 2021, solo 38% de hogares rurales tenía internet. La digitalización excluye a millones de ciudadanos. El estado contrata software extranjero para vigilar redes sociales, identificando líderes sociales. No hay control sobre bases de datos. La ciudadanía digital es reducida a consumidor de apps gubernamentales. En lugar de cerrar brechas, el algoritmo reproduce exclusiones. El rostro tecnológico del autoritarismo neoliberal ya está aquí.

Balance general: Actualmente, el Perú combina crecimiento exportador, estado formalmente democrático pero capturado, programas sociales paliativos y ciudadanía fragmentada. Los derechos existen en la constitución; su ejercicio depende de la capacidad de pago

o redes clientelares. La democracia chupacabras sigue extrayendo legitimidad y recursos, dejando un cuerpo social exhausto, pero aún capaz de estallidos periódicos.

Todo este escenario nos llevó a construir un índice de las democracias chupacabras: **Índice de Democracias Chupacabras (IDC)** para medir la intensidad de prácticas antidemocráticas disfrazadas de legalidad en contextos neoliberales. Este índice puede ir de 0 a 100 y combinar 5 dimensiones clave:

Dimensiones del IDC

1. **Privatización de derechos sociales** (peso: 25%)
   - ¿Hasta qué punto la salud, educación, pensiones y vivienda están mercantilizadas?
2. **Autoritarismo legalizado** (peso: 20%)
   - Uso del estado de derecho para debilitar el estado de derecho (Fujimori, Bukele, Bolsonaro).
3. **Captura corporativa del Estado** (peso: 20%)
   - Grado de influencia de lobbies empresariales, think tanks neoliberales, y tecnocracias privadas.
4. **Ciudadanización residual o instrumental** (peso: 20%)
   - Participación electoral sin derechos sociales plenos; ciudadanías parciales, étnicas, subordinadas.
5. **Producción de inseguridad social estructural** (peso: 15%)
   - Nivel de informalidad, precariedad y criminalización de la pobreza.

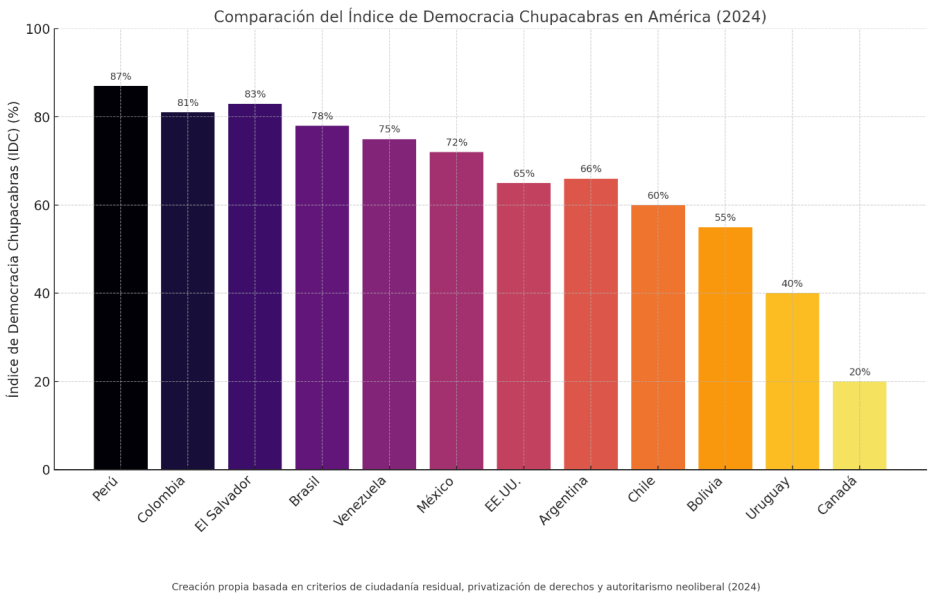
Justificación del Índice de Democracia Chupacabras (IDC)

1. El Índice de Democracia Chupacabras (IDC) surge como una herramienta crítica para evaluar las formas de democracia degradada que, bajo ropajes institucionales, profundizan la exclusión social, el autoritarismo legalizado y la privatización de derechos en América. Inspirado en nociones como la "democracia delegativa" (O'Donnell; 2010), la "ciudadanía residual" (Zubieta; 2022) y el concepto de "capitalismo de chupacabras" (Gálvez & Luque; 2019), este índice busca visibilizar las prácticas que, sin suprimir formalmente la democracia, vacían su contenido social.
2. El IDC pondera cinco dimensiones: (1) la privatización de derechos sociales; (2) el autoritarismo legalizado; (3) la captura corporativa del Estado; (4) la ciudadanización instrumental; y (5) la producción estructural de inseguridad social. Cada una de estas dimensiones refleja mecanismos mediante los cuales los gobiernos consolidan el neoliberalismo como forma de dominación social, aún bajo sistemas electorales formales. Así, países como Perú, Colombia o El Salvador alcanzan puntuaciones elevadas debido a su combinación de políticas regresivas, criminalización de la protesta, mercantilización de la salud o la educación, y Estados penal–empresariales. Incluso democracias liberales consolidadas como EE. UU. Presentan un alto IDC debido a su desmantelamiento del estado de bienestar y al racismo estructural.
3. En contraste, países como Uruguay y Canadá reflejan índices relativamente bajos gracias a sus políticas redistributivas, estabilidad institucional y niveles de inclusión social. Sin embargo, nin-

gún país queda exento de tensiones entre mercado y ciudadanía.

4. Este índice no pretende sustituir mediciones convencionales como el Democracy Index de The Economist o el V-Dem, sino ofrecer una mirada crítica desde América Latina, centrada en las formas de despojo social contemporáneo bajo apariencia democrática. Su objetivo es aportar una herramienta teórico-política para pensar la ciudadanía más allá del voto y recuperar el sentido emancipador de la democracia social.

Gráfico 4.



Creación propia basada en criterios de ciudadanía residual, privatización de derechos y autoritarismo neoliberal (2024)

La única solución institucional para salir de las "democracias chupacabras", para el caso peruano es la convocatoria a un proceso constituyente, algo que no estás dispuestas a llevar adelante las elites postfujimoristas chupacabras.

Conclusión: ruptura constituyente o agonía prolongada.

La demanda ciudadana por una nueva constitución expresa el agotamiento del modelo de 1993. Una ruptura constituyente implicaría desmercantilizar salud, pensiones y educación; gravar la renta extractiva; reconocer la plurinacionalidad y el derecho al cuidado. La alternativa es una agonía prolongada de crisis recurrentes y represión. El futuro de la ciudadanía social peruana depende de la capacidad de reconstituir lo público y de articular coaliciones que disputen tanto el excedente económico como el sentido mismo de la democracia. La investigación realizada muestra que la ciudadanía social en el Perú ha atravesado un largo proceso de construcción y destrucción marcado por tres momentos autoritarios –Odría, velasco, Fujimori– y un Postfujimorismo neoliberal que profundiza las fracturas históricas. Estas conclusiones globales se organizan en cinco bloques: génesis y mutaciones de la ciudadanía social, continuidad de la matriz autoritaria, persistencia del neoliberalismo extractivo, desafíos de la ciudadanía insurgente y horizontes de reforma.

Génesis y mutaciones de la ciudadanía social: Desde el odriísmo se instauró un patrón de ciudadanización vertical, asistencial y disciplinario que incluyó sin democratizar. Velasco amplió la base material de derechos, pero mantuvo la tutela militar y la ausencia de deliberación plural. El fujimorismo terminó de desmantelar la idea de derecho, transformando la ciudadanía en beneficio focalizado y la política en espectáculo plebiscitario. El posfujimorismo conserva esa herencia: la ciudadanía existe en la constitución, pero se condiciona a la capacidad de pago, la pertenencia a programas focales o la adhesión a redes clientelares. Se ha configurado así una ciudadanía segmentada; universal en el papel, residual en la práctica.

Continuidad de la matriz autoritaria: Los regímenes militares y el Fujimorato encarnaron formas explícitas de autoritarismo; la fase democrática posterior reproduce sus lógicas bajo el ropaje de la constitucionalidad. La práctica de vacancia presidencial por incapacidad moral, la militarización de la protesta y la vigilancia digital son expresiones de esa matriz. Sin pesos y contrapesos robustos, el ejecutivo y el congreso actúan como instancias de reparto patrimonial. La debilidad partidaria impide la agregación programática y consolida un ciclo de desgobierno. La ciudadanía delegativa se transforma en ciudadanía cínica: vota por descarte, protesta por indignación y se repliega a la sobrevivencia individual.

Persistencia del neoliberalismo extractivo: La matriz económica primaria-exportadora subsiste porque garantiza rentas extraordinarias sin redistribución significativa. La disciplina fiscal, la autonomía del banco central y la estabilidad tributaria para inversionistas constituyen un blindaje ideológico que bloquea toda propuesta redistributiva. Mientras tanto, la presión tributaria se mantiene en niveles de país de ingreso bajo y la inversión pública en servicios sociales no llega al mínimo regional. La tecnocracia defiende la "responsabilidad macro" aunque el modelo genere brechas estructurales crónicas: informalidad, precariedad y desigualdad territorial. Esta arquitectura económica forja una democracia de baja intensidad: permite elecciones, pero deshabilita la disputa por el excedente.

Desafíos de la ciudadanía insurgente andina: Los estallidos de 2000, 2009, 2020 y 2022, en el Perú, revelan la emergencia de una ciudadanía insurgente que tensiona el orden. Pueblos indígenas, comunidades campesinas, mujeres, juventudes urbanas precarias y colectivos lgtbq+, articulan demandas por derechos ambientales, cuidado, pensiones dignas y una nueva constitución. Sin embargo, la fragmentación territorial, la represión

estatal y la cooptación partidaria han frenado la consolidación de una coalición redistributiva nacional. El gran reto es convertir la indignación en poder constituyente: traducir la defensa del agua y la vida en una reforma fiscal progresiva; transformar el rechazo a la violencia machista en un sistema nacional de cuidados; convertir la precariedad juvenil en un pacto productivo con empleo decente.

Horizontes de reforma: Del Estado chupacabras al Estado cuidador: Para reconstruir la ciudadanía social se requieren cinco reformas estructurales en el Perú: 1). Sistema universal de cuidados y seguridad social: reconocer el trabajo doméstico, profesionalizar los servicios de cuidado y garantizar piso de protección social para todo habitante, financiado con contribución del estado y empresas; 2). Transición ecológica y diversificación productiva: moratoria a proyectos extractivos sin licencia social, impulso a energías renovables y encadenamientos productivos locales. La renta de recursos naturales alimentará un fondo soberano para ciencia y tecnología. 3). Reforma política profunda: paridad y alternancia real, financiamiento público a partidos, circunscripciones territoriales mixtas y mecanismos de democracia directa vinculante. 4). Constituyente plurinacional: un proceso participativo que reconozca la plurinacionalidad, el derecho a la consulta previa y el carácter no mercantil de derechos sociales. La meta es pasar de la democracia chupacabras a una democracia cuidadora, donde la redistribución, la sostenibilidad y el cuidado de la vida sean ejes del contrato social. 5). Es fundamental desarrollar, una ciudadanía social emancipadora: La historia peruana demuestra que la ciudadanía es un campo de disputa. Los autoritarismos, el neoliberalismo y la corrupción han intentado desangrarla; sin embargo, subsisten resistencias que alimentan horizontes de dignidad. La tarea pendiente es articular esas luchas en un

proyecto de país que convierta el crecimiento en bienestar compartido, el territorio en bien común y la democracia en instrumento de igualdad. La república solo sobrevivirá si deja de ser chupacabras y se convierte en garante de una ciudadanía plena, universal y justa. Para ello proponemos un índice para medir a las democracias chupacabras en la región.

Referencias bibliográfcas

Adrianzen, C. (2008) Izquierda y postpolítica en el Perú. Documento de trabajo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires. Argentina. Págs. 1 – 44. [fecha de Consulta 28 de julio de 2024]. Disponible: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20200219041125/adrianz.pdf.

Anderson, B. (1997) Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económico (FCE). México.

Basay, R., Iguiñez, J. y Rubio, M. (1993) Los ajustes. Perú 1975-1992. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Castañeda, E, Y Schneider, C. (2022) Charles Tilly, violencia, colectiva, política contenciosa y cambio social. IIS – UNAM.

Caviasca, G. (2018) El ejército en el poder. La "Revolución Peruana" un ensayo de "Revolución nacional". Cuadernos de marte, Año 9. N° 14. Enero – Junio, págs., 139 – 172. [fecha de Consulta 2 de julio de 2022]. Disponible: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6560324.pdf.

COMEXPERÚ. (2021) La tasa de informalidad laboral solo disminuyó del 77.1% al 73.4% durante la última

década. [fecha de Consulta 23 de agosto de 2021]. Disponible: https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-tasa-de-informalidad-laboral-solo-disminuyo-del-771-al-734-durante-la-ultima-decada.

Constitución Política del Perú de 1933. www.georgetown.edu/LatAmerPolitical

Constitutions/Perú/peru.html.

Constitución Política del Perú de 1979. www.georgetown.edu/LatAmerPolitical

Constitutions/Perú/peru.html.

Constitución Política del Perú de 1993. www.georgetown.edu/LatAmerPolitical

Constitutions/Perú/peru.html.

Cooper, F. (2018) Ciudadanía, desigualdad y diferencia. Crítica.

De Soto, H, Y Ghersi, E, y Ghibellini, M. (1987) El Otro Sendero. Editorial Diana.

Gálvez, A., & Luque-Brazán, J. (2019) Capitalismo de chupacabras en una era post-política y post-migratoria. Huellas De La Migración, 4(7), pp, 109-138. doi:10.36677/hmigracion.v4i7.11945.

Hakansson, C. (2017) Los derechos sociales en la Constitución peruana Elementos para una aproximación al reconocimiento y vigencia de los derechos sociales en el marco iberoamericano. Revista Persona y Derecho / vol. 66 / 2012/1. Págs. 147-180 147 ISSN 0211-4526. [fecha de Consulta 23 de agosto de 2021]. Disponible: https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/3119/2902.

Henríquez, N. (1978) "Condición del analfabetismo en el Perú". Situación y derechos del analfabeto en el Perú. Departamento de Ciencias Sociales – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Holston, J. (2009) Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil. Princeton University Press.

Huber, E. (1983) El gobierno militar peruano, la movilización obrera y la fuerza política de la izquierda. Cuadernos Políticos, Número 37, México, D.F., Editorial Era, julio –septiembre, págs. 81-104.

Kymlicka, W, y Wayne, N. (1996). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Cuadernos del CLAEH, N° 75, págs. 81- 112.

Levitsky, S, y Ziblatt, D. (2018) Como mueren las democracias. Ariel.

LÓPEZ, S. (1997) Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Instituto Diálogo y Propuestas.

Loza, N. (2011) Realidades divergentes en la democracia latinoamericana. FLACSO.

Luque, J. (2002) "Los caminos de la ciudadanía. Del modelo nacional al modelo postnacional. El caso de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile", tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Luque, J, y Villa, A. (2022) Neopopulismo, neoliberalismo y ciudadanía social en el Perú (1968-2000). Págs. 99-22. Vol. 4 Núm. 1: Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora". [fecha de Consulta 13 de julio de 2024]. Disponible en: https://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/article/view/1466.

Luque, y Rodríguez, L. (2018) Ciudadanía, globalización y políticas sociales: Apuntes al debate Marshalliano. Revista Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora" (ODLEZ), págs. 1-21. [fecha de Consulta

13 de agosto de 2020]. Disponible: http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/article/view/624.

Luque, J. (2007) Asociaciones políticas de inmigrantes peruanos y la "Lima Chica" en Santiago de Chile. Migraciones internacionales, 4(2), 121-150. Recuperado el 29 de agosto de 2024: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062007000200005&lng=es&tlng=.

Marshall, T.H. (2023) Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial.

Matos, J. (1988) Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980. Concytec.

Morlino, L. (2005) Democracias y democratizaciones. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM).

Murillo, F. (1995) Migraciones internas en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI). [fecha de Consulta 23 de noviembre de 2021]. Disponible: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/presenta.htm.

Nercesian, I. (2017) La experiencia de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975): intelectuales y política. Una aproximación. e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 15(59),19-35. ISSN. [fecha de Consulta 2 de noviembre de 2021]. Disponible: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496454144002.

Ortiz, I, Durán, F, Urban, S, Wodsak, y Yu, Z. (2019) La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. El trimestre económico, vol. LXXXVI (3), núm. 343, págs. 799-838. Fondo de Cultura Económica (FCE). [fecha de Consulta 2 de junio de 2021]. DOI: 10.20430/ete.v86i343.926

Panfichi, A, y Sanborn, C. (1995) "Democracia y populismo en el Perú Contemporáneo." Márgenes. N° 13/14. Año VIII. Editorial Casa Sur.

Pease, H. (2003) La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso. FCE.

Quijano, A. (2000) Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Edgardo Lander (ed). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Caracas: FACES/UCV UNESCO. Págs. 281-348.

Quijano, A, y Weffort, F. (1973) "El compromiso y la crisis". Ensayos de interpretación sociológica; Populismo, Marginalización y Dependencia. Editorial Universitaria Centro Americana (EDUCA). Págs. 1-169.

Rojas, M. (2022) Neoliberalización y "neoliberalismo realmente existente" en América Latina. ¿Es el fin del neoliberalismo en América Latina? Jaime Ríos Burga y Moisés Rojas Ramos (compiladores). Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Págs. 108 – 132.

Rodríguez, R. (2001) Educación, desarrollo y democracia en América Latina. Un Balance de los noventa. Perfiles Educativos, XXIII (94),6-42. [fecha de Consulta 23 de noviembre de 2021]. ISSN: 0185-2698. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13209402.

Saavedra, J. (1998) ¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales. GRADE. (Documento de Trabajo, 25). [fecha de Consulta 2 de noviembre de 2021]. Disponible: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20100709104221/ddt25.pdf.

Tanaka, M. (1999) Los Espejismos de la Democracia, el Colapso del Sistema de Partidos Políticos en el Perú, 1980 – 1995, en Perspectiva Comparada. Instituto de Estudios Peruanos. (IEP).

Tilly, Ch. (2022) La política de la violencia colectiva. En: Charles Tilly. Violencia colectiva, política contenciosa y

cambio social. Antología selecta. Ernesto Castañeda y Cathy Lisa Schneider. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). Págs. 421 - 446.

Turner, B. (1994) Un apunte acerca de la teoría sobre la ciudadanía. En: Turner, Bryan y Hamilton, Peter (edit), Citizenship, Critical Concept. Volume 1. Editorial Routlegde.

Torres Ruiz, R. (2021) La ciudadanía como problema. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Turner, B. (1994) "Un apunte acerca de la teoría sobre la ciudadanía". En Turner, B. y Hamilton, P. (eds.), Citizenship. Critical Concepts, Vol. 1. Routledge, 11–31.

Vergara, A. (2015) La república fragmentada. PUCP.

Vásquez, M. (2020) "Reconfiguraciones del Estado y la ciudadanía en contextos de crisis". Ciencias Sociales y Religión, 22(32), 77–94.

Villanueva, V. (1970) El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada. Instituto de Estudios Peruanos.

Vogelgesang, F. (2000) Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Chile. [Consultado el 23 de noviembre de 2021]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4675/1/S00020143_es.pdf. Consultado el 24 de mayo del 2024.

Wehner, L. (2004) "El neo-populismo de Menem y Fujimori: desde la primera campaña electoral hasta la reelección en 1995". Revista Enfoques, 2, 25–56.

Zubieta, J. (2022) "Perú: democracia delegativa y ciudadanía residual". Revista Andina de Estudios Políticos, 10(2), 45–72.

Migraciones y acceso a la seguridad social en la Argentina hoy: la imposible universalidad

Migrations and access to social security in Argentina today: the impossible universality

Ana Paula Penchaszadeh
Universidad Nacional de San Martín
https://orcid.org/0000-0002-9260-7509
anapenchas@gmail.com

Julieta Nicolao
Universidad Nacional de San Martín
https://orcid.org/0000-0002-8083-5301
nicolao_j@yahoo.com.ar

Resumen

El capítulo se propone analizar las lógicas y fundamentos normativos, administrativos y burocráticos- que han operado en la exclusión/inclusión de la población migrante de las políticas que consagran el derecho a la seguridad social, en la letra universal, en la Argentina actual. El estudio reviste especial interés debido, entre otras cosas, a que Argentina es el principal país receptor de migraciones del Mercosur y a que su modelo de gestión migratoria, inaugurado en 2004, se basa en el reconocimiento incondicional de un amplio abanico de derechos con total independencia tanto de la situación migratoria como documentaria de las personas. Las principales ideas y conclusiones que sustentan este capítulo han sido extraídas del estudio de leyes, decretos, reglamentos, informes, resoluciones emitidas por agencias públicas nacionales e internacionales, registros administrativos obtenidos mediante pedidos de informes;

entrevistas a funcionarios nacionales, así como del cotejo y contraste con bibliografía secundaria. Se concluye que la histórica baja representación de la población migrante en programas clave del ANSES, que definen en gran medida el alcance de los derechos sociales en Argentina, se ha debido a la falta de adecuación normativa y administrativa en la gestión de estas prestaciones a la normativa migratoria vigente. Desde 2021, sin embargo, esta traducción ha mejorado de forma considerable como consecuencia de modificaciones parciales en la normativa de ANSES y del impacto de una política más activa e integral de registro estatal de la población migrante en múltiples niveles. El artículo permite complejizar el análisis de la política migratoria argentina poniendo el foco en los distintos planos intraestatales que determinan su implementación y funcionamiento efectivo.

Palabras Clave: Migración; seguridad social; regularización documentaria; derechos humanos; Argentina

Abstract
The chapter intends to analyze the logics and foundations -regulatory, administrative and bureaucratic- that have operated in the exclusion/inclusion of the migrant population of the policies that enshrine the right to social security, in the universal letter, in Argentina today. The study is of special interest due, among other things, to the fact that Argentina is the main Mercosur migration receiving country and that its migration management model, inaugurated in 2004, is based on the unconditional recognition of a wide range of rights with complete independence. both the migratory and documentary status of people. The main ideas and conclusions that support this chapter have been extracted from the study of laws, decrees, regulations, reports, resolu-

tions issued by national and international public agencies, administrative records obtained through report requests; interviews with national officials, as well as the comparison and contrast with secondary bibliography. It is concluded that the historical low representation of the migrant population in key ANSES programs, which largely define the scope of social rights in Argentina, has been due to the lack of regulatory and administrative adaptation in the management of these benefits to the current immigration regulations. Since 2021, however, this translation has improved considerably as a result of partial modifications in the ANSES regulations and the impact of a more active and comprehensive policy of state registration of the migrant population at multiple levels. The article makes it possible to make the analysis of Argentine migration policy more complex by focusing on the different intra-state levels that determine its implementation and effective operation:

Key Words: Migration, social security; documentary regularization, human rights, Argentina.

Introducción

Durante el período más álgido de la pandemia por Covid 19, las personas migrantes residentes en la Argentina, sujetas a inmovilidades forzadas producto del cierre generalizado de fronteras internacionales, encontraron enormes dificultades para acceder a los programas de contención socio-económica y protección social impulsados por el Estado nacional argentino. La baja representación porcentual de la población migrante dentro del universo de beneficiarios del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), única medida específica destinada a paliar la situación de familias con escasos o nulos recur-

sos implementada por el gobierno nacional a través de Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES), se volvió un lamentable observatorio del complejo proceso de perversión del derecho universal a la seguridad social consagrado en la letra de la legislación argentina (Penchaszadeh, 2020; Campos, 2022).

Para acceder al IFE, en continuidad con los lineamientos previos del ANSES, se dispuso como requisito adicional para las personas migrantes "contar con dos años de residencia 'legal' en el país". De las 13.411.325 personas que solicitaron este beneficio, 879.833 fueron migrantes (6.5%). Sin embargo, al analizar el número de personas que accedieron efectivamente, se evidenció una marcada y preocupante brecha: mientras que el índice máximo de rechazo entre los nacionales solicitantes fue del 32%, entre las personas migrantes fue del 56%. Casi medio millón de solicitudes de migrantes fueron rechazadas (495.156). Estos grandes niveles de exclusión estuvieron asociados en gran medida con la situación migratoria y documentaria, contrariando la universalidad mentada en los plexos supra-normativos: "Extranjero con datos insuficientes" 198.756 (40%), "Extranjero sin requisito de residencia" 57.110 (11.5%) y "Residencia no permanente" 13.755 (2.8%), según figuraba en los registros oficiales

Además de las restrictivas condiciones impuestas por el ANSES a la población migrante para el acceso a la seguridad social, los datos del IFE evidenciaron el histórico bajo registro de esta población (el mayor índice de rechazo estuvo asociado simplemente a la falta de datos), un fenómeno vinculado, a su vez, con la restrictiva interpretación burocrático-administrativa de la categoría de residencia "legal" (que es de por sí, como veremos, contraria al derecho). Más de 50.000 solicitudes fueron rechazadas por no acreditar una residencia permanente, cuando supuestamente la residencia "legal" contempla

tanto la categoría de residente temporaria como permanente. En este punto, es importante discernir dos planos en el proceso de inclusión/exclusión de la población migrante en los programas del ANSES: el normativo (exigencia de una "residencia legal") y el burocrático-administrativo (exigencia del DNI y, en algunos casos, de una radicación permanente) (Campos; 2022).

En 2020, realizamos un pedido de acceso a la información pública para conocer el peso porcentual de la población migrante dentro del universo de beneficiarios de las principales prestaciones sociales del ANSES. Observamos entonces una baja representación de este colectivo en las principales prestaciones no contributivas[1], al tiempo que una alta representación en las pensiones y jubilaciones contributivas que gestiona el organismo (Penchaszadeh; 2020). Recientemente, realizamos un nuevo pedido de acceso a la información y observamos un leve incremento porcentual de la población migrante en el conjunto de programas del ANSES y, en particular, un incremento superlativo de este grupo en una prestación social no contributiva clave: como bien se despren-

Cuadro 1: Asignación Universal por Hijo. Beneficiarios según nacionalidad (2020 y 2022)

Nacionalidad	sep-20	sep-20	ago-22	ago-22
Argentina	4.244.576	98,8%	3.934.532	90,9%
Otras nacionalidades	53.570	1,2%	393.006	9,1%
Total	4.298.146	100,0%	4.327.538	100,0%

Fuente: el cuadro fue elaborado por las autoras con datos provistos por el ANSES en respuesta a dos pedidos de acceso a la información pública realizados oportunamente en 2020 y 2022.

[1] Las prestaciones no contributivas son aquellas que no se basan en aportes directos previos realizados por las personas al ANSES.

de del siguiente cuadro, el universo de beneficiarios migrantes de la Asignación Universal por Hijx (AUH) creció siete veces en este período y su peso porcentual respecto del total de beneficiarios pasó del 1,2% en 2020 al 9,1% en 2022.

Teniendo en cuenta que no se modificaron los patrones migratorios de la Argentina en los últimos años (e incluso, debido a la crisis económica y la pandemia, la balanza migratoria argentina ha mostrado valores negativos en el período analizado), cabe preguntarse ¿cómo se explica este cambio en la participación porcentual de la población migrante en programas del ANSES, como la AUH, centrales para la garantía del derecho a la seguridad social? ¿En qué nivel de la política pública y sobre la base de qué fundamentos se operaron estas transformaciones? ¿Cuáles fueron los incentivos políticos para realizar estos ajustes en la política pública?

Este capítulo se centra en el análisis de las dinámicas normativas, administrativas e institucionales implicadas en el acceso efectivo a la seguridad social por parte de la población migrante en Argentina. Las preguntas suplementarias que guían la investigación son las siguientes: ¿de qué manera el sesgo nacionalista de toda agencia estatal, con su consecuente segmentación de la ciudadanía, pervierte y obtura el acceso del derecho a la seguridad social reconocido como incondicional y universal en la legislación vigente? ¿Sobre la base de qué fundamentos y estrategias – normativas, administrativas y burocráticas – se ha operado la exclusión/inclusión de la población migrante de la política de seguridad social en Argentina en los últimos años? ¿El análisis de la situación de acceso a la seguridad social de la población migrante en Argentina es estático o es posible hablar de progresividad de este derecho? Para contestar partimos de una mirada dinámica de la función estatal atenta a la concurrencia de múltiples y heterogéneas ins-

tancias, actores y niveles en la definición y ejecución de la política migratoria en sentido pleno.

Contexto general: Argentina como país de inmigración

Argentina ha sido y es el principal país receptor de migraciones de América del Sur. Según las últimas estimaciones realizadas por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), su stock migratorio ascendería a más de 2.2 millones, representando esta población cerca del el 5% del total de habitantes del país[2]. Pero, además de este peso estadístico insoslayable, el análisis del caso argentino reviste especial interés debido a la aplicación pionera (más no exenta de contradicciones) de un enfoque de derechos humanos a la gestión política de las migraciones (Giustiniani 2004; Courtis 2006; Penchaszadeh 2020; García y Penchaszadeh, 2022).

Con el retorno de la democracia, en 1983, Argentina asumió un compromiso decisivo en materia de derechos humanos, que recién se tradujo a nivel de la política migratoria, 20 años más tarde, con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871/2004 (LM). Esta norma, vigente desde entonces, rompió con una larga tradición de más de un siglo, de decretos y decisiones administrativas emanados directamente del Poder Ejecutivo para la definición de la política migratoria del país[3] (Giustiniani,

[2] Según proyecciones actuales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Información disponible en: https://migrationdataportal.org/.

[3] La única ley de migraciones con trámite parlamentario regular que tuvo la Argentina, con anterioridad a la Ley de Migraciones 25.871, fue la Ley de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda, sancionada en 1876 y sucesivamente transformada y pervertida por otras leyes, decretos y decisiones administrativas (Novick 2008).

2004; Courtis, 2006). El enfoque de derechos humanos de la nueva ley se tradujo en una serie de garantías reconocidas expresa e incondicionalmente a las personas migrantes, a saber: el derecho humano a migrar; el derecho a la regularidad migratoria y documentaria; y el derecho a la salud, la educación, la seguridad social y la justicia, cuyo disfrute, a su vez, fue expresamente desvinculado tanto de la situación migratoria como documentaria de las personas. Sin embargo, es preciso señalar que este mandato universalista se vio desde el comienzo limitado y contrariado por otros objetivos, concebidos en clave nacionalista y receptados por esta misma ley: por un lado, la promoción de la de integración regional mediante la facilitación de los procesos de regularización migratoria y documentaria a los nacionales del Mercosur, aspecto que ha supuesto la exclusión sistemática de miles de personas provenientes de países extra-Mercosur[4]; y, por otro lado, la extensión y consolidación del control sobre la población extranjera y las fronteras en clara continuidad con un enfoque securitario previo a la sanción de la LM (Courtis y Pacecca 2007; Domenech 2009; Pereira 2017; García y Penchaszadeh, 2022).

La falta de adecuación normativa, administrativa e institucional también es un factor importante a la hora de analizar los obstáculos para el acceso efectivo a de la población migrante a los derechos consagrados en la LM (Ceriani Cernadas y Morales, 2011; Ceriani Cernadas, 2016; Penchaszadeh, 2020). Es decir, la norma dispuso los fines, más no los medios para alcanzar estos fines. Aun cuando el mandato explícito de la LM

[4] Puede decirse entonces que, incluso desde el nivel más abstracto normativo-estructural, el "derecho humano a migrar" se vio limitado y desactivado por otros objetivos políticos expresados y resguardados en el propio texto de la LM con vistas a afianzar ya sea el control o a facilitar la integración regional (en favor de unas nacionalidades y en detrimento de otras).

es "velar por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido en la ley" (Art. 6, decreto 616/2010), no se crearon herramientas de gestión adecuadas a estos estándares. La Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo de menor jerarquía en la escala de la burocracia estatal argentina, sito en la órbita de un Ministerio del Interior con fuerte tradición securitaria, asumió en la letra la aplicación de una política de acceso integral a derechos, cuando en la práctica todos sus recursos y esfuerzos se han dirigido, casi exclusivamente, al control migratorio y a la regularización documentaria de la población migrante (García y Penchaszadeh, 2018; García y Penchaszadeh, 2022). Así, desde que se sancionara la LM se observa un importante rezago en la aplicación de políticas integrales en materia de derechos de la población migrante, al tiempo que una consolidación de los mecanismos de control migratorio a nivel normativo, administrativo y burocrático (Pereira, 2019; García y Penchaszadeh, 2022; Domenech, 2020).

El grueso de las críticas al modelo migratorio argentino se ha dirigido más al diseño de la política pública que a su fondo jurídico-normativo[5]. En este sentido, se ha señalado la importancia de desarrollar una política migratoria integral por fuera de la órbita del Ministerio del Interior, con vistas a favorecer una mirada centrada en los derechos y no en el control migratorio (Ceriani Cernadas y Morales; 2011). Esta propuesta debería ser

[5] Otras críticas, más radicales y estructurales (Domenech, 2020; Pereira, 2019) se han centrado en las prácticas estatales y en la elucidación de las grandes tendencias históricas, señalando la persistencia de una suerte de "coartada securitaria": bajo el paradigma de los derechos humanos, dado en llamarse "gobernanza migratoria", se ha dado continuidad e incluso consolidado una política de control (eso sí) con "rostro humano" (Domenech, 2009, 2011, 2013, 2020; Pereira, 2019).

complementada con la creación de una instancia gubernamental interinstitucional y transministerial en la que converjan las principales agencias estatales implicadas en el acceso a derechos de la población migrante (Ceriani Cernadas, 2016; Penchaszadeh, 2020), así como con un esquema de descentralización de la política migratoria de acceso a derechos a nivel subnacional (Ceriani Cernadas, 2016; Nicolao, 2020; Penchaszadeh, 2020). Cabe señalar que, desde 2021, se observan algunos cambios auspiciosos en este sentido, que podrían explicar los datos consignados más arriba (Cuadro 1) en materia de acceso de la población migrante a la AUH.

Algunos lineamientos teórico-conceptuales: la trama estatal detrás de la política migratoria

Al haber suscrito con jerarquía constitucional al conjunto de instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y a las distintas instancias regionales e internacionales dispuestas por éstos, Argentina se ha comprometido incondicional y universalmente en la garantía de ciertos derechos más allá del principio de nacionalidad (Penchaszadeh, 2018; Courtis y Penchaszadeh, 2019; García y Penchaszadeh, 2022). Ciertamente, los derechos humanos perturban la filiación directa entre Estado y nación, pues el reconocimiento universal de ciertos derechos supone la asunción de responsabilidades y compromisos específicos frente a las personas migrantes en tanto que personas, es decir, más allá de su nacionalidad o situación migratoria y documentaria que los Estados deben cumplir (García y Penchaszadeh; 2022).

En términos de una política migratoria en sentido amplio, el Estado no sólo debe cumplir con una función

soberana esencial basada en el control migratorio y la regulación de las fronteras con base en las facultades de exclusión, extrañamiento, selección, regularización, retención y expulsión sobre la población migrante; a su vez, debe garantizar el acceso efectivo, universal e incondicional, de este colectivo a un conjunto de derechos sociales, económicos, políticos y culturales, en Argentina expresamente reconocidos a nivel jurídico-normativo. Las políticas migratorias son entonces el resultado de la combinación de mandatos contradictorios de exclusión e inclusión de la población migrante. La universalidad como principio basado en la igualdad entre nacionales y migrantes se halla en constante tensión con la nacionalidad, que constituye el ADN político del Estado como cuerpo político diferenciado, soberano y autónomo (González, 2015; 2016; Penchaszadeh, 2020).

Ahora bien, cuando se analiza la función estatal en relación a la política migratoria es preciso también dar cuenta de una estructura compleja y heterogénea en la que confluyen múltiples poderes con funciones diferenciadas y orientadas a generar controles y regulaciones, tanto en un plano horizontal como vertical. Desde el plano horizontal, no es lo mismo la política migratoria desde la perspectiva del Poder Ejecutivo (que ostenta la soberanía en su máxima expresión administrativa), que desde el Poder Judicial (que en Argentina, particularmente, fue ponderado como instancia de control de las decisiones del Ejecutivo) o desde el Legislativo (ámbito de los fundamentos, mismo si su rol en la definición de la cuestión migratoria se ha visto constantemente reducido y mellado, por una hiperejecutivización afincada en el decretismo) (García y Penchaszadeh, 2018; Courtis y Penchaszadeh, 2019). Desde un plano vertical, la dimensión internacional con sus distintas instancias, así como la estructura política federal, las lógicas subnacionales, el localismo y los particularismos, también juegan

un rol central en la traducción/defensa de los derechos humanos (Penchaszadeh; 2020).

La política migratoria es así el resultado dinámico de la combinación de compromisos y acuerdos internacionales y regionales, intereses político-estatales, inercias y tradiciones burocrático-administrativas, y mandatos nacionalistas. Lejos de una mirada simple del fenómeno aquí estudiado, es preciso hacer trabajar la diferencia implicante que existe entre la ley migratoria (plano normativo-prescriptivo abstracto) y la política migratoria (plano político-administrativo concreto). En este sentido, el estudio de las dinámicas efectivas de acceso a la seguridad social de la población migrante en Argentina representa una oportunidad para comprender el funcionamiento de la política migratoria sobre la base de la contradicción de los principios de universalidad y nacionalidad.

El derecho universal a la seguridad social fue receptado explícitamente en de la LM[6]. Ahora bien, sabemos que la implementación de una ley supone, entre otras cosas, la intervención de distintos poderes: el Poder Legislativo dicta y prescribe el sentido de la política (ciñéndose, entre otras cosas, a los compromisos internacionales y regionales asumidos); el Poder Ejecutivo, a través de sus distintas agencias, aplica institucionalmente esa voluntad estatal no sin contradicciones internas; y el Poder Judicial trabaja la efectiva traducción

[6] Artículo 6: "El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social"; Artículo 8: " No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria" (LM).

del mandato jurídico-normativo a nivel institucional, administrativo y burocrático. Aparte de estos poderes ejercidos en el plano horizontal, la política migratoria también implica una delegación, en el plano vertical, en las agencias encargadas, de la garantía del ejercicio efectivo de los derechos: la seguridad social recae, en gran medida (aunque no exclusivamente), en el ANSES, un ente descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En este punto, cabe preguntarse: ¿cuáles son las condiciones de acceso a las prestaciones impuestas por el ANSES a la población migrante?

La seguridad social: un derecho para nada universal

La Ley de Migraciones 25.871 intentó desterrar el término migración "ilegal" (reemplazándolo por el de migración "irregular") en relación a la situación específica de aquellas personas migrantes que no cuentan con una residencia otorgada y reconocida por el Estado, así como con algún "papel" que la acredite. El Estado argentino asumió una responsabilidad fuerte al conceder que son sus propias leyes y lógicas administrativas las que "producen" activamente el registro o la falta de éste, al desplazar el foco de la "regularidad" (situación documentaria de la persona) a la "regularización" (política estatal de documentación sobre la cual contrae obligación directa) y al despenalizar la irregularidad[7]. Bajo el fundamento subyacente ético-político contenido en la consigna "Ningún ser humano es ilegal", a su vez, la LM buscó desligar expresamente el goce de ciertos dere-

[7] En Argentina, la irregularidad documentaria es una falta administrativa y no un delito.

chos fundamentales (a la educación, la salud, la defensa pública, la seguridad social) de la situación migratoria y documentaria de las personas, al definirlos como derechos universales (Penchaszadeh, 2020; García y Penchaszadeh, 2022).

Tanto a nivel de las tramas normativas de menor tenor y jerarquía como a nivel de las prácticas administrativas, sin embargo, se ha impuesto un acceso diferenciado a los derechos y garantías según la nacionalidad de origen, el tipo de residencia y la antigüedad acreditable en el país (Penchaszadeh; 2020). Paralelamente a una migración "regular", el Estado argentino ha producido una migración irregular - al imponer condiciones que ciertas personas están condenadas a no poder cumplir por su origen nacional y clase social –, así como una ciudadanía "estamentada" con base en el tipo de residencia y la antigüedad demostrable o registrada. Esto se vislumbra claramente en el ámbito de la seguridad social.

Lejos de lo que dictan la Constitución Nacional y la LM, en la práctica, la posesión o no del documento nacional (el DNI), el tipo de residencia, así como la antigüedad de la residencia acreditable, condicionan el acceso a derechos sociales, económicos y políticos. A nivel de los servicios públicos de salud, educación y, puntualmente, de la seguridad social, las trabas burocráticas para acceder a estos derechos "universales" en la letra son una constante.

Existen dos grupos institucionalmente excluidos de los programas de transferencia de ingresos. Por un lado, las personas migrantes en situación irregular; por el otro, quienes a pesar de haber regularizado su situación migratoria no cuentan con la antigüedad exigida por la norma o, que aun estando en situación regular y con una antigüedad mayor, no cuentan con DNI.

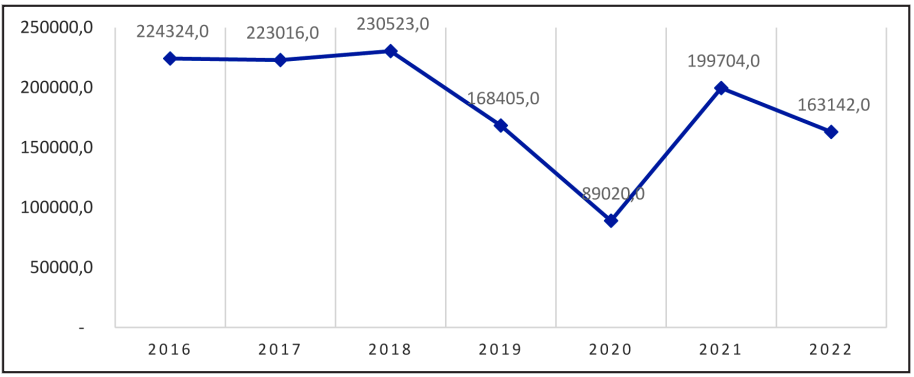
Contradiciendo el mandato de la LM, el ANSES exige una residencia "legal", a saber, la posesión de un DNI

(documento nacional de identidad que recién puede tramitarse ante el Registro Nacional de las Personas, una vez que se ha obtenido una residencia temporaria o permanente) y cierta antigüedad en condición regular para poder acceder a las prestaciones gestionadas por el organismo como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la pensión por discapacidad o la jubilación (Campos; 2022). En Argentina, cabe remarcar que el uso del DNI está naturalizado y generalizado, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, como llave de acceso a bienes, derechos, servicios, beneficios y contratos de toda índole.

Existen dos grupos institucionalmente excluidos de los programas de transferencia de ingresos. Por un lado, las personas migrantes en situación irregular; por el otro, quienes a pesar de haber regularizado su situación migratoria no cuentan con la antigüedad exigida por la norma o, que aun estando en situación regular y con una antigüedad mayor, no cuentan con DNI (Campos; 2022, p. 57).

Ahora bien, la tramitación y obtención del DNI puede tomar años. En el mejor de los casos, un migrante del Mercosur (respaldado por sendos Acuerdos de Residencia) demora en obtener una residencia permanente cuatro años: primero accede a una residencia precaria (por uno o dos años), luego a una residencia temporaria (por dos años, con la cual recién puede tramitar su DNI) y, por último, a una residencia permanente. Si a esta situación se suman los graves problemas de gestión de turnos y los rezagos en la resolución de trámites de radicación (temporaria y permanente), con especial impacto en 2019 y 2020 (gráfico 1), (Penchaszadeh; 2020), se hace más fácil comprender subsidiariamente el subregistro de la población migrante dentro de las prestaciones del ANSES, observado en 2020 tanto en relación al IFE como a la AUH (Campos; 2022).

Gráfico 1: Evolución de los trámites radicación temporaria y permanente resueltos por la DNM (2016-2022)



Fuente: el cuadro fue elaborado por las autoras con datos provistos por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública realizados desde 2018 y a datos de este organismo facilitados por el área de manejo de la información de la Plataforma R4V, en marzo de 2023.

Un breve análisis de los requisitos exigidos por la ANSES para acceder a sus distintos programas permite alumbrar, a su vez, las contradicciones entre lo que dicta la LM, en base al paradigma de derechos humanos que la sustenta, y su traducción administrativo-institucional específica (Penchaszadeh, 2020; Campos, 2022). Esta agencia ha dispuesto, como condición general para acceder a los planes por ella gestionados, poseer una residencia "legal" (es decir, una residencia temporaria o permanente acreditada mediante un DNI) y cierta antigüedad específica y variable según cada plan; así, por ejemplo, las personas migrantes deben acreditar una residencia legal mínima de 15 años para acceder al Plan madre de más de 7 hijos, de 40 años para la Pensión por vejez y de 20 años para la Pensión de adulto mayor[8]. Así,

[8] En la página oficial del ANSES se listan los requisitos para acceder a cada prestación, programa y beneficio: https://www.anses.gob.ar/.

en 2020, la población migrante se encontraba claramente subrepresentada a nivel porcentual en muchos de las prestaciones no contributivas del organismo[9].

Finalmente, cabe señalar también que, al exigir un tipo de residencia y cierta antigüedad para el acceso a los distintos programas, el ANSES excluye de la seguridad social a la porción de la población migrante recién llegada, con pocos años de residencia o en situación documentaria irregular o precaria que, por definición, se halla sujeta a una situación de mayor vulnerabilidad socio-económica (OIM, 2019; Debandi et al, 2021).

> (…) la cantidad de personas migrantes que en la práctica no han podido acceder a este tipo de programas es mayor, tal como surge de la información de la ANSES en su informe de evaluación sobre el IFE. En estos casos la exclusión de muchas personas migrantes no se explicaría por la existencia de obstáculos normativos vinculados a la exigencia de una residencia legal o a determinada antigüedad, sino que habría que buscarlos en los déficits de la política pública tendiente a facilitar y promover la regularización y el acceso al DNI de aquellas personas que están en condiciones de hacerlo con relativa facilidad en los términos de la ley 25.871 (Campos; 2022, p. 61).

En el contexto de la emergencia socio-económica y sanitaria producida por el avance del Covid 19, la población migrante se vio más expuesta a la pandemia:

[9] Esta información fue provista por el ANSES, en diciembre de 2020, en el marco de un pedido de acceso a la información pública realizada por la autora. Los datos consignados por el organismo, en su respuesta del 28 de diciembre de 2020, reflejan la situación a septiembre de 2020.

según datos provistos por el Ministerio de Salud de la Nación, la proporción de migrantes contagiados (7.3%) y fallecidos por Covid 19 (11%) superó largamente su participación porcentual a nivel país (4.9%) (Debandi et al; 2022). Estas distintas formas de sub-registro de la población migrante, activamente producidas por la administración estatal, sin duda jugaron un rol central a la hora de explicar el impacto selectivo del Covid 19 sobre esta población (Debandi et al; 2022).

Cambios en la política de acceso a la AUH en la Argentina postpandemial

La AUH es la principal prestación no contributiva que administra el ANSES y se orienta a fortalecer los ingresos de familias de bajos ingresos con hijos menores de 18 años. La población de 0 a 17 años es el grupo etario con mayor incidencia de la pobreza (51,5%) e indigencia (13,2%) en la Argentina: 2 de cada 3 niñas, niños y adolescentes integran hogares donde los ingresos no alcanzan para cubrir ya sea una canasta básica total de bienes y servicios o de alimentos (UNICEF; 2023).

La pobreza y la indigencia se encuentran directamente vinculadas con otras variables como la condición laboral del jefe o jefa del hogar (calificado/no calificado, formal/informal, temporario/permanente, en relación de dependencia/por cuenta propia) y, subsidiariamente, con la localización de la vivienda: "una niña o niño que reside en un barrio popular registra una tasa de pobreza un 54% más elevada que el promedio general" (UNICEF; 2023, p. 11). En esta línea, vale la pena remarcar que las personas migrantes acceden al mercado laboral y a la vivienda bajo condiciones más desventajosas que las nacionales (OIM, 2019; Debandi et al, 2021), redundando en tasas más altas de pobreza e indigencia

entre niñas, niños y adolescentes de hogares migrantes[10] (Ahualli; 2021). .

> (…) las hijas e hijos de migrantes internacionales tienen menos probabilidades de acceder a las asignaciones familiares contributivas, ya que, aunque sus madres y padres cuenten con DNI, tienen más probabilidades de ser trabajadoras/es no registradas/os que las personas argentinas. Por otra parte, solo pueden solicitar la AUH las personas migrantes que cuentan con DNI y además con un cierto tiempo de residencia (que en 2020 se redujo de tres a dos años), con lo cual no alcanza con cumplir con los requisitos generales relativos documentación y situación laboral exigibles a las personas argentinas. Estas condicionalidades diferenciales para el acceso, sumadas a la mayor tasa de trabajo informal, convierten a la condición migratoria en un factor que multiplica las desventajas en relación al bienestar de las niñas y niños de las familias migrantes que viven en Argentina (Beltrán et al; 2021, p. 11).

Partiendo del crecimiento superlativo de la población migrante beneficiaria de la AUH evidenciado en 2022, a continuación, se analizan algunos factores normativos, administrativos y burocráticos que podrían explicar, de forma conjugada, aunque con distintos niveles de gravitación, esta mayor cobertura relativa.

a) Impacto directo de las políticas de registro de la población migrante

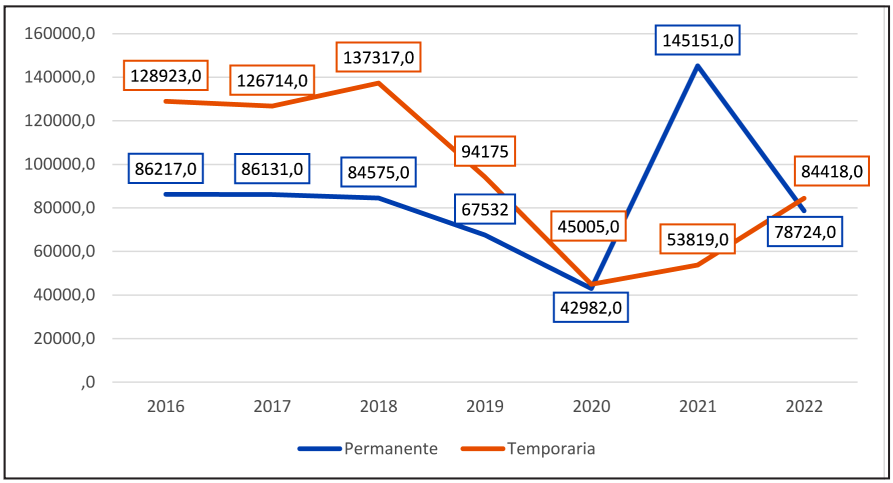
En primer lugar, consideramos que una de las causas centrales que operan en la realidad descrita se liga a

[10] Los hogares migrantes pueden estar integrados por madre, padre y/o menores de 18 años no nacionales (Ahualli 2021).

los resultados de una política más activa de documentación de la población migrante que desplegó el Estado argentino luego de la pandemia, donde confluyen, en primer lugar, las políticas de regularización a cargo de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), aunque también, en segundo lugar, una política activa de adjudicación de DNIs a cargo del Registro Nacional de las Personas (RENAPER).

En el primer caso, las estadísticas revelan (gráfico 1 supra) una recuperación de la curva de trámites de radicaciones (temporarias y permanentes) resueltas por la DNM en el período pospandemial (2021-2022). Asimismo, se observa (gráfico 2) un cambio sustantivo en el peso porcentual de las radicaciones permanentes otorgadas por este organismo, que en 2021 habrían superado con creces a las temporarias para luego igualarlas en 2022 (gráfico 2). Si se contrasta el número de radicaciones permanentes otorgadas por la DNM en el período 2016-2019 (324.455), bajo la gestión de la Alianza Cambiemos, y en el período 2020-2022 (334.389), bajo la actual gestión del Frente de Todos, se evidencia una ventaja de la segunda sobre la primera (en un período más corto de tiempo). Desde 2021, se han consolidado los procesos de regularización de las personas migrantes – mediante el acceso a radicaciones de tipo permanente – aspecto que sin duda debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar su mayor acceso a la seguridad social, en el marco de la ya referida conceptualización de la "residencia legal" en la que encuentra apoyatura la normativa de ANSES.

Gráfico 2: Evolución de los trámites de radicación temporaria y permanente resueltos por la DNM (2016-2022)



Fuente: el cuadro fue elaborado por las autoras con datos provistos por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública realizados desde 2018 y a datos de este organismo facilitados por el área de manejo de la información de la Plataforma R4V, en marzo de 2023.

Distintas medidas, dispositivos y transformaciones burocrático-administrativas definidas desde de la DNM -y en complemento con la labor de otros organismos- dieron como resultado estos números. Durante el tiempo analizado, se mantuvieron invariables las tasas migratorias para radicarse, las cuales habían experimentado un crecimiento de más de un 1.000% en la etapa previa (2016-2019); se aceleró de forma considerable el otorgamiento de turnos para la atención en las ventanillas de sede central y delegaciones; se incorporó un botón para eximición de tasas migratorias por razones humanitarias y de pobreza en el sistema RADEX[11] (en

[11] En noviembre de 2018, la DNM puso en marcha el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX), una plataforma

2021); se eliminaron exigencias que complejizaban los trámites (como la solicitud de certificado de domicilio); se recuperaron los Programas de Abordaje Territorial (sobre los cuales se volverá más adelante); se dispusieron medidas de regularización extraordinaria para personas migrantes originarias de países externos al MERCOSUR[12]. Todos estos elementos, en conjunto, operaron en favor de la consolidación de la situación de regularización y documentación de la población migrante desde 2021 a esta parte.

Sin embargo, además de estas medidas, y en términos de las capacidades intrínsecas de la agencia estatal en cuestión, se suma como factor de peso decisivo el incremento de la eficiencia burocrático-administrativa en el tratamiento y resolución de trámites de radicación, a cargo de los equipos técnicos del organismo (si se lo compara con la capacidad de respuesta de esta agencia en los años anteriores).

En el período indicado, no hubo una transformación sustancial en la estructura que dentro de la DNM tiene competencia directa en el tema -Dirección de Radicaciones-, pero sí un recambio generacional de los mandos medios (a través de la creación de áreas por debajo de las Jefaturas de Departamento) con responsabilidades clave en el seguimiento y conclusión de expedien-

online en la que se opera a través de un usuario personal creado ad-hoc y que a partir de 2019 se convirtió en la única vía de inicio del trámite migratorio. En el primer paso, el sistema genera las boletas para abonar todas las tasas y una vez que los pagos se acreditan, las personas reciben por correo electrónico el token para subir a la plataforma la documentación exigible, que es verificada por un operador de la DNM. Cuando la documentación está completa, la persona es citada para presentarse en la oficina migratoria que le corresponde, donde se le toma la foto y huellas dactilares que irán al DNI (CELS-CAREF; 2020, p. 59).

[12] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/263180/20220524.

tes. Los perfiles incorporados son, en muchos casos, personas que estuvieron involucradas en la ejecución y coordinación del Programa Patria Grande[13], uno de los pilares fundamentales de lo que fuera el cambio de paradigma de la política migratoria argentina luego de la sanción de la ley 25.871. El rol de estos nuevos agentes en estas instancias -donde, vale decir, predomina aún un fuerte voluntarismo-, explicaría con mayor contundencia la evolución positiva de los niveles de resolución de trámites de radicación informados por la DNM: "Lo que existió acá ha sido una aspiradora en la resolución de trámites" "Tenemos un equipo totalmente encima del seguimiento de casos…", "(...) logramos un promedio de tratamiento de los expedientes de 5/6 días" (Comunicación Personal con el Dirección General de Inmigración, 1/3/2023).

Siguiendo este entramado argumentativo, también se observa un fortalecimiento y sinergia del conjunto de sistemas de registro de la población migrante, donde además de la DNM, el RENAPER ha reportado mayores niveles de eficiencia y celeridad en el otorgamiento efectivo de DNIs a la población extranjera. Desde 2009, esta entidad cuenta con registro administrativo digital, facilitado por el Decreto 1501/2009 que habilitó el inició de la digitalización en el proceso de identificación de los y las ciudadanos/as nacionales y extranjeros/as, y en la emisión del DNI. A partir de esta fuente, y en combinación con datos provistos por la DNM[14] , la can-

[13] Al amparo de la ley 25.871 y particularmente, del criterio de residencia por nacionalidad MERCOSUR (artículo 23, inciso "l"), el "Plan Patria Grande" fue impulsado en 2004 como Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria con el fin de regularizar la situación de las personas migrantes de este origen (Estados parte y asociados del bloque) residentes en forma irregular en Argentina para tramitar su residencia precaria, temporaria y luego permanente. El programa dispuso una tramitación

tidad de personas estimadas por RENAPER nacidas en el exterior con DNI con proceso digital y residencia en Argentina fue de 3.033.786 para aquella fecha (Dirección Nacional de Población; 2022). Esta cifra supera por lejos las proyecciones de población extranjera residente que para el mismo año habían efectuado organismos internacionales que giraban en torno a los 2,2 millones de personas (ONU, 2020; OIM, 2019). Estos números deben ser contrastados con los datos del censo 2023, sin embargo, revelarían una robusta política de documentación de los colectivos en cuestión.

2) Camino hacia una política migratoria integral en materia de acceso a derechos

En segundo lugar, para explicar los cambios observados en materia de registro de la población extranjera y su consecuente traducción en el aumento de su cobertura de seguridad social, también es preciso incorporar en el análisis la dimensión institucional de la política migratoria emergente en los años post-covid. En los últimos años, se observa una proliferación de agencias y áreas en distintos niveles estatales para el abordaje integral de los derechos de las personas migrantes mediante la transversalización, territorialización y descentralización de las políticas.

Luego de la flexibilización de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, la DNM relanzó el Programa de Abordaje Territorial (suspendido durante la administración precedente). Este dispositivo consiste en la realización de operativos para facilitar los procesos de regularización in situ, a saber: en barrios y ciudades del país con alta concentración de población migrante que, por distintas razones (falta de acceso a información, recursos limitados, amplias distancias para llegar a las

dependencias estatales), no puede acceder a las ventanillas públicas centrales de atención para iniciar y dar seguimiento a sus trámites de radicación o autogestionar las tecnologías exigidas para el desarrollos de tales procedimientos. Estos operativos se diseñan en articulación con los gobiernos locales y en función de las necesidades territoriales, y en ocasiones también con otras agencias estatales que acercan información y brindan atención sobre prestaciones y servicios diversos.

Complementariamente, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación ha inaugurado una red de Centros de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas (CIMRs), con el propósito de facilitar la regularización migratoria y la integración social de las personas en situación de movilidad internacional. La primera experiencia data de octubre de 2019 con la creación de la sede de Rosario (Santa Fe), para luego, a partir de 2021, intensificarse la amplitud de la red a nivel federal. El emplazamiento de estos centros también se produce en ciudades estratégicas, desde el punto de vista de la elevada concentración de población extranjera, y los servicios que brinda incluyen atención sobre trámites migratorios, certificaciones, trámites de reunificación familiar; pero también orientación sobre acceso a la salud, la educación, a programas de asistencia y seguridad social, a la justicia, a soluciones habitacionales y violencia de género; además de capacitaciones diversas tanto a migrantes como a referentes que trabajan con estos colectivos (OIM; 2022).

Los centros operan desde un enfoque integral y centrado en las personas migrantes para dar respuesta al conjunto de necesidades que presentan en su proceso de integración local. Por ello, su actividad exige ese esfuerzo de coordinación interinstitucional tan demandando desde el mandato de la legislación migratoria vigente y tan postergado desde su promulgación. Estos centros

articulan directamente con la DNM, pero también, con otras agencias clave: Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; Ministerio Desarrollo Social; Defensoría General de la Nación; Centros de Acceso a la Justicia (CAJ); además de la asociación y articulación con gobiernos provinciales y locales donde se emplazan, y la apoyatura técnica de agencias internacionales como OIM y ACNUR. Desde el fin del aislamiento social obligatorio por la pandemia hasta septiembre de 2022, el total de personas atendidas por los CIMRs alcanzaba 4.773 núcleos familiares, impactando en un total de 12.230 personas (OIM; 2022).

Más allá de que las estadísticas internas de la DNM demuestran que ni los propios operativos de Abordaje Territorial ni las gestiones efectuadas por los CIMRs movilizan los mayores volúmenes de trámites de regularización de la población extranjera (Comunicación Personal con el Dirección General de Inmigración, 1/3/2023), sí es posible pensar que revisten especial impacto sobre las personas y familias migrantes que presentan mayores necesidades de protección social. En rigor, la idea que atraviesa el despliegue de este tipo de estrategias pretende un acercamiento de servicios y prestaciones públicas a aquella porción de la población migrante que enfrenta mayores necesidades al tiempo que dificultades para acceder a las instituciones del Estado. Los CIMRs tienen el valor de dar abordaje a los casos "difíciles", esto es, el de aquellas personas que debido a vulnerabilidades interseccionalizadas, se encuentran inmersas en círculos viciosos de dificultades para el acceso a derechos (incluida la seguridad social), además de casos especiales de ingresos irregulares, con necesidades de protección internacional, en conflicto con la ley y de situaciones de violencia de género, entre otros.

Como refuerzo de lo antedicho, a nivel subnacional, en los últimos años la cuestión migratoria también

ha ingresado en la agenda de determinados gobiernos locales, en los cuales se observa el despliegue de acciones y medidas dirigidas a las poblaciones migrantes que residen en sus jurisdicciones. Particularmente, las administraciones locales están comenzando a incorporar funciones orientadas a brindar información y asesoramiento en la gestión de trámites de acceso a la residencia y el DNI, acompañando procesos, acortando brechas y actuando subsidiariamente (respecto de agencias nacionales) para que las personas que se encuentran en su territorio puedan regularizar su situación migratoria y documentaria, en tanto vehículo para facilitar su acceso a otros espacios, servicios, prestaciones y bienes públicos del territorio (Nicolao, 2020; Nicolao y Carcedo, 2020a y 2020b; Penchaszadeh, 2020)

Pero también, como incentivo político subyacente a esta incipiente municipalización del tema migratorio y visibilización de esta población, se encuentra el interés por engrosar los padrones extranjeros a escala subnacional. El reconocimiento de los derechos políticos de las personas migrantes solo a nivel local en distintas provincias y/o municipios del país, y la atribución de un capital electoral a los colectivos migrantes, también ha traccionado la incorporación de áreas, políticas y programas que los tienen como destinatarios en sus estructuras municipales, desde donde se absorben sus demandas e intereses de forma progresiva.

Con todo, la dinámica horizontal interagencial descrita, la confluencia de acciones multinivel y la territorialidad que las distingue retienen un valor específico como refuerzo de las políticas de registro que encabezan y protagonizan los organismos antes descriptos (DNM y RENAPER). Ahora bien, sobre los alcances de la misma, vale decir que las dinámicas y articulaciones intraestatales carecen aún de organicidad e institucionalización (no están ancladas en acuerdos formalizados

ni en dispositivos de monitoreo sistemáticos) y se asientan en diálogos fluidos, actuaciones sinérgicas y acuerdos políticos ad hoc.

3) Adecuación normativa parcial en el ANSES

Finalmente, el tercer elemento de impacto directo que hemos identificado refiere a enmiendas específicas producidas en la normativa interna de la agencia encargada de la administración de la seguridad social.

La más importante de ellas, sin duda, es la que atañe a la AUH, caso que hemos abordado hasta el momento con algo más de énfasis[15]. A partir del Decreto 840/2020, publicado el 4 de noviembre de aquel año en el Boletín Oficial, se redujo de tres a dos años la residencia legal exigida en el país para el acceso al derecho a la AUH, cuando tanto las niñas, niños y adolescentes como sus progenitores/as sean extranjeros/as. También se eliminó el tope máximo de cinco hijos para el cobro de la asignación, extendiendo su cobertura a familias numerosas y equiparando las condiciones de esta prestación con las asignaciones familiares de los trabajadores en actividad. Y se "suavizaron" otras exigencias adicionales en la gestión del subsidio: se eliminó el motivo de suspensión del

[15] La AUH consiste en una transferencia monetaria destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos responsables no se encuentran dentro del ámbito laboral formal, y que por tanto no reciben los beneficios de las asignaciones familiares establecidas por ley nacional n° 24.714. Pueden solicitarlo las personas mayores de edad responsables de personas menores de 18 años, o mayores, pero con discapacidad, que se encuentren desocupados, o en trabajos informales o no registrados, que se desempeñen como trabajadores de servicio doméstico, o sean monotributistas sociales, o estén inscriptos en programas compatibles del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Cerabona y Ormar; 2020).

cobro del 80% mensual de la prestación ante la falta de presentación de Libreta AUH, atendiendo también los casos de las/os NNA que han sido suspendidas/os por no haber presentado la misma a término, permitiendo su reincorporación a través de una Declaración Jurada por parte de sus progenitores o de las personas que están a su cargo, a fin de volver a ser dados de alta en la AUH (ANSES; 2023).

La flexibilización expuesta no forma parte de una reforma estructural de los criterios que administra la agencia para todo el sistema de la seguridad social, que sigue encolumnado en la exigencia de una "residencia legal" (entendida como residencia temporaria o permanente con DNI), y una antigüedad "mínima" acreditable según cada prestación; como ya vimos, en clara contradicción con los principios de igualdad y no discriminación que definen los estándares internacionales en materia de derechos humanos, con los cuales el Estado argentino se encuentra comprometido, y las garantías emanadas de los arts. 6 y 8 de la normativa migratoria vigente.

Sin embargo, se observa una tendencia más amplia en la misma dirección que la modificatoria de la AUH, atendiendo a otra enmienda reciente producida en las condiciones exigidas para la población migrante en su acceso a la pensión no contributivas por invalidez (Decreto 7/2023) reduciendo también el tiempo de residencia exigido para las personas extranjeras eventualmente beneficiarias: de 20 a 10 años de antigüedad acreditables.

Estas transformaciones pueden estar relacionadas a la voluntad política de subsanar algunas brechas muy marcadas para la población migrante en su acceso a la seguridad social en el período previo, resultando los niveles escandalosos de exclusión del IFE su expresión más clara en 2020. Aquí vale mencionar la innumerable

cantidad de expresiones que desde el ámbito académico y la sociedad civil tuvieron lugar para alumbrar dichos niveles de discriminación (Agenda Migrante, 2020; CELS, 2020; Debandi, Nicolao y Penchaszadeh, 2022; entre otros).

Pero también es una transformación que desde una perspectiva más amplia, dados los sectores poblaciones que cubren estas prestaciones que recibieron enmiendas (infancia-adolescencia y población adulta mayor, por fuera de la población económicamente activa y/o formalizada), ha sido interpretada como parte de un cambio de paradigma que estaría atravesando el sistema en cuestión, desde un enfoque de seguridad social en sentido estricto a otro más amplio de protección social (Bertín; 2019), en el que aquellos segmentos que quedan por fuera de esta porción mayoritaria (PEA) quedan incluidos en la cobertura que brinda, pasando a su vez de un paradigma contributivo (a cada quien según su aporte) a un paradigma no contributivo (a cada quien según su necesidad).

> La protección social en Argentina evolucionó de un rol limitado a uno de mayor importancia en las transferencias públicas para ambos extremos del ciclo de vida: hay 7,8 millones de jubilados y pensionados, y 8,1 millones de titulares de derecho recibieron asignaciones familiares, la cobertura alcanza a más del 90% de las personas en ambas etapas. (…) La transición desde la seguridad social hacia la protección social significó una mejora en la equidad. Las prestaciones no contributivas vienen a compensar así los impuestos indirectos que los individuos con contribuciones esporádicas o nulas pagaban durante la vigencia del seguro social contributivo (Bertín; 2019, pp. 18-19).

Entre los factores que también podrían haber contribuido a motorizar estas reformas parciales, pueden destacarse: la presión del Poder Judicial (especialmente, algunos fallos[16] en a favor de mujeres en situación migratoria "regular", sin DNI, pero con radicación precaria) (Gavazzo y Penchaszadeh; 2020); la presión de organismos internacionales para visibilizar la incidencia específica de la crisis económica y sanitaria sobre esta población (OIM; 2021); y de la academia y la sociedad civil -en especial, durante el período de pandemia- (Penchaszadeh, 2020; Agenda Migrante; 2020; OAJ, 2020; Beltrán et al, 2021; Trpin y González, 2021; Campos, 2022; Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022; entre otros).

Conclusiones

La histórica baja representación de la población migrante en programas clave del ANSES, que definen en gran medida el alcance de los derechos sociales en Argentina, se ha debido a la falta de adecuación normativa y administrativa en la gestión de estas prestaciones a los estándares universalistas de la normativa migratoria vigente en la Argentina.

Los mecanismos de exclusión de la población migrante en el ámbito de la seguridad social, lejos de su mentada universalidad a nivel supranormativo, han combinado normativas específicas, reglamentaciones internas y prácticas burocráticas que reparan en la condición migratoria, el tipo de residencia, la posesión de DNI y la antigüedad acreditable de la población migrante para dar acceso efectivo a las distintas prestaciones.

[16] https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/5035-anses-debera-aceptar-que-dos-mujeres-migrantes-soliciten-el-ingreso-familiar-de-emergencian

Estos dispositivos no resultan en todos los casos precedentes a la LM, sino que algunos programas puntuales fueron definidos con posterioridad a su promulgación (y aún así) contradiciendo el mandato de la misma. La administración de los planes de emergencia en el marco de la pandemia por Covid-19, y los elevados niveles de rechazo de la población migrante al IFE, fueron la expresión más cruda de los niveles de discriminación de estos grupos en su acceso a la protección social.

En 2022, sin embargo, observamos que la representación de la población migrante en los programas de la seguridad social mejoró de forma considerable, en especial en relación a la AUH (la prestación no contributiva más importante gestionada por el ANSES). Para explicar este mayor peso relativo fueron señalados tres factores: el impacto directo de las políticas de registro de la población migrante de la DNM y el RENAPER; la participación de distintas agencias y niveles del Estado en las dinámicas estatales de regularización y acceso a derechos, que podría delinear la emergencia de una incipiente política migratoria integral para la implementación del mandato de la LM que, aún lejos está de ganar institucionalidad, al hallarse recostada en la voluntad política de algunos actores para su consecución; y, finalmente, pueden mencionarse también ciertas reformas parciales dirigidas a flexibilizar el requisito de antigüedad exigido por el ANSES para el acceso a la AUH y la pensión por invalidez y facilitar – aunque no de manera estructural - los mecanismos de acceso a las mismas por parte de la población migrante. Este escrito ha buscado echar luz sobre la compleja trama estatal que se teje detrás de una política migratoria integral orientada ya no solo al control migratorio, sino a la garantía del acceso a derechos de la población migrante. Lejos de una mirada estática, hemos intentado aportar elementos para una comprensión dinámica y multinivel de la traduc-

ción efectiva de un derecho universal en la letra, como la seguridad social, al beneficio concreto de una prestación con visibilidad estadística, es decir, plasmada en un peso numérico sustantivo. Aunque repetimos sin cesar que los "números son fríos" y que las individualidades se pierden detrás del anonimato de los grupos poblacionales, descubrir que se han operado cambios superlativos en la asignación de prestaciones – que los beneficiarios migrantes de la AUH pasaron de a 53.570 a 393.006 en dos años – es una invitación a pensar en que cierta universalidad puede aún traccionarse más allá del principio de nacionalidad, es decir, con independencia del lugar de nacimiento de las personas.

Referencias bibliográficas

Agenda Migrante 2020 (2020) Informe Final sobre la Situación de la Población Migrante/Extranjera en Argentina ante el avance del Coronavirus. CABA. Recuperado de: HYPERLINK "https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8238/1/2020%20INFORME%20FINAL%20ENCUESTA%20Y%20ENTREVISTAS%20MIGRA%20%2b%20COVID%2019.pdf" https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/8238/1/2020%20INFORME%20FINAL%20ENCUESTA%20Y%20ENTREVISTAS%20MIGRA%20%2b%20COVID%2019.pdf

Ahualli, M. (2021) La situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Argentina, y la respuesta del Estado previa y durante la emergencia sanitaria COVID-19. Revista Internacional de Derechos Humanos, 11(1). Recuperado de: HYPERLINK "https://doi.org/10.26422/RIDH.2021.1101.ahu" https://doi.org/10.26422/RIDH.2021.1101.ahu

Beltrán, M., Cossio, P., & Wappner, L. (2021) Asignación Universal por Hijo y familias migrantes: Logros y desafíos, 2009-2021. CAREF/Observatorio Gabriel Chausovsky. Recuperado de CAREF/Observatorio Gabriel Chausovsky website: HYPERLINK "https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Asignacion-Universal-por-Hijo-y-familias-migrantes.pdf" https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/Asignacion-Universal-por-Hijo-y-familias-migrantes.pdf .

Campos, L. E. (2022) Pandemia, migrantes y programas de transferencia de ingresos. Un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos. Cuestión Urbana, (11). Recuperado de HYPERLINK "https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7735" https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7735 .

CELS-CAREF (2020) Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en

América del Sur. Recuperado de: HYPERLINK "https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf" https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf

CELS (2020) Los migrantes deben acceder al IFE. Recuperado de: HYPERLINK "https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-poblacion-migrante-debe-acceder-al-ingreso-familiar-de-emergencia/" https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-poblacion-migrante-debe-acceder-al-ingreso-familiar-de-emergencia/

Cerabona G. & Ormar C. (2020) Migración y acceso a derechos sociales: la legislación local a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En J. Nicolao (comp.), Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el interior de la pro-

vincia de Buenos Aires (pp. 103-130). Tandil: CEIPIL/ UNICEN.

Ceriani Cernadas, P. (2016) Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003. Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina, Año 5, 8. Recuperado de: HYPERLINK "http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2017/03/1-Pablo-Ceriani-Cernadas-La-ampliaci%C3%83%C2%B3n-de-derechos-en-tiempos-de-crisis.-La-pol%C3%83%C2%ADtica-migratoria-en-Argentina-desde-2003.pdf" http://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2017/03/1-Pablo-Ceriani-Cernadas-La-ampliaci%C3%83%C2%B3n-de-derechos-en-tiempos-de-crisis.-La-pol%C3%83%C2%ADtica-migratoria-en-Argentina-desde-2003.pdf .

Ceriani Cernadas, P. & Morales, D. (2011) Argentina. Avances y asignaturas pendientes para la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos. CELS y Federación Internacional de Derechos Humanos. Recuperado de: HYPERLINK "http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf" \h http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2011/02/Argentina.-Avances-y-asignaturas-pendientes-en-la-consolidacion.pdf .

Courtis, C. (2006) Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En A. Grimson y E. Jelin, Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Prometeo.

Courtis, C. & Pacecca, M. I. (2007) Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en

Argentina. Revista Jurídica de Buenos Aires, Número especial.

Courtis, C. & Penchaszadeh, A. P. (2019) Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. Revista POSTData, 24 (2). Recuperado de: HYPERLINK "http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2019/11/Courtis-y-Penchaszadeh.pdf" \h http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2019/11/Courtis-y-Penchaszadeh.pdf

Debandi, N., Nicolao, J. & Penchaszadeh, A. P. (Coords.) (2021) Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020. CONICET. Recuperado de: HYPERLINK "https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/material-tecnico/" https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/material-tecnico/

Dirección Nacional de Población. (2022) Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER. Recuperado de: HYPERLINK "https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp_con_autoridades_v2.pdf" https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp_con_autoridades_v2.pdf .

Domenech, E. (2020) La "política de la hostilidad" en Argentina: Detención, expulsión y rechazo en frontera. Estudios Fronterizos, 21, 057. Recuperado de HYPERLINK "https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53063011019" https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53063011019 .

Domenech, E. (2011) Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e `ilegalidad´: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Feldman-Bianco et. al. (comps.), La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías. FLACSO, CLACSO, UAHE.

Domenech, E. (2013) Las migraciones son como el agua': hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano". Polis, 35. HYPERLINK "http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006" \h http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006 .

Domenech, E. (2009) La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. En E. Domenech (comp.), Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica). Universidad Nacional de Córdoba.

García, L. & Penchaszadeh, A. P. (2018) Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? URVIO, 23.

García, L. & Penchaszadeh, A. P. (2022) Migraciones y derechos humanos: tensiones entre energías regulatorias y emancipatorias en el entramado jurídico-institucional de la Argentina reciente. En E. Domenech, G. Herrera y L. Rivera Sánchez (Comps.), Movilidades, derecho a migrar y control fronterizo en América Latina y el Caribe. Siglo XXI, CLACSO.

Gavazzo, N., & Penchaszadeh, A. P. (2020) La otra pandemia Migrantes entre el olvido estatal y el apoyo de las redes comunitarias. (Trans)fronteriza, CLACSO, (2). Recuperado de HYPERLINK "https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/10/V4_TransFronteriza_N2.pdf" https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/10/V4_TransFronteriza_N2.pdf .

Giustiniani, R. (2004) Migración: un derecho humano. Prometeo.

González, A. P. (2015) Representaciones sociales sobre la identidad nacional y derechos de los migrantes internacionales. Controversias y Concurrencias Latinoamericanas, 7, 11. Recuperado de: HYPERLINK "http://hdl.handle.net/11336/52908" \h http://hdl.handle.net/11336/52908 .

González, A. P. (2016) Imaginarios sobre los Derechos Humanos de los migrantes internacionales en el sistema judicial: algunos límites al principio de universalidad en el caso de Argentina. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 5. Recuperado de: HYPERLINK "https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/9134" \h https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/9134 .

Nicolao, J. (2020) El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 20 (1). Doi: 10.4067/S0719-09482020000100152.

Nicolao, J. & Carcedo, J. F. (2020a) Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina. Odisea 7. Recuperado de: HYPERLINK "https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7591501" https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7591501

Nicolao J. & Carcedo, J. F. (2020b) «Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes…». La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales. En J. Nicolao (Comp.), Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el Interior de la Provincia de Buenos Aires. Tandil: CEIPIL-UNICEN.

Novick, S. (2008) Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano (no. 14). CLACSO. Recuperado de: ttp://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/14/14novick.pdf

OAJ. (2020) Jóvenes migrantes y jóvenes de barrios populares en Pandemia. Del tiempo detenido a las nuevas fronteras. OAJ. Recuperado de: HYPERLINK "http://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/2020/09/16/jovenes-migrantes-y-jovenes-de-barrios-populares-en-pandemia-del-tiempo-detenido-a-las-nuevas-fronteras/" http://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/2020/09/16/jovenes-migrantes-y-jovenes-de-barrios-populares-en-pandemia-del-tiempo-detenido-a-las-nuevas-fronteras/

OIM. (2022) Centros de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas en Argentina (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Plata y Rosario). Repositorio de prácticas. OIM. Recuperado de: HYPERLINK "https://migrationnetwork.un.org/es/practice/centros-de-integracion-para-personas-migrantes-y-refugiadas-en-argentina-ciudad-autonoma" https://migrationnetwork.un.org/es/practice/centros-de-integracion-para-personas-migrantes-y-refugiadas-en-argentina-ciudad-autonoma

OIM (2021) Impacto de la pandemia por COVID-19 en las condiciones de vida de las personas migrantes en la Argentina. OIM. Recuperado de: HYPERLINK "https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/impacto-de-la-pandemia-por-covid-19-en-las-condiciones-de-vida-de-las-personas-migrantes-en-la-republica-argentina.pdf" https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/impacto-de-la-pandemia-por-covid-19-en-las-condiciones-de-vida-de-las-personas-migrantes-en-la-republica-argentina.pdf

OIM. (2019) Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de: HYPERLINK "http://argentina.iom.int/co/condiciones-de-vida-de-migrantes-en-la-rep%C3%BAblica-argentina-caracterizaci%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-migrante" http://argentina.iom.int/co/condiciones-de-vida-de-migrantes-en-la-rep%C3%BAblica-argentina-caracterizaci%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-migrante .

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental. 2020. Recuperado de: <https://argentina. un.org/sites/default/files/2020-12/Ana%CC%81lisis%20de%20impacto%20%28ESP%2BING%29.pdf

Penchaszadeh, A. P.; Nicolao, J. y Debandi, N. (2022) Impacto de la covid-19 sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud. REMHU, Revista Interdisciplinaria de Mobilidade Humana, 30 (64). Recuperado de: HYPERLINK "http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006414" http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006414 .

Penchaszadeh, A. P. (s. f.) De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual. Colombia Internacional, (106). Recuperado de HYPERLINK "https://www.redalyc.org/journal/812/81266361001/html/" https://www.redalyc.org/journal/812/81266361001/html/ .

Penchaszadeh, A. P. (2018) Posfacio. En E. Biset y A. P. (comps.), Soberanías en deconstrucción. Universidad Nacional de Córdoba.

Pereira, A. (2019) El nexo entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria de Argentina (1990-2015). Revista Desafíos, 31.

Trpin V. & González, M. (2021) Desigualdades en tiempos de pandemia. El caso de las

personas migrantes en el norte de la Patagonia. FACES 27 (57).

UNICEF (2023). La pobreza en niños, niñas y adolescentes en la Argentina reciente. Aportes desde un abordaje cuantitativo y cualitativo. Recuperado de https://www.unicef.org/argentina/media/17001/file/La%20pobreza%20en%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes%20en%20la%20Argentina%20reciente:%20aportes%20desde%20un%20abordaje%20cuantitativo%20y%20cualitativo%20.pdf

Otras fuentes

Ley 25.871/04 “Ley de Migraciones”

Decreto del PEN 616/10 - Reglamentación de la Ley de Migraciones

Decreto del PEN 1501/2009 - Utilización de tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros como así también en la emisión del Documento Nacional de Identidad.

Decreto del PEN 840/2020 – Régimen de Asignaciones Familiares.

Decreto del PEN 7/2023 – Pensiones

ANSES, 2023. Nota NO-2023-11248351-ANSES-DGPNAYJ#ANSES en respuesta al pedido de información efectuado en el marco de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. 31 de enero de 2023.

ANSES, 2020. Nota NO-2020-90628406-ANSES-DGPNAYJ#ANSES en respuesta al pedido de información efectuado en el marco de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. 28 de diciembre de 2020.

Dirección Nacional de Migraciones, datos provistos en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública realizados desde 2018.

Comunicación Personal con el Dirección General de Inmigración, 1/3/2023

Los derechos sociales de los migrantes regulares e irregulares en Colombia: ¿Del papel a la realidad?

Alejandra León Rojas
Universidad de Antioquia UdeA
https://orcid.org/0000-0003-2016-6529
alejandra.leonr@udea.edu.co

Resumen
Colombia se ha convertido en el epicentro de dos tipos de migración internacional: la migración transnacional y la migración transcontinental. La primera está vinculada al éxodo venezolano, mientras que la segunda se manifiesta en el tapón del Darién, en la frontera con Panamá. Aunque ambas formas de migración conllevan desafíos distintos, es la migración venezolana la que, por su magnitud, ha requerido una mayor atención. Esta situación ha dado lugar a cambios significativos, como resoluciones, decretos, políticas públicas y otros instrumentos, con el fin de establecer acciones sostenibles a largo plazo. Este capítulo examina las diversas disposiciones implementadas por el Estado colombiano para responder de manera efectiva a las necesidades de los migrantes venezolanos en el país, así como las acciones concretas destinadas a garantizar sus derechos en salud, educación y empleo, independientemente de su estatus migratorio.

Palabras clave: migrantes; regularización; derechos; Colombia; Venezuela

Abstract
Colombia has become the epicenter of two types of international migration: transnational migration and transcontinental migration. The former is linked to the Venezuelan exodus, while the latter manifests in the Darien Gap, on the border with Panama. Although both forms of migration involve distinct challenges, it is the Venezuelan migration that, due to its scale, has required greater attention. This situation has led to significant changes, including resolutions, decrees, public policies, and other instruments, aimed at establishing long-term sustainable actions. This chapter examines the various measures implemented by the Colombian state to effectively address the needs of Venezuelan migrants in the country, as well as specific actions aimed at ensuring their rights to health, education, and employment, regardless of their migratory status.

Keywords: migrants; regularization; rights; Colombia; Venezuela

Introducción

En los últimos años, Colombia ha pasado de ser un país poco atractivo para la inmigración a convertirse en el Estado suramericano más comprometido durante el éxodo venezolano, al absorber el 50% de este flujo migratorio y ser el paso obligado de más del 40% restante (Ramos y Rodríguez; 2019). Esta situación –ya de por sí compleja– se agudizó con la crisis sanitaria derivada del COVID-19 y las restricciones implementadas para contener su propagación, que incluyeron la limitación de la movilidad internacional. Por un lado, estas medidas pusieron de manifiesto la precariedad de los ingresos y

las oportunidades de subsistencia de los migrantes en territorio colombiano; por otro, evidenciaron la marginalidad con la que otra manifestación del fenómeno migratorio se hacía presente en la frontera con Panamá, en la inhóspita zona selvática del Darién (León y Luque; 2022).

Las implicaciones de la migración venezolana, así como el tránsito de la "otra migración" procedente principalmente de Centro y Suramérica (Haití, Cuba, Venezuela), África y Asia, con destino a Norteamérica, han planteado retos para el ordenamiento jurídico y legal del país. Esta situación impulsó cambios sustanciales en el perfil migratorio del Estado, el cual comenzó a adaptarse y actualizarse para hacer frente a las complejidades de contextos migratorios como estos (León; 2022). En este proceso, la migración venezolana, caracterizada por su deseo de permanencia, ha requerido, más allá de medidas coyunturales y de emergencia, el desarrollo de estrategias a mediano y largo plazo. Estas estrategias buscan atender las necesidades de esta población, garantizando su acceso a los derechos reconocidos a los extranjeros en la Constitución, en tratados internacionales y en la formulación e implementación de políticas nacionales y locales dirigidas a la regularización e integración social.

En cuanto a la "otra migración", cuya vocación es el tránsito –sin origen ni destino en Colombia– las medidas adoptadas han sido diametralmente distintas, centradas en facilitar que los migrantes puedan continuar su camino hacia Panamá (Moreno; 2021). En este contexto, las intervenciones se han caracterizado por ser coyunturales, orientadas a acciones humanitarias y enfocadas en la búsqueda de áreas de cooperación entre los gobiernos de los países por donde transitan estas personas. Esto supera el alcance de este estudio, cuyo interés se centra en revisar los cambios implementados por Colombia

para atender la migración venezolana, particularmente en lo relativo a las herramientas puestas en marcha para garantizar los derechos de los migrantes, tanto regulares como irregulares, en su territorio.

Siguiendo esta línea, el capítulo se divide en tres partes: la primera se enfoca en los cambios realizados por Colombia en materia de política migratoria para la atención de la migración venezolana. La segunda expone las distintas medidas con enfoque diferencial creadas para la regularización y permanencia de los migrantes venezolanos, y cómo estas medidas facilitan el acceso de los migrantes a los mercados laborales y a toda la oferta institucional del Estado. Finalmente, el tercero se concentra en las disposiciones alrededor de la garantía de los derechos a la salud, la educación y al trabajo de los migrantes en territorio colombiano con independencia de su condición migratoria.

Migración venezolana. Transformaciones en el marco migratorio de Colombia

Como se mencionó en la introducción, Colombia ha sido históricamente un país expulsor de migrantes. La problemática del desplazamiento interno−8 millones de personas−, los estragos del conflicto armado y el narcotráfico sobre la población, las instituciones y la política han reducido su atractivo como referente migratorio. Paralelamente, los efectos de estas mismas situaciones han impulsado a muchos colombianos a solicitar refugio en varios países de la región y del mundo. Esto, a su vez, ha respaldado los esfuerzos normativos e institucionales del Estado colombiano para focalizar la atención en las víctimas de violencia interna, fortalecer los vínculos con sus connacionales en el exterior y demostrar que su mi-

gración no guarda relación con supuestos vínculos con el narcotráfico, prejuicios que han alimentado estereotipos negativos sobre los colombianos fuera de sus fronteras (Ciurlo; 2015).

Ciurlo (2015) señala que Colombia no desarrolló un enfoque sistemático en asuntos migratorios y que, durante años, gestionó "la emigración y la inmigración de manera separada, considerando ambos fenómenos de forma aislada y sin reconocer plenamente los derechos ni la importancia de la población migrante" (p. 207). El interés de Colombia por sus emigrantes comenzó a cobrar relevancia a partir de la aceleración de los flujos migratorios hacia el exterior en los años 90, y se formalizó en la Constitución Política de 1991, que los reconoció como sujetos de derecho y de atención por parte del Estado. Los avances en materia migratoria incluyeron leyes y decretos, así como la creación en 2003 del programa "Colombia nos Une", cuyo objetivo era fortalecer los vínculos entre los colombianos en el exterior, sus familias y regiones de origen, y con el país en general (Clavijo; 2013). No fue sino hasta 2009, con el documento CONPES 3603, que el país aprobó una Política Integral Migratoria que definió de manera sistemática los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior (Ciurlo; 2015).

[1] Con la Constitución de 1991 se reconoce, además, el derecho al voto de todos los emigrantes residentes en el exterior, la doble ciudadanía y se establece el derecho a la representación de los migrantes en el legislativo (González; 2010).

[2] Al respecto, Clavijo (2013) sostiene que el programa "Colombia nos Une" trasluce una visión utilitarista, en la cual se le otorga tratamiento y atención al migrante en la medida en que representa un agente de desarrollo en la tarea de aportar al país, fundamentalmente con las remesas.

[3] Para Angulo et al., (2019), la Política significó la génesis de desarrollos posteriores en materia normativa para Colombia. A partir

En cuanto a la inmigración, el desarrollo normativo se centró en la expedición y derogación de los siguientes decretos: Decreto 2241 de 1993, Decreto 2268 de 1995 y Decreto 2371 de 1996. Todos ellos presentaron variaciones mínimas y abarcaban la regulación de la inmigración –incluyendo la expedición y clasificación de visados–, el control de extranjeros (admisión, rechazo, deportación y expulsión), así como criterios alineados con los diversos intereses del Estado colombiano en relación con su planeación nacional, inversión pública y privada, y capital. Finalmente, con el Decreto 4000 de 2004 se introduce el término "irregular", reiterando el carácter selectivo de la inmigración, basado en los supuestos problemas económicos, políticos, sociales y de seguridad que pudieran afectar al Estado colombiano (Clavijo; 2014).

En cuanto a los patrones de movilidad, según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, alrededor de 5 millones de colombianos integran la diáspora del país en el exterior. A su vez, la migración entre Venezuela y Colombia ha sido una constante histórica en la región, debido a la interacción continua entre los lazos económicos, sociales y familiares establecidos en la zona fronteriza de ambos países (Guataquí et al., 2017). Sin embargo, desde 2015, los desplazamientos desde Venezuela hacia Colombia aumentaron de manera exponencial debido a la crisis económica, política y social del país vecino, que, con aproximadamente 7 millones de refugiados y migrantes, se ha convertido en la segunda crisis de desplazamiento externo más grande del mundo (ACNUR; 2022). Aunque la migración pendular de los venezolanos hacia Colombia no es una anomalía,

de esta, se crearon "el Sistema Nacional de Migraciones (SNM)− Ley 1465 de 2011−, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, que es miembro de la SNM; y la Comisión Intersectorial para el retorno, orientada a la población retornada" (p.16).

la magnitud de estos desplazamientos generó interrogantes sobre la preparación del país ante este fenómeno, especialmente en cuanto a la capacidad del Estado para garantizar los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad y la idoneidad de una política migratoria que, hasta ese momento, se había centrado principalmente en los colombianos en el exterior.

En términos de gobernanza migratoria, las convenciones internacionales, los tratados regionales y los acuerdos bilaterales y multilaterales establecen compromisos mínimos para los Estados que buscan promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante. En Colombia, estas obligaciones están contenidas en lo que se denomina el bloque de constitucionalidad, y su cumplimiento es tan crucial como el de lo dispuesto en la Constitución Política. En este contexto, el bloque de constitucionalidad representa un camino hacia la universalidad, más allá de la discusión sobre el concepto de ciudadanía vinculado a la posesión de derechos, ya que garantiza, al menos en teoría, una base de igualdad formal tanto para nacionales como para extranjeros, independientemente de su estatus migratorio.

En este sentido, el marco migratorio colombiano se ha caracterizado por su respuesta conforme a los estatutos internacionales a los que el país se ha suscrito. Como se muestra en la Tabla 1, uno de estos es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, adoptada por Colombia mediante la Ley 146 de 1994 y el Decreto 2840 de 2013, que establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. También se destacan los artículos 13 y 100 de la

[4] Artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin

Constitución Política de 1991, así como otras disposiciones que, aunque dispersas, brindan un amparo legal a los migrantes en el territorio.

No obstante, lo que hasta hace unos años parecía responder adecuadamente a la limitada tradición migratoria del país, se vio rápidamente cuestionado en cuanto a su idoneidad ante la masividad de los flujos migratorios provenientes de Venezuela. El Estado colombiano tuvo que pasar de la creación de instrumentos contingentes y temporales a idear estrategias más sostenibles que le permitieran enfrentar los desafíos del éxodo venezolano a mediano y largo plazo. En este punto, puede evidenciarse un antes y un después en la gestión migratoria del país, marcando una nueva ruta en esta materia.

Tabla 1

Marcos internacionales ratificados por Colombia para la protección de los migrantes

Instrumentos Internacionales
Convención Americana de Derechos Humanos
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica" (Constitución Política de Colombia; 1991, art. 13).

Artículo 100: "Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la república, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la Ley" (Constitución Política de Colombia; 1991, art. 100).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
Convención sobre los Derechos del Niño
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
Convención sobre la Reducción de Apátridas
Convenio de la OIT (núm.118) relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social (1962)
Protocolo de Palermo "Para prevenir, suprimir y castigar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Menores", que complementa la Convención de las naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (2000)

Nota. Basado en información tomada de Los derechos de las personas migrantes y la gobernanza migratoria desde un enfoque de derechos (pp. 62-64), por Fajardo et al., 2021.

Por esta vía, el país inició algunos trámites de control migratorio de entrada y salida (los cuales serán abordados con mayor detalle en la segunda parte), que han sido fundamentales−aunque no exclusivamente−para proporcionar servicios de salud y direccionar medidas para la gestión laboral. Paralelamente, "el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES; 3950) definió una estrategia para la atención de la migración venezolana e identificó una serie de acciones a 2021 para facilitar su asentamiento e integración" (León; 2022, p. 4). Las medidas estuvieron orientadas a "la atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, además de articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de esta población" (Consejo Nacional de Política Económica y Social; 2018, p. 3).

Aunado a estos lineamientos, mediante el Decreto 216 de 2021 −como complemento al régimen de protección internacional de refugiados− se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, el cual entró en vigor el 1 de junio de 2021 y tiene una vi-

gencia de 10 años. Este mecanismo jurídico, dirigido a la población venezolana, no solo forma parte de los trámites de entrada al país, como la identificación y caracterización de los migrantes, sino que también busca garantizar la protección de aquellos en situación de irregularidad. Además, facilita, entre otras cosas, la regularización migratoria, la autorización para su vinculación laboral, el acceso a la oferta institucional tanto pública como privada y les permite, a ellos y a sus entornos, generar las condiciones necesarias para una vida digna en el país.

Esta experiencia en la atención de los flujos migratorios provenientes de Venezuela ha cimentado las bases para reorientar y modificar la Política Integral Migratoria del Estado colombiano. Tanto así que, durante el 2019, se radicó ante la Secretaría del Senado del país, el Proyecto de Ley para establecer una política migratoria más robusta e inclusiva con el propósito de "unificar una serie de normas que en la actualidad están dispersas, en el entendido que las mismas son de fundamental importancia para el manejo migratorio" (Cancillería de Colombia; 2019, p. 5); un asunto alineado, al menos discursivamente, con los conceptos y recomendaciones del Pacto Global para la Migración Ordenada, segura y regular; el cual fue adoptado por Colombia en diciembre de 2018. El propósito del nuevo planteamiento de esta política migratoria es "pasar de buscar únicamente

[6] Aunque no se menciona explícitamente en el documento, Colombia adoptó paralelamente el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Según Tschank (2019), tanto este pacto como el Pacto Global para la Migración Ordenada, Segura y Regular 'constituyen marcos complementarios de protección y cooperación internacional para garantizar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad' (p. 27). Ambos pactos abordan la movilidad humana desde enfoques diferentes: uno se centra en los migrantes y el otro en los refugiados. En el contexto de la migración venezolana, Tschank (2019) señala que la decisión de mencionar solo uno de

proteger las condiciones de los colombianos en el exterior a proteger a la población migrante en general, sean colombianos en el exterior o extranjeros en Colombia" (Congreso de la República de Colombia; 2021).

De esta manera, se pretende que la política se enfoque en garantizar, por un lado, que el tratamiento de los nacionales en el exterior sea equivalente al que se ofrece a los extranjeros en Colombia, y, por otro, que se faciliten las condiciones para que "la migración sea segura, ordenada y regular en condiciones dignas, que permitan que los migrantes refugiados y retornados gocen de modo efectivo de los derechos reconocidos por la Constitución, y por los instrumentos Internacionales ratificados y vigentes para Colombia" (Congreso de la República de Colombia; 2021). Es importante señalar, en este punto, que la Política integra mecanismos de gobernanza interinstitucional a nivel nacional y territorial, así como un Sistema Nacional de Migraciones −que armoniza instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas− el cual, hasta el momento, orienta el diseño de políticas públicas en departamentos y municipios destinadas a la integración social de la población migrante.

Con este panorama, se evidencia el esfuerzo del Estado colombiano para responder ante una situación para la cual no estaba preparado, no solo a través de una gestión coyuntural, sino también mediante acciones orientadas a la sostenibilidad a mediano y largo plazo, que apunten a la garantía y protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes.

los dos pactos refleja una postura deliberada del Estado de no otorgar la condición de refugiado a la población venezolana, ya que Colombia históricamente no ha sido un país receptor de migrantes y, hasta 2018, no había recibido solicitudes sistemáticas de refugio, lo que limitaba su capacidad para gestionarlas.

2. De camino a la regularización de los migrantes venezolanos

Desde el año 2015, Colombia comenzó a expedir algunos decretos, que han servido para crear una serie de instrumentos eminentemente administrativos, con el objetivo de beneficiar a la población extranjera que ingresa al territorio nacional. Estos mecanismos apuntan a reducir las dificultades que encuentran los migrantes en situación irregular en el país y se relacionan con el reconocimiento y garantía de sus derechos, especialmente de aquellos con vocación de permanencia. De este modo, recibir y acoger a los migrantes venezolanos y retornados colombianos ha impulsado la expedición de resoluciones, decretos y circulares por parte de la institucionalidad colombiana, garantizando al mismo tiempo su acceso a servicios sociales básicos mediante la regularización.

Para principios de 2017, con alrededor de 403.702 venezolanos en el país, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Resolución 5797 del 25 de julio de 2017, creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un mecanismo de facilitación migratoria para los

[7] En este punto es importante señalar que, en términos normativos, "la única respuesta jurídica que ha dado Colombia al problema de la migración de tránsito es la Resolución 3346 del 21 de diciembre de 2018, emitida por Migración Colombia, con la cual pretende identificar a los extranjeros que provienen de países que no requieren visa y que no tienen vocación de permanencia en el territorio nacional" (Angulo et al.; 2019, p. 16). Con esta Resolución se creó el Permiso de ingreso y permanencia de tránsito temporal (PIP-TT) "otorgado a los ciudadanos extranjeros, que pretendan transitar dentro del territorio nacional, con el fin de hacer conexiones o escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia" (Angulo et al.; 2019, p. 17).

nacionales venezolanos, válido por dos años y con posibilidad de renovación. El PEP, además de brindar residencia temporal en el país, permitía a los beneficiarios acceder a mercados laborales formales y a toda la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal (Presidencia de Colombia, 2020; Romero, Uribe y Farfán, 2021).

La particularidad de este permiso es que, para obtenerlo, los nacionales venezolanos tuvieron que ingresar a Colombia por un Puesto de Control Migratorio formal, haber sellado su pasaporte, no tener antecedentes judiciales ni ser titular de alguna medida de expulsión vigente. De este modo, el propósito del gobierno colombiano era regularizar a quienes ingresaran de manera regular y promover la integración económica de esta población a través de permisos temporales de trabajo y residencia en diferentes etapas durante 2017 y 2018 (PEP1, PEP 2 y PEP4), cuando el número de migrantes provenientes de Venezuela había crecido más del doble, alcanzando los 1.174.743. Sin embargo, "dado que un alto porcentaje de los migrantes eran irregulares, el gobierno empezó a otorgar PEP adicionales para cobijar a estos migrantes y,

Paralelo al PEP, otro de los instrumentos focalizados en los migrantes venezolanos fueron las Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF), creadas para regular el tránsito que siempre ha existido en las zonas de frontera e identificar a aquellos ciudadanos venezolanos que habitualmente se mueven entre los dos países. Sin embargo, esta Tarjeta dejó de expedirse en febrero de 2018.

"La entrega del PEP se ha dado en nueve fases con algunas variaciones en las condiciones de aplicación: PEP I Resolución 1271 de 2017; PEP II Resolución 0361 de 2018; PEP III Resolución 2033 de 2018; PEP IV Resolución 3317 de 2018; PEP V Resolución 2540 de 2019; PEP Vl Resolución 2278 de 2019; PEP VII Resolución 0240 de 2020; PEP VI Resolución 0289 de 2020; PEP IX Resolución 2359 de 2020" (Romero et al., 2021, p.2).

por ende, a los más vulnerables" (Ibáñez, Moya, Ortega, Rodríguez, Rozo y Urbina; 2022, p. 8).

En abril de 2018, y ya habiéndose expedido dos fases del PEP, "se hizo evidente que gran parte de los nacionales venezolanos que ingresaban a Colombia no lo hacían por puestos de Control Migratorio en frontera sino por las denominadas trochas" (Presidencia de Colombia; 2020, p. 63). Así, el PEP 3 o PEP-RAMV fue la única fase de permisos en la que se alteraron significativamente los requisitos para su obtención. Para acceder a este, las personas indocumentadas debían registrarse en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) , administrado por la Unidad para la Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD). Este registro fue aplicado a través de las Defensorías y Personerías a nivel nacional entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018 (Romero et al., 2021). Ese mismo año el gobierno comunicó que las personas censadas podían solicitar este permiso.

Ibáñez et al. (2022) destacan que el PEP3 o PEP-RAMV, que en principio tenía la intención de caracterizar socio-demográficamente a los migrantes irregulares, se convirtió en uno de los instrumentos más importantes aplicados en un país en desarrollo para proporcionar estatus legal a los migrantes, así como la posibilidad de tener empleo legal y formal, acceso a salud, educación, cuidado de niños y otros servicios sociales hasta por dos años, además de permitirles abrir cuentas bancarias y

[10] La Presidencia de Colombia (2020) destaca que, a corte de junio de 2020, el PEP permitió la rápida regularización de 762.857 venezolanos

[11] Mediante el Decreto 542, emitido el 21 de marzo de 2018 por el Departamento Administrativo de la presidencia de la República de Colombia, se crea el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.

obtener un documento de identidad en el país. Estos autores indican en su estudio que

> […] el PEP-RAMV mejoró la vida de los migrantes y contribuyó a acelerar su proceso de integración en Colombia. Es de destacar que sus impactos se han dado en un contexto de crisis de salud, económica y social global sin precedentes generada por la pandemia de la Covid-19 (Ibáñez et al., 2022, p. 13).

Adicionalmente, en 2020, el Gobierno colombiano, a través de los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores, implementó el PEP para el Fomento de la Formalización (PEP-FF). Este mecanismo de regulación adicional estaba dirigido a la población venezolana en situación migratoria irregular, con el propósito de asegurar su vinculación laboral en Colombia. Su objetivo principal era reducir los niveles de informalidad laboral y evitar la explotación de esta población.

Con los anteriores instrumentos en marcha, a 31 de diciembre de 2020, según estadísticas oficiales, alrededor de 1.729.000 migrantes venezolanos se encontraban en Colombia; el 44% de ellos de manera regular. Para incentivar la regularización del mayor número de personas, el gobierno colombiano implementó la última de las medidas con enfoque diferencial para la población venezolana: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).Este es un mecanismo jurídico de protección temporal y "complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica" (Gobierno de Colombia, 2021, p. 1).

[12] Según datos de ACNUR (2018), de las 442.000 personas inscritas en el RAMV, el 64% se registraron en el PEP3.

Este mecanismo fue creado mediante el Decreto 216 de 2021 e implementado mediante la Resolución 0971 de 2021, y otorga un beneficio temporal de identificación y regularización por un período de 10 años. Esto permitiría a los migrantes venezolanos insertarse a la actividad productiva del país, acceder a bienes y servicios y disfrutar de todos sus derechos de forma plena, con excepción de los derechos políticos, de elegir y ser elegidos.

> [El ETPV] se compone de dos elementos: el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV o registro), el cual comprende datos de carácter biográfico, demográfico y biométrico, y el Permiso por Protección Temporal (PPT), que se otorgará únicamente a quienes hayan realizado previamente el registro (Pelacani; 2022, p. 43).

Al respecto, se resalta que el ETPV otorga no sólo un documento de identificación − Permiso por Protección

[13] Para acogerse al ETPV, los migrantes venezolanos tanto regulares como irregulares deben cumplir algunas condiciones que acogen tanto a migrantes regulares como irregulares: 1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), de un Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF). 2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular, como titulares de un salvoconducto SC-2, en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. 3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular a 31 de enero de 2021. 4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo puesto de control migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto. (Decreto 216 de 2021, art. 4) (Fillippo Garay y Rodríguez Buenahora; 2021, p. 5).

Temporal (PPT) − que permite a los migrantes venezolanos permanecer en territorio nacional en condición de regularidad migratoria, sino también la posibilidad de ejercer, durante su vigencia, una ocupación legal en el país, acceder al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, así como suscribir productos en entidades bancarias y validar y convalidar títulos en los diferentes niveles de educación.

De esta manera, en el marco de estos instrumentos, Colombia ha implementado una de las regularizaciones más grandes y generosas de los países en desarrollo para su población migrante, garantizando sus derechos en el territorio. Si bien se destaca el impacto positivo de estas medidas en la vida de los migrantes venezolanos, como la mejora de su bienestar, el incremento en la calidad de sus empleos y el acceso a los servicios del Estado para mejorar su integración social−a pesar de los impactos negativos de la pandemia−, también, como señalan Ibáñez et al. (2022), "encuentran retos de implementación propios de programas de esta envergadura y varios obstáculos que persisten tras la regularización" (p. 21).

3. Los derechos de los migrantes en Colombia

Colombia se ha proyectado formular una nueva Política Integral Migratoria acorde a los desafíos y aprendizajes que ha dejado el fenómeno de la migración venezolana. Paralelamente, ha emprendido un proyecto ambicioso de regularización a través de medidas focalizadas en la población venezolana, con el fin de comprender sus necesidades y potencialidades. Estas medidas van de la mano de convenios y tratados internacionales a los cuales se ha suscrito el país y que ratifican su compromiso con los migrantes, así como un

marco constitucional y legislativo –con un desarrollo jurisprudencial en favor de la población migrante– que ha orientado respuestas más integrales a través de políticas sectoriales que se desarrollan en consecuencia; es a partir de estos desarrollos que es posible reconocer, más allá del papel, cuáles son los derechos que son reconocidos por el Estado colombiano a los migrantes regulares e irregulares.

Como se ha intentado mostrar, independiente del estatus migratorio, todo migrante tiene derecho a la salud, a la educación, al trabajo y a otras garantías que le permitan una vida digna en territorio colombiano. Sin embargo, no puede negarse que los instrumentos de regularización y las estrategias como el CONPES 3950 han sido fundamentales, aunque no exclusivamente, para garantizar estos derechos.

Ahora, en la Constitución Política de Colombia se reconoce el derecho a la salud como un derecho fundamental y es un servicio público a cargo del Estado que debe garantizarse a todas las personas. El acceso de los migrantes se da por medio del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas sociales (Sisben), el cual es la principal entidad estatal de protección social para sectores vulnerables y, al mismo tiempo, un instrumento de clasificación de la población con base en sus condiciones de vida e ingreso. Sin embargo, para acceder a este, son necesarios algunos documentos y procedimientos adicionales, para los cuales es necesario estar en condición de regularidad en territorio colombiano o contar con el PEP.

Es de aclarar que los migrantes pueden acceder a servicios integrales de salud a través del aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), para lo cual deben estar debidamente identificadas y regularizadas y según las disposiciones en caso de estar vincu-

lados a un empleo formal como dependientes o independientes.

En el caso de los migrantes en condición de irregularidad, como se muestra en la Tabla 2, se les garantiza la atención inicial en urgencias, pues "las leyes colombianas garantizan el derecho a recibir atención de urgencias a toda persona que la necesite, independiente de su capacidad socioeconómica o su nacionalidad" (Presidencia de Colombia; 2020, p. 82). "En este régimen quedan exceptuados únicamente los recién nacidos, los cuales deberán ser afiliados al sistema de seguridad social independientemente de la situación migratoria" (Pelacani; 2022, p. 39). Aunado a lo anterior, los migrantes irregulares pueden ser beneficiarios de planes en materia de salud pública implementados por municipios y departamentos, a través de las secretarías de salud, que incluyen "vacunación en el marco del Programa Ampliado de inmunizaciones-PAI, control prenatal para mujeres gestantes y las intervenciones colectivas que desarrollan las entidades territoriales" (Decreto 1288 de 2018). Al respecto, se destacan los lineamientos del Plan de respuesta del sector salud a fenómeno migratorio, el cual se define como un plan indicativo que enfatiza en las acciones que deben ser diseñadas por cada entidad territorial para la atención de la población venezolana.

[14] "Para poder proveerle atención de urgencias a los migrantes en el territorio, se expidió el Decreto 866 de 2017 para garantizar una fuente de recursos del orden nacional, que complementa el esfuerzo económico de las entidades territoriales para la atención en salud" (Presidencia de Colombia; 2020, p. 82).

[15] Ibáñez et al., 2022 señalan que "Los migrantes irregulares son atendidos por los servicios de urgencia que tienen un costo per cápita mayor que los servicios a los que acceden los migrantes regulares a través del régimen de salud subsidiado o contributivo" (p.7).

Tabla 2
Acceso a la Salud de los migrantes venezolanos en Colombia

Estatus migratorio	Acceso a la salud
Nacionales venezolanos en condición regular	Pueden afiliarse al sistema de Seguridad Social, ya sea como dependientes (trabajan como empleados) o independientes. En caso de no estar en condiciones de aportar, pueden solicitar la aplicación de la encuesta SISBEN y, si cumplen los requisitos, afiliarse al régimen subsidiado.
Inmigrantes con Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Se aplican las mismas condiciones que para los nacionales venezolanos en condición regular. En materia de acceso a salud, el PEP permite a los migrantes que trabajan ser afiliados al sistema de seguridad social en salud; su expedición y trámite se encuentra a cargo de Migración Colombia.
Nacionales Venezolanos en situación migratoria pendular	Son personas que tienen la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). Este documento no permite el acceso de los migrantes a los servicios básicos de salud. En caso de necesitar atención de urgencias, deben ser atendidos por las IPS (públicas y privadas). Los costos de la atención que no sean una urgencia deberán ser asumidos directamente por la persona o a través de un seguro o póliza.
Migrantes Irregulares	Se les garantiza la atención inicial de urgencias. También pueden ser beneficiarios de planes en materia de salud pública desarrollados por los municipios y departamentos, que cobijan a toda la población del país. Podrán acceder a los servicios ofrecidos por organizaciones sociales que trabajan en apoyo a la población migrante, en asocio con las Secretarías de Salud en las ciudades.

Nota. Información tomada de El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: Cartilla práctica e informativa (pp. 52-53), por Fundación Panamericana para el Desarrollo [FUPAD], 2020, Facultad de Jurisprudencia-Universidad del Rosario.

Por su parte, la educación es un derecho y un servicio público consagrado en la Constitución Política del país. Este es un derecho garantizado por parte del Estado en los niveles de preescolar, básica y media a la población que se encuentra en el territorio nacional, incluyendo a la población migrante. En el marco de la movilidad, las estrategias se han direccionado a proveer el acceso, acogida, permanencia y calidad de la educación destinada a la infancia y adolescencia migrante proveniente de Venezuela.

La legislación colombiana establece que los niños, niñas y adolescentes venezolanos, ya sea que se encuentren de forma regular o irregular, tienen derecho a estudiar, de modo que no se podrá negar la posibilidad de matricularse a aquellos niños y niñas que no cuenten con un documento de identificación válido en Colombia y se encuentren en situación de irregularidad migratoria.

No obstante, una situación migratoria irregular se enfrenta a "diversas barreras como la obtención de títulos de bachiller, el otorgamiento de diplomas de grado y certificaciones, recibir los resultados de las pruebas del Estado, el acceso a otros niveles educativos y a procesos de formación complementaria" (Ministerio de Educación Nacional; 2022, p. 27). Por esta razón, como se muestra en la Tabla 3, los mecanismos de regularización han sido muy importantes para garantizar este derecho a la población migrante y evidenciar, al mismo tiempo, las barreras de acceso que encuentra esta población en particular.

Tabla 3
Acceso a la Educación de los migrantes venezolanos en Colombia

Estatus migratorio	Acceso a la salud
Nacionales venezolanos en condición regular	Si el estudiante cuenta con su situación migratoria legalizada deberá registrarse con tipo de documento: cédula de Extranjería-CE

Inmigrantes con Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Si el estudiante de nacionalidad venezolana cuenta con el Permiso Especial de Permanencia-PEP expedido por Migración Colombia podrá acceder a la oferta educativa.
Inmigrantes con Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	Si el estudiante de nacionalidad venezolana cuenta con el Permiso por Protección Temporal (PPT) podrá acceder a la oferta educativa.
Migrantes irregulares	Si el estudiante no cuenta con un documento de identificación válido en Colombia, este deberá ser registrado con tipo de documento: Número Establecido por la Secretaría de Educación.

Nota. Basado en la información tomada "Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos "(p. 3). Ministerio de Educación Nacional y Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2022). Circular conjunta 016 de 2018.

Finalmente, con relación al derecho al trabajo, el Estado colombiano tiene múltiples retos a la hora de garantizar este derecho a los migrantes, toda vez que la protección en esta materia involucra a toda persona que se encuentre en territorio nacional (Ardón et al., 2021). A diferencia de los derechos a la salud y a la educación, este en particular se encuentra muy anclado a los mecanismos de regularización, para que los migrantes no sean objeto de redes de explotación y de actividades ilegales. Ahora, las estrategias han estado focalizadas en brindar formas de acceso a través de los lineamientos del CONPES 3950, el PEP con el cual los migrantes pueden acceder a distintas ofertas laborales y, desde el 2021, con PPT, como resultado de acogerse al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV).

Ardón et al., (2021) destacan que tanto el CONPES 3950 como el PEP han sido insuficientes y requieren de

un desarrollo y formulación más robusta. Estos autores concluyen que el primero resulta básico e impreciso en cuanto a los mínimos y garantías que deben brindarse a los migrantes venezolanos en necesidad de protección en materia del derecho al trabajo; mientras el segundo es una herramienta insuficiente a razón de los periodos tan limitados de expedición, los requisitos para su obtención y su tiempo de vigencia.

En cuanto al ETPV, como se muestra en la Tabla 4, este otorga los mismos beneficios de los colombianos a los migrantes venezolanos para que accedan al servicio público de empleo y a la oferta que genera el ecosistema laboral del país, además de recibir servicios del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje); por ejemplo, condiciones de trabajo y formación para el empleo. En cuanto a los migrantes irregulares, es recurrente que se inserten en mercados informales y existe para estos, "un alto riesgo de explotación laboral, esclavitud, servidumbre, trabajo forzado, trabajo precario en condiciones injustas y precarias, entre otras conductas que afecten la dignidad del trabajador" (Fundación Panamericana para el Desarrollo [FUPAD]; 2020, p. 65).

Tabla 4
Acceso al Trabajo de los migrantes venezolanos en Colombia

Estatus migratorio	Acceso a la salud
Nacionales venezolanos en condición regular	Para desarrollar actividades u oficios regulados, la persona debe adquirir una visa de trabajo dependiendo del tipo de labor a desarrollar. Esto quiere decir que la persona extranjera debe cumplir los mismos requisitos que un nacional.
Inmigrantes con Permiso Especial de Permanencia (PEP)	En cuanto a personas con documentación, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha establecido que las personas deben adquirir permisos tales como el Permiso Especial de Permanencia. La persona está autorizada

	sólo a ejercer actividades u ocupaciones legales en el país no reguladas, incluidas las que desarrollen en virtud de una vinculación o contrato laboral.
Inmigrantes con Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	Con el PPT, los migrantes podrán desarrollar actividades laborales en territorio colombiano con los mismos beneficios que los nacionales colombianos.
Migrantes irregulares	Quienes no cumplan los permisos o visas requeridos se ven forzados a desarrollar actividades no reguladas, mal remuneradas y sin las garantías necesarias tales como la afiliación al Sistema de Seguridad Social. Por ello, el Estado ha establecido unas rutas para favorecer la regularización que traerán como consecuencia el goce de un trabajo decente.

Nota. Información tomada de El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: Cartilla práctica e informativa (p. 66), por Fundación Panamericana para el Desarrollo [FUPAD], 2020, Facultad de Jurisprudencia-Universidad del Rosario.

Para concluir

Colombia se ha enfocado en responder a las necesidades de los migrantes venezolanos en su territorio a través de la reformulación de su marco migratorio que, antes de la movilidad venezolana, estaba dirigida a los colombianos en el exterior. Además, ha creado instrumentos focalizados en esta población – el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos− como medidas que permitan, a largo plazo, su regularización e integración social. A través de estos, los migrantes con ánimo de permanencia, pueden acceder a la oferta institucional, a un medio para su identificación y a la garantía de sus derechos en territorio colombiano.

Si bien todos estos mecanismos apuntan a reducir las dificultades que encuentran los migrantes en situación irregular, el país está comprometido en garantizar que los derechos de los migrantes les sean garantizados independientemente de su situación migratoria. Sin embargo, la regularidad es un paso fundamental y necesario para que esta garantía sea plena.

Referencias bibliográficas

ACNUR. (2 de agosto de 2018). El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia saluda la medida adoptada por el Gobierno colombiano para regularizar la situación de más de 442.000 venezolanos y venezolanas. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia saluda la medida adoptada por el Gobierno colombiano para regularizar la situación de más de 442.000 venezolanos y venezolanas | ACNUR.

ACNUR. (2022) Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela#:~:text=Ahora%2C%20de%20acuerdo%20con%20datos,mayor%20magnitud%20a%20nivel%20mundial.

Angulo, H., Casallas, O., Granados, M., Herrera, N., & Perea, C. (2019) La cara de la migración de la que nadie está hablando: Los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019_h_angulo_et_al_migracion_de_transito_en_uraba_y_darien.pdf

Ardón, A., Chávez, M., Sánchez, M., & Suárez, C. (2021) El derecho al trabajo para los migrantes venezolanos: Un desafío clave para el Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia.

Cancillería de Colombia. (2019) Proyecto de Ley 359/2019C: Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano.

Ciurlo, A. (2015) Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, 2(2). https://doi.org/10.21500/23825014.2276

Clavijo Padilla, J. (2014). La política migratoria colombiana en el periodo 2002-2010: El programa Colombia Nos Une (CNU). Editorial del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Clavijo Padilla, J. K. (2013). Los colombianos en el exterior en la política migratoria reciente: Análisis del programa Colombia Nos Une. Revista Chilena de Derecho y de Ciencia Política, 4(3), 85–121. https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/14431/Los%20colombianos%20en%20el%20exterior%20en%20la%20pol%C3%ADtica.pdf?sequence=1

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018) Documento CONPES 3950. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf

Constitución Política de Colombia. (1991) Art. 13. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia. (1991) Art. 100. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 1288 de 2018. Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos a la

oferta institucional y se dictan otras disposiciones sobre el retorno de colombianos. 25 de julio de 2018.

Fajardo Farfán, J. S., Palacio Puerta, M. A., & Vásquez Grajales, J. (2021) Los derechos de las personas migrantes y la gobernanza migratoria desde un enfoque de derechos. USAID & OIM.

Fillippo Garay, J., & Rodríguez Buenahora, C. (2021) Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos. Defensoría del Pueblo. https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/960b099f-ca6b-4ca0-a66f-294769a977c4/content

Gobierno de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021) Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok._esp-_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf

González, O. L. (2010) El voto de los colombianos en el exterior: Elecciones entre disfuncionamientos y rebusque. Ciencia Política, 5(9).

Guataquí, J. U. A. N., García-Suaza, A., Ospina Cartagena, C., Londoño Aguirre, D., Rodríguez Lesmes, P., & Baquero, J. U. A. N. (2017) Características de los migrantes de Venezuela a Colombia. Informe, 3, 1–9. Recuperado de https://domide.colmex.mx/Archivos/Doc_8343.pdf

Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). (2020) El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: Cartilla práctica e informativa. Autor. https://www.oas.org/es/sadye/documentos/FUPAD_CartillaDerechos.pdf

Ibáñez, A. M., Moya, A., Ortega, M. A., Rodríguez Chatruc, M., Rozo, S., & Urbina, M. J. (2022) Salir de la sombra: Cómo un programa de regularización mejoró la

vida de los migrantes venezolanos en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

León-Rojas, A. (2022) Migración y políticas públicas: Infancia y adolescencia migrante venezolana en Medellín. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 20 (3). https://doi.org/10.11600/rlcsnj.20.3.4902

León Rojas, A., & Luque Brazán, J. C. (2022) Movilidad humana en tránsito. Algunas lógicas en los movimientos y en los espacios de tránsito en América Latina (2015-2021). Trayectorias Humanas Trascontinentales, (8). https://doi.org/10.25965/trahs.4579

Congreso de la República de Colombia. (2021) Ley 2136 de 2021, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. 4 de agosto de 2021. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2022) Estrategias del sistema educativo colombiano para la atención de la población estudiantil en contextos de movilidad humana y migración: Una mirada al caso migratorio venezolano: Nota técnica.

Ministerio de Educación Nacional, & Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2018) Circular conjunta 016 de 2018: Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos [Circular]. https://www.migracioncolombia.gov.co/

Moreno, C. (2021, octubre 28) El (des)Tapón del Darién: la "otra migración". El Espectador. https://www.elespectador.com/mundo/america/el-destapon-del-darien-la-otra-migracion/

Pelacani, G (2022). Niñez migrante en Colombia: Grises del aclamado estatuto temporal de protección. Foro: Revista de Derecho, (37). https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.2

Presidencia de Colombia, C. O. L. (2020) Acoger, Integrar y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela. Acoger, Integrar y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela

Ramos, F., & Rodríguez, R. (2019) Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En E. Pastrana (Ed.), La crisis venezolana: impactos y desafíos. Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2019/07/La-crisis-venezolana.-Impactos-y-desafi%CC%81os.pdf

Romero, N., Uribe, L., & Farfán, A. (2021) Mecanismos que fortalecen la integración: redes de migrantes y permisos de permanencia en los procesos migratorios (Documento para discusión No. IDB-DP-00871). Banco Interamericano de Desarrollo.

Tschank, I. (2019) Los pactos mundiales de migración y refugiados en Colombia: ¿un marco a seguir para el éxodo venezolano? Uniandes. Disponible en http://hdl.handle.net/1992/43866

Ciudadanía, democracia, neoliberalismo y el derecho a la educación y al trabajo de las juventudes en Chile, Perú y México (2018-2025)

Citizenship, Democracy, Neoliberalism, and the Right to Education and Work of Youth in Chile, Peru, and Mexico (2018-2025)

Dalia Yunuen Sandoval Montoya
Universidad Anáhuac de Querétaro
https://orcid.org/0009-0002-4809-0108

Resumen

Durante el periodo neoliberal, las modificaciones en el ámbito educativo estuvieron dirigidas a fortalecer las universidades privadas, dejando en segundo plano a las instituciones públicas. Estas medidas tenían como finalidad apoyar y consolidar proyectos de privatización y reprivatización en sectores estratégicos como el agro, la minería, la industria y los servicios. Como consecuencia, se profundizaron las desigualdades socioeconómicas y surgieron conflictos ambientales y culturales, además de un incremento en la violencia y la inseguridad.

Palabras clave: Calidad educativa, desigualdades, universidades públicas y privadas, mercado laboral.

Abstract

During the neolib1eral period, changes in the educational sector were aimed at strengthening private universities, relegating public institutions to the background. These measures were intended to support and consolidate

privatization and reprivatization projects in strategic sectors such as agriculture, mining, industry, and services. As a result, socioeconomic inequalities deepened and environmental and cultural conflicts arose, in addition to an increase in violence and insecurity.

Keywords: Educational quality, inequalities, public and private universities, labor market.

Introducción

En el panorama laboral de América Latina confluyen diversas crisis globales, como la persistencia de la sindemia, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania, y una combinación de factores económicos adversos: bajo crecimiento económico, inflación elevada, restricciones fiscales y altos niveles de endeudamiento.

Según Claudia Coenjaerts, directora regional de la OIT para América Latina y el Caribe, "el problema más apremiante en materia laboral para la región es la calidad del empleo, así como los ingresos insuficientes, tanto laborales como totales, que afectan a los trabajadores y sus familias". El informe de la OIT subraya que el mercado laboral en la región ha sido fragmentado, principalmente debido al aumento del empleo informal, que representó entre el 40 % y el 80 % de los puestos generados (OIT-Coenjaerts; 2023).

Además, se advierte que los ingresos reales de los trabajadores en América Latina están siendo gravemente afectados por una inflación regional superior al 8 % en 2022, lo que ha provocado una pérdida significativa del poder adquisitivo de los salarios medios y mínimos. Incluso aquellos con empleo formal pueden encontrarse en condiciones de pobreza, según explicó Roxana Maurizio,

economista laboral de la OIT y coordinadora de esta edición del informe Panorama Laboral (OITAmericas; 2023).

Maurizio también señaló que "los ingresos laborales constituyen el 80 % de los ingresos de las familias en la región", lo que los convierte en un factor clave para comprender la dinámica de las personas que ingresan o salen de la pobreza. Por ello, destacó la necesidad urgente de implementar y fortalecer políticas que fomenten la creación de empleo formal y aseguren el mantenimiento de los ingresos laborales. Estas observaciones fueron realizadas durante la presentación del análisis anual sobre la situación laboral, que se ha llevado a cabo durante tres décadas (OITAmericas; 2023).

El informe de la OIT también enfatiza la importancia de analizar la situación de cada país más allá de los promedios regionales. Por ejemplo, en 9 de los 15 países estudiados, la tasa de ocupación al tercer trimestre de 2022 seguía siendo inferior a la de tres años atrás. Solo 2 de esos 15 países habían logrado superar los niveles de participación laboral prepandemia, aunque la tasa de desocupación había disminuido en 10 de ellos (OITAmericas; 2023).

Por su parte, Martha Newton, directora general Adjunta de Políticas de la OIT, destacó que "la crisis del COVID-19 ha evidenciado diversas carencias en la atención a las necesidades de los jóvenes, especialmente los más vulnerables, como aquellos que buscan empleo por primera vez, abandonan sus estudios, se gradúan con poca experiencia o se encuentran inactivos sin que sea por elección propia". También señaló que "desde el inicio de la pandemia, los jóvenes de 15 a 24 años han experimentado una pérdida de empleo porcentualmente mayor que la de los adultos" (Newton; 2022).

Este análisis introduce el tema de los egresados y su integración laboral, abordando aspectos clave como el

contexto laboral internacional, los efectos de la sindemia en el ámbito laboral, el panorama latinoamericano, las problemáticas de empleo para los egresados como una violación al derecho al trabajo, y las implicaciones del neoliberalismo en la educación. Finalmente, se concluye con un resumen de hallazgos y reflexiones.

1. Contexto laboral internacional

El equipo del IESALC, conformado por Daniele Vieira, Jaime Roser Chinchilla y Takudzwa Mutize, han hecho hincapié que en la actualidad se le ha dado mucha importancia a la educación como como principal promotora del desarrollo, sin embargo a la par existe en crecimiento una fuerza contrapuesta a la educación y señalan que, la desigual e injusta distribución de oportunidades educativas representa un obstáculo significativo para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) y los demás ODS. Por lo que señalan que es de suma importancia cerrar la brecha existente entre las tasas de inscripción y de graduación/retención en la educación superior.

Entre 2000 y 2018, la tasa global de matrícula en educación superior (ES) se duplicó, pasando del 19 % al 38 %. A pesar de dicho incremento la desigualdad social entre las distintas regiones del mundo persiste, según el informe *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*, elaborado por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (Vieira; 2020).

Además, la educación superior en la actualidad aún es inaccesible para las personas más pobres del planeta, ya que, de acuerdo a la UNESCO la población en situación de pobreza apenas logró un acceso a la educación superior del 10 %, puesto que se compara

con un porcentaje por mucho más elevado del 77 % correspondiente a las familias con mayores ingresos. "Parece haber una correlación significativa entre el PIB per cápita y la tasa bruta de matrícula terciaria. Un aumento en la inscripción universitaria generalmente coincide con un incremento en el PIB per cápita", indica el estudio. (Vieira; 2020).

Ahora bien, si se analiza la desigualdad en términos de género, el informe muestra que entre 2000 y 2018 la matrícula universitaria masculina creció del 19 % al 36 %, mientras que la femenina aumentó del 19 % al 41 %, lo que convierte a las mujeres en las principales beneficiarias del crecimiento del acceso a la educación superior a nivel global.

El documento recomienda a los gobiernos y a las instituciones de educación superior que diseñen e implementen políticas orientadas a garantizar el acceso equitativo a la educación superior para los grupos más excluidos o discriminados con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdad social y económica dentro de los países y en comparación con los países cuyas economías se denominan desarrolladas, promoviendo así relaciones comerciales y sociales más equilibradas y justas en el contexto internacional. Estas políticas deben abordar el problema de manera integral, incluyendo apoyo académico, psicosocial y financiero.

Los autores del informe también invitan a reflexionar sobre la importancia de reducir la brecha entre las tasas de inscripción y las de graduación o retención, pues esta situación pone de manifiesto la pérdida de talento, habilidades y potencial de una gran parte de la población pobre a nivel mundial (Vieira; 2020).

2. Contexto sindémico en lo laboral

Los jóvenes egresados a menudo se ven obligados a aceptar trabajos para los que están sobre cualificados dadas las circunstancias adversas de necesidad económica en la que se encuentran ellos y sus familias provocando un aumento en la premura para ser contratados y obtener un ingreso económico, lo que puede llevarlos a quedar atrapados en empleos caracterizados por la informalidad y salarios bajos. Agregando a lo anterior, y dado lo reciente y la importancia en la esfera social, la pandemia de COVID-19 agravó esta situación con el cierre masivo de escuelas, afectando a más de 1,600 millones de estudiantes, puesto que la interrupción educativa ha generado importantes pérdidas de aprendizaje, aumentando las desigualdades tanto entre generaciones como dentro de ellas. En particular, el rezago en la educación primaria y secundaria pone en riesgo las futuras inscripciones en niveles superiores, especialmente en países con recursos limitados.

Para dar solución a la desigualdad de competencia en el mercado laboral provocado por la desigualdad económica de los grupos sociales menos favorecidos y al rezago educativo originado en la pandemia es necesario implementar políticas firmes y efectivas para mitigar estos impactos negativos, asegurando que los jóvenes reciban la educación necesaria para facilitar su ingreso al mercado laboral, incluso en un contexto tan desafiante.

En la economía digital, los empleos juveniles se caracterizan por un alto porcentaje de trabajadores cualificados con niveles avanzados de educación. La crisis de COVID-19 reforzó esta tendencia, ya que los jóvenes menos cualificados fueron los más afectados por la pérdida de empleo. Los empleos digitales ofrecen buenos retornos de inversión y mejores condiciones laborales en comparación con otros, sin embargo, es necesario imple-

mentar programas educativos que extiendan de forma generalizada la especialización entre la población joven en las actividades de informática, así como el acceso a las telecomunicaciones para garantizar la igualdad de acceso a estas oportunidades.

En muchos países de ingresos bajos y medianos, la falta de conectividad a internet, especialmente en zonas rurales, sigue siendo un obstáculo importante. Mientras que el acceso a la banda ancha requiere inversiones sustanciales y tiempo, sectores como la educación y el comercio minorista muestran una gran inestabilidad laboral en empleos digitales, como los basados en plataformas, donde los ingresos futuros son inciertos.

Es crucial equilibrar el crecimiento del mercado digital y la competitividad de los trabajos en plataformas, asegurando condiciones equitativas. Por otro lado, la economía naranja está experimentando un crecimiento significativo a nivel mundial, creando oportunidades laborales en áreas como la arquitectura, las artes visuales y escénicas, la artesanía y los videojuegos.

La economía del cuidado también juega un papel fundamental, empleando a jóvenes en sectores como la educación, la salud, el trabajo social y el servicio doméstico, con un enfoque especial en mujeres jóvenes. Alrededor de 47.8 millones de personas trabajan en estos ámbitos, enfrentando desafíos relacionados con la protección laboral y social, la igualdad salarial, la libertad sindical y la eliminación de la violencia y el acoso. Garantizar un trabajo decente para todos los jóvenes en este sector sigue siendo una meta lejana.

En el sector educativo, las condiciones laborales para los jóvenes suelen ser menos favorables en escuelas privadas que en las públicas. En los países de ingresos bajos y medianos, los docentes de instituciones de educación superior públicas o privadas enfrentan contratos más precarios y salarios bajos, agregando que el 90% de los trabajos docentes no ofrecen prestación alguna.

En salud y trabajo social, las condiciones laborales varían ampliamente según el nivel educativo, el sector público o privado, y la función específica. Estas diferencias se acentuaron durante la sindemia.

Finalmente, los jóvenes trabajadores domésticos, especialmente en áreas urbanas, enfrentan las peores condiciones laborales, con contratos mayoritariamente informales y la ausencia de derechos y protección social. Durante la sindemia, muchos perdieron sus empleos e ingresos, o se vieron obligados a permanecer confinados en sus propios hogares o en los de sus empleadores reduciendo así la obtención de experiencia en el campo laboral de su competencia.

3. Contexto Latinoamericano

La inserción laboral de los ciudadanos y en especial de la población joven es una preocupación fundamental para los gobiernos a nivel local, regional e internacional, con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdad social y económica y promover el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Este tema genera numerosos debates, informes y estudios orientados a abordar un problema crítico tanto para individuos como para comunidades. En este contexto, diversos organismos supranacionales están interviniendo en Latinoamérica en diferentes niveles educativos con el propósito de fomentar economías competitivas (Ruiz-Corbella; 2014). La Educación Superior, en particular, se considera un pilar clave para el crecimiento económico en todas las teorías de crecimiento económico neoclásico desde Solow hasta Rebelo provocando como consecuencia el desarrollo social (Martínez, 2009). En las universidades, se valora la calidad de las titulaciones basándose en su relevancia profesional y su capacidad para facilitar la

inserción laboral de los egresados, de tal forma que en México la Secretaría de Educación Pública a través de la COEPES organiza comisiones coordinadas por las mismas Instituciones de Educación Superior que tienen la encomienda de promover la participación conjunta en la formación profesional de los alumnos con las empresas de los sectores industrial y manufacturero. Tal como señaló la UNESCO hace más de 15 años, es esencial fortalecer los vínculos entre la educación y el mercado laboral, anticipar las necesidades sociales y profesionales considerando que ambas como describe Schumpeter son el origen del cambio científico y tecnológico y por lo tanto estas necesidades son la causa y el origen del desarrollo económico; por lo tanto es responsabilidad fundamental de las organizaciones públicas y privadas y de las Instituciones de Educación Superior revisar continuamente los planes de estudio para alinearlos con las prácticas profesionales necesidad de los sectores productivos; y además, de promover el intercambio de personal entre el ámbito laboral y las instituciones de Educación Superior como actividad de suma importancia (UNESCO; 1998). Todo ello debe ser considerado por los gobiernos en la estructuración de políticas públicas dirigidas a promover el crecimiento económico.

Desde finales del siglo XX, como parte de los procesos de modernización universitaria, se han implementado diversas iniciativas para mejorar la inserción laboral de los graduados. Entre ellas, la creación de observatorios de inserción laboral, prácticas profesionales, ferias de trabajo, foros económicos, laboratorios laborales, todos destacan como herramientas clave para la gestión académica y la definición de políticas universitarias.

En América Latina, algunos de los observatorios más relevantes incluyen:

- **El Observatorio Laboral de Profesiones de Costa Rica**: Gestionado por el Consejo Nacional

de Rectores (CONARE) a través de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), este programa recopila y difunde información clave sobre variables universitarias como la oferta académica, matrícula, diplomas y empleo. Desde 2008, el Observatorio Laboral de Profesiones (OLAP) realiza investigaciones y observaciones resultado de las últimas tanto en el sector público como en el privado para ofrecer datos actualizados sobre el mercado laboral de los egresados, orientando la toma de decisiones de autoridades, investigadores, estudiantes y la sociedad en general (Barragán Codina, s/a).

- **El Observatorio Laboral Mexicano**: Es un servicio público ofrecido en línea, administrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene el objetivo de proporcionar información sobre el comportamiento de ocupaciones y profesiones a nivel nacional. En la información que procesa incluye indicadores de ocupación y empleo para diversos niveles educativos y sectores productivos, como por ejemplo ingresos promedio, principales ocupaciones y actividades económicas por región (OECD; 2010).
- **El Observatorio Laboral de Ecuador**: Este observatorio recopila, organiza y analiza estadísticas sobre empleo, migración, seguridad social y capacitación. Procesa información recopilada según criterios como género, edad y etnicidad, utilizando encuestas de hogares, censos y registros administrativos, y genera documentos estratégicos para alcanzar el objetivo primordial de diseñar políticas públicas (Briceño Mosquera; 2010).
- **El Observatorio Socioeconómico Laboral (OSEL) de Perú**: En el observatorio de Perú participan el Ministerio de Trabajo (MTPE), el Programa de

Lucha contra la Pobreza en Lima (PROPOLI) y la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) (García; 2018).

El incremento en la implementación de observatorios laborales en América Latina refleja la preocupación y por lo tanto la tendencia hacia la generación de información armonizada en centro y Sudamérica, con criterios metodológicos y estadísticos consistentes. Esto permitirá contar con datos más precisos y comparables para apoyar el diseño de políticas públicas efectivas en el futuro (Cárdenas; 2018).

4. Empleo y egresados, como violación al derecho al trabajo

Según (De Vries; 2011) y Navarro, los egresados de las Instituciones de Educación Superior (IES) privadas tienen más oportunidades de obtener sueldos más altos que los de las instituciones públicas, ya que perciben ingresos hasta cuatro veces mayores y ocupan puestos como directivos o empleados administrativos. Por otro lado, los graduados de universidades públicas en su mayoría desempeñan actividades profesionales inespecíficas y otro tanto porcentaje no participan en las actividades laborales que les corresponderían de acuerdo a la profesión que han estudiado.

Las diferencias en la inserción laboral entre Instituciones de Educación Superior pública y privada, dependiendo de la institución de egreso, se reflejan en factores como la rapidez con la que se incorporan al mercado laboral los estudiantes egresados, la concordancia entre su formación académica y el empleo obtenido, y las condiciones laborales (prestaciones, jornadas y nivel de sueldos) que enfrentan.

Por su parte, (Granados; 2011) y Vences identifican que los empleos de "buena calidad" se caracterizan por ser de tiempo completo, estar regulados por contratos indefinidos y brindar protección bajo la legislación laboral vigente. Por el contrario, los trabajos que carecen de estas características son considerados de baja calidad o precarios.

Sin embargo, destacan que, sin importar si se trata de empleos de buena calidad o mala calidad pueden existir grados de precariedad en los casos de empleos de buena calidad. Esta precariedad se manifiesta en la falta de seguridad en la continuidad del empleo, condiciones laborales degradadas o vulnerables, ingresos insuficientes o inciertos, y la reducción o ausencia de protección social (Mocelin; septiembre, 2008).

En seguida se muestra el cuadro comparativo I que muestra el mercado laboral de Chile y Estados Unidos y Colombia de acuerdo con la calidad de los empleos que ofrecen estos tres países.

Tabla I Variables que se consideran para valorar la calidad del empleo

Colombia	**Chile**	**Estados Unidos**
-Ingresos laborales. -Modalidad contractual. -Afiliado al sistema de pensiones o salud. -Horario de trabajo de 48 hrs.	-Estatus ocupacional. -Tipo de contrato. -Nivel de dependencia. -Sistema pensional. -Nivel de ingresos. -Duración en el puesto. -Acceso a un sistema de capacitación.	-Trabajadores sin seguro médico. -Trabajadores con seguro médico. -Trabajadores que perciben menos de 6 dólares por hora en 1995.

Fuente: (Granados, 2011).

Burgos (2011) y López destacan que cuando un empleo está por debajo del nivel educativo del trabajador, limita el aprovechamiento de sus habilidades, lo que provoca desmotivación y baja productividad. Esta variable es clave para evaluar el éxito de los egresados universitarios.

En este contexto, la inserción laboral, como señala Weller (2003), es un factor crucial en la transición hacia la vida adulta, ya que los ingresos económicos permiten dejar de depender de los padres y proyectarse hacia el futuro. El trabajo se convierte en un motor de crecimiento primero de independencia personal, de mejoramiento material, un eje de integración social y le da sentido tanto a la vida personal como a la participación ciudadana.

Entre los egresados de instituciones privadas, se observa un aumento en el número de estudiantes universitarios que trabajan, lo que coincide con lo señalado por Planas (2014).

En el caso de los estudiantes de educación pública que se dedican exclusivamente a los estudios, representan el 24.23%, mientras que en la educación privada este porcentaje es del 26.44%. El origen social de los egresados, determinado por el nivel educativo y sin dejar de lado el nivel económico de los padres, muestra que el 22.8% de los graduados de educación pública tiene un padre con licenciatura, mientras que el 15.5% de las madres de los egresados de esa misma educación tienen estudios de licenciatura; lo atrás indicado es una variable crucial para determinar el porcentaje de jóvenes que deciden motivados por sus padres iniciar y más aún terminar con sus estudios profesionales.

En contraste, en el caso de los egresados de universidades privadas, el 49.7% tiene un padre con licenciatura y el 26.8% de las madres alcanzaron ese nivel educativo. Este patrón sugiere que el nivel educativo de los padres está relacionado con el tipo de institución educativa y

refleja una mayor solvencia económica para costear los estudios en una institución privada (Suárez; 2012).

No obstante, en el mercado laboral, el 51.6% de los egresados de universidades privadas ha estado sin empleo o en busca de trabajo desde que terminaron sus estudios, mientras que el 45% de los graduados de universidades públicas enfrenta la misma situación. Esto indica que, aunque los egresados de universidades privadas tardan más en incorporarse al mercado laboral en términos absolutos, no ocurre lo mismo en términos relativos.

Tabla II
Egresados que han estado sin trabajo o buscando trabajo

		Sin trabajo o buscando trabajo desde que terminó la carrera		
		Sí	**No**	**Total**
Universidad	Recuento	1,440	1,762	3,202
Pública	%	45	55	100
Universidad	Recuento	683	640	1323
Privada	%	51.6	48.4	100
Total	Recuento	2,123	2,402	4,525
	%	46.9	53.1	100

Fuente. (Murillo G. Favio. y Montaño Ulloa, 2020)

El cuadro anterior relativamente nos muestra que son más los alumnos de universidades privadas que buscan trabajo al terminar sus estudios 51.6% que los alumnos de universidades públicas 45%, sin embargo, la población de egresados de las universidades públicas dobla la población de egresados de universidades privadas por lo que en términos absolutos es mayor la población de egresados de universidades públicas que busca trabajo. Esto nos afirma que los estudiantes egresados de universidades privadas cuentan con un porcentaje

mayor de apoyo económico de sus padres en el tiempo que encuentren un empleo de acuerdo a su perfil profesional de egreso y de sus necesidades económicas y de prestación laboral.

Otro aspecto importante, es que la mayoría de los egresados de ambos sectores estuvo sin trabajo 6 meses.

Tabla III

Meses sin trabajo o buscando uno

		¿Durante cuántos meses? (Sin considerar interrupciones relacionadas con becas o intercambios al extranjero)												**Total**
		4	**5**	**6**	**8**	**11**	**12**	**18**	**20**	**24**	**36**	**48**	**99**	
Tipo de institución	Universidad pública	20	4	77	4	5	48	5	1	20	8	4	2	198
	Universidad privada	12	5	42	1	2	23	1	2	6	1	1	3	99
	Total	32	9	119	5	7	71	6	3	26	9	5	5	297

Fuente. (Murillo G. Favio. y Montaño Ulloa, 2020)

En esta Tabla 3 observamos que a los egresados de universidades públicas les toma más tiempo encontrar y colocarse en un empleo relacionado a su perfil profesional lo que resulta como ya se había mencionado que los egresados de universidades públicas acepten trabajos que no tienen que ver con su formación profesional pues el tiempo de búsqueda laboral es muy amplio.

En relación con la movilidad y trayectoria laboral, se observa que el 30.3% de los egresados de universidades privadas ha trabajado únicamente para dos empleadores. En el caso de los egresados de universidades públicas, este porcentaje es del 25.1% (ver tabla IV). Los graduados de universidades privadas parecen tener una mayor

estabilidad laboral, lo que podría deberse a que gozan de mejores condiciones de trabajo. En cambio, los egresados de instituciones públicas tienen más razones para buscar mejores oportunidades laborales, lo que explica una mayor movilidad en su carrera profesional (López-Moguel; 2008).

Tabla IV
Número de empleadores posterior a egresar

		¿Para cuántos empleadores has trabajado desde que egresaste?								
		0	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**Total**
Universidad Pública	Recuento	25	734	805	751	428	230	103	42	3,118
	%	0.8	23.5	25.8	24.1	13.7	7.4	3.3	1.3	100
Universidad Privada	Recuento	0	239	397	369	170	78	35	7	1,295
	%	0.0	18.5	30.7	28.5	13.1	6.0	2.7	0.5	100
Total	Recuento	25	973	1202	1120	598	308	138	49	4,413
	%	0.6	22.0	27.2	25.4	13.6	7.0	3.1	1.1	100

Fuente. (Murillo G. Favio. y Montaño Ulloa, 2020)

Los egresados de universidades públicas suelen tener jornadas laborales más largas y desempeñarse en roles técnicos de nivel medio, o en empleos que no tienen relación con su formación, o como empleados de oficina, mientras que los egresados de universidades privadas ocupan puestos directivos y también se desempeñan como empleados de oficina. Los ingresos están directamente relacionados con el puesto que ocupan, lo cual podría explicar las diferencias salariales entre los egresados de instituciones públicas y privadas.

Claramente, los egresados de universidades públicas tienen una mayor necesidad de integrarse al mercado laboral debido a su contexto socioeconómico, mien-

tras que los graduados de universidades privadas se sienten más capacitados para su empleo actual, por lo que están dispuestos a esperar a colocarse en el puesto laboral con el salario que ellos consideran merecen. Los egresados de la educación pública mencionan que necesitan estudiar una maestría para ocupar puestos de mejor calidad, pues en promedio ocupan empleos de menor calidad (Cabrera; 2005).

El estudio dirigido por Estupiñan, que es un referente en Latinoamérica, comenzó con un autodiagnóstico institucional y se extendió al análisis externo de las escuelas de Comunicación de la región. Este estudio se centró en seis áreas clave: trayectoria escolar, titulación, actualización y superación profesional, situación laboral, evaluación de la formación recibida y expectativas profesionales (Estupiñan; 1998).

Su enfoque fue conocer el campo profesional y el mercado laboral en el área de la comunicación, describiendo y analizando las tendencias de los campos profesionales y los mercados laborales, así como las expectativas de los actores involucrados en las actividades de Comunicación. El objetivo era identificar las necesidades de formación y proporcionar bases para el desarrollo curricular.

La meta era aumentar la competitividad de los graduados, mejorar su tasa de inserción laboral y empleabilidad, y fomentar su participación en diversas actividades, además de integrarlos en los órganos de gobierno según lo establecido por los artículos 47 y 60 de la ley (REDIE; 2018).

5. Neoliberalismo y educación

En Perú, existen 143 universidades, de las cuales 51 son públicas y 92 privadas. Entre 2007 y 2017, la ma-

trícula en universidades privadas aumentó un 266%, mientras que en las universidades públicas fue del 110% esto como resultado del fomento a la educación en línea a distancia. Sin embargo, este aumento no es representativo de calidad en la educación y no garantiza que se haya mejorado la calidad educativa (IPE; 2020), por el contrario este aumento en la matrícula ha provocado un aumento en la brecha de desigualdad educativa entre las zonas rurales y las urbanas.

Según Vegas y Paredes (2016), la oferta educativa universitaria en Perú está centrada en carreras tradicionales y saturadas, con una formación desactualizada, lo que genera una demanda insatisfecha tanto en carreras universitarias como técnicas. Esto se refleja en los resultados del QS World University Ranking (Infomercado; 2020), donde solo una universidad peruana figura entre las 500 mejores del mundo, y es una universidad privada, ubicada en Lima. A nivel latinoamericano, Perú ocupa el puesto 18, siendo superado por países como Argentina, Chile, México y Brasil.

De acuerdo con el registro del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE; 2020), solo 24 de las 143 universidades tienen al menos un programa acreditado. De estas, el 70% son privadas y el 30% públicas, con el 63% de las universidades acreditadas ubicadas en Lima y el 37% en provincias.

El mercado laboral en Perú también ha mostrado crecimiento en los últimos años. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (2019), el empleo total a nivel nacional aumentó un 1.6% en 2018 respecto al año anterior. Además, el mercado laboral demanda cada vez más profesionales especializados, ya que muchos procesos productivos requieren estos perfiles (IPE; 2020).

Torres Luján (2019) señala que "la educación superior ayuda a los estudiantes a obtener conocimientos,

habilidades y competencias importantes para su desarrollo en el trabajo, lo que permite aumentar la productividad y, por ende, la remuneración". Motivo por el cual el modelo de crecimiento económico de Solow-Swan centra su análisis en el trabajo capacitado. Por lo tanto, la educación superior debe ser de calidad y los gobiernos estructurar políticas públicas que integren a las Instituciones de Educación Superior con los sectores productivos empresariales para garantizar que los jóvenes puedan desarrollarse y tener una inserción laboral exitosa. Sin embargo, la brecha en la calidad educativa ha ido aumentando debido al deterioro de la educación pública en los últimos años.

En el Ranking de Carreras con Mayores Sueldos, elaborado por el Grupo Educación al Futuro y publicado por Trigoso (2020) en el Diario Gestión, confirman que los egresados de universidades privadas de Lima Metropolitana reciben los mayores salarios.

El aumento de la oferta educativa universitaria ha ido acompañado de un deterioro en su calidad promedio, lo que se refleja en los resultados de las altas tasas de subempleo profesional, así la proliferación de las universidades garage es un factor que impacta a la inserción laboral y al desempeño de los recién egresados. En este sentido, mejores calificaciones universitarias tienen un impacto positivo en la inserción laboral, además de otros factores como la profesión, la experiencia laboral y el sexo. Lo cual lleva a un problema adicional de desigualdad de genero en el mercado laboral.

La educación universitaria peruana sigue estando en posiciones bajas a nivel mundial, mientras ha aumentado la oferta educativa y los nuevos procesos productivos cambian la demanda laboral por profesiones dirigidas a la mecatrónica, la dirección financiera, la apertura a nuevos mercados y las tecnologías de información. Estas dos circunstancias anteriores se han asociado con el

crecimiento del desempleo o subempleo en el mercado laboral, lo que pone de manifiesto las brechas entre la calidad educativa de universidades privadas y públicas y su impacto en la inserción laboral de los recién egresados en Perú.

Para analizar la empleabilidad de los recién egresados y las condiciones laborales a las que se enfrentan, es crucial considerar la calidad educativa proporcionada según el tipo de universidad (privada o pública). Esto puede hacerse utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2018 (ENAHO) del INEI y el Ranking Iberoamericano de Instituciones de Educación Superior (SIR Iber; 2020) elaborado por SCImago Research Group. Con estos datos, se busca desarrollar un método de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para comprobar la hipótesis de que existe una relación directa entre la calidad educativa y la rápida inserción laboral de los egresados, siendo myor esta última cuando la universidad es de tipo privada (Roca López; 2022).

Conclusión

En el año 2022 hubo 65.52 millones de jóvenes de entre 19 y 29 años desempleados en todo el mundo (Statista; 2024). Un aspecto relevante es que las mujeres se vieron más afectadas que los hombres (OIT; 2022), ya que el 40,3% de los hombres jóvenes se emplearon, frente al 27,4% de las mujeres jóvenes (P., "En capilla": Desigualdades en la inserción laboral de mujeres jóvenes; 2019).

Para 2024 se observó una "mejora relativa" de los mercados de los diferentes países en el mundo después de la pandemia de COVID 19 que ralentizó las economías del mundo en 2020, lo cual a su vez resulto en aumento en la demanda de trabajo de jóvenes según la OIT

La mejora del mercado se vio impulsada por las sólidas tasas de crecimiento económico tras la pandemia del Covid-19, que ha estimulado la demanda de mano de obra juvenil, según la (OIT, 2024), sin embargo el freno en el crecimiento económico en Asía ha provocado que el aumento en el empleo juvenil se vea limitado ya que, de acuerdo a la OIT aún 64.9 millones de jóvenes en el mundo de entre 15 y 24 años se encuentran en búsqueda de empleo.

El número de personas fuera de la fuerza laboral en 2020 aumentó en 27 millones, y aproximadamente la mitad de las pérdidas de empleo se encontró entre los jóvenes egresados de carreras profesionales de empleos formales relacionados con su formación académica e informales sin relación con su formación profesional; mientras que, la otra mitad de pérdida de empleo en 2020 corresponde a jóvenes que estudiaban, pero no tenían empleo. Es decir, la tasa mundial de jóvenes desempleados aumentó 1,5 por ciento, el cual ha sido el nivel más alto registrado en los últimos 15 años. Esta situación es preocupante pues nuevamente pone de manifiesto la incapacidad de los mercados para estabilizarse en situación de crisis económica, pero también muestra la despreocupación de los gobiernos por estructurar políticas públicas orientadas a solucionar los desequilibrios en el mercado laboral en dichas circunstancias, dichas crisis ya son identificadas por los gobiernos como recurrentes ya que son resultado de los ciclos económicos y shocks económicos que desequilibran a las economías.

Analizando las pérdidas de empleo de la población juvenil en el mundo, tiene serias repercusiones para estos años posteriores a la pandemia del Covid 19 ya que los 282 millones de jóvenes en 2020 perdieron una etapa en el proceso profesional y laboral importante para adquirir experiencia y acumular capital humano en la

sociedad, lo que a su vez resulta en crecimiento económico, este último de acuerdo a Rebelo es irrecuperable para las economías y sus sociedades, pues actualmente estos jóvenes enfrentan serias desventajas en el mercado laboral (Vieira; 2020).

Puesto que los egresados universitarios en 2020 se encontraban en el inicio de obtener experiencia laboral y acumular antigüedad, en la actualidad estos jóvenes se enfrentan a problemas para conseguir contratos permanentes, lo que aumenta la probabilidad de perder su empleo y encontrarse nuevamente en una situación de vulnerabilidad laboral y económica creciente por que los planes gubernamentales para mantener el empleo, cuando existen, son menos efectivos en la protección de los jóvenes trabajadores.

La crisis hizo evidente la necesidad de incorporar a los jóvenes profesionales en el sector de salud pública, para reducir la dependencia y el exceso de trabajo del voluntariado. No obstante, la falta de estructuras de tutoría sólidas, de contratación intencionada y de apoyo continuado, junto con el acceso limitado a la educación, complicó la sostenibilidad de esta medida.

Esto es especialmente importante en muchos países, donde una gran parte de los trabajadores del sector social están cerca de la jubilación, lo que hace esencial contratar a jóvenes para cubrir esos vacíos, pero dado el desarrollo tecnológico y de tecnologías de la información muchos de esos puestos que quedarían vacantes se eliminarán para ser desempeñados por un software y minimizar costos para los gobiernos. Considerando esta última premisa es necesario que los gobiernos reorientes las carreras profesionales hacia las actuales necesidades de desarrollo tecnológico, de modo que se atraigan a los jóvenes a la demanda laboral.

Es importante que los Gobiernos no dejen de lado a la población y en especial a los jóvenes que trabajan

realizando actividades domésticas en la configuración de nuevas políticas públicas que hagan hincapié en la importancia de garantizar que estos trabajadores estén protegidos por la legislación laboral, así como su acceso a la protección social, lo cual es de suma importancia para mejorar las condiciones laborales de los jóvenes trabajadores domésticos.

Con el crecimiento de las altas tasas de desempleo en el mundo en 2020 provocado por la pandemia de Covid 19 se observaron las diversas deficiencias de los gobiernos para atender las necesidades de la juventud, especialmente para aquellos que perdieron su empleo y emprendieron la búsqueda de otro, desafortunadamente en la actualidad estas deficiencias los gobiernos no las han solucionado ya que los jóvenes en búsqueda de empleo por primera vez sin experiencia y pocas competencias en la actualidad tardan alrededor de 8 meses en encontrar alguno que satisfaga sus necesidades profesionales y económicas, sin embargo este caso no considera a los jóvenes que abandonan la escuela y los muchos jóvenes que permanecen inactivos (extensión; 2022). Así, las políticas de recuperación económica deben considerarse prioridad para los gobiernos y centrarse en superar las limitaciones fiscales y financieras de los países en desarrollo, donde vive la mayoría de la juventud.

Como parte de los planes de políticas públicas a implementar en los países en desarrollo son los programas de seguimiento de egresados y las estrategias de inserción laboral, con el objetivo de recopilar información y con base en ella mejorar los procesos de acreditación institucional y profesional, considerando tanto fortalezas como debilidades.

La recopilación de información de seguimiento de egresados es realizada por las universidades y los centros de investigación a través de formularios, que ob-

tienen datos como la antigüedad de las experiencias, unidades responsables, mecanismos de evaluación y su vinculación con otros programas universitarios; en los cuales además se considera importante identificar facilitadores y obstáculos en su implementación.

En general, Los gobiernos de los países en desarrollo deben realizar planes integrales y armonizados con las instituciones de educación superior con el objetivo de regular los estándares de calidad educativa y sus complementos, así como implementar políticas públicas dirigidas a disminuir la brecha de desigualdad en la demanda laboral de jóvenes egresados de la educación superior, con igualdad de oportunidades en cuanto a perfil del puesto y retribución salarial indistintamente para egresados de instituciones de educación superior públicas y privadas, agregando en dichos planes la definición eficaz de bolsas de trabajo que ofrezcan a sus estudiantes y egresados mayores posibilidades de encontrar empleo en menos tiempo y en condiciones óptimas.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. (2002) Technical Change, Inequality, and the Labor Market. Journal of Economic Literature. http://www.jstor.org

Barragán Codina, j. ((s/a).). impacto que tiene la inversión en Educación Superior sobre el Desarrollo Económico: Factor Crítico de Progreso Economico. Daena: International Journal of Good Conscience, 5(1). http://bit.ly/2jrfU9o

Briceño Mosquera, A. (2010) La educación y su efecto en la formación del capital humano y el desarrollo económico de los países. Apuntes del CENES, 30(51) .http://bit.ly/2kntolY

Burgos, B. y. (2011) Efectos de la sobreeducación y el desfase de conocimientos sobre los salarios y la búsqueda de trabajo de profesionistas: Resultados de un estudio basado en opiniones y percepciones de egresados universitarios y empleadores. Perfiles educativos, 33(134), 34-51. http:www.isue.unam.mx/perfiles//numeros/2011/134

Caballero, G. l.-M. (2014) la universidad y su implicación con la empleabilidad de sus graduados . Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 10(5477), 146.

Cabrera, A. W. (2005) Making an Impact with Alumni Surveys. En D. W. Vidal, Reframing the Benefits of Alumni Surveys: Lessons from the United States and Europe. Jossey-Bass Publishing.

Cárdenas, S. (2018) Inserción laboral de egresados de universidades públicas y privadas. México. https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:BsiDORUTXJsJ:scholar.google.com/+inserci%C3%B3n+laboral+de+egresados+de+Universidades+publicas+y+privadas&hl=es&as_sdt=0,5

De Vries, W. y. (2011) ¿Profesionistas del futuro o futuros taxistas? Los egresados universitarios y el mercado laboral en México. Iberoamericana de Educación Superior, 2, 4.

Estupiñan. (1998) Profesiones y mercados laboraless en el área de la comunicación. Universidad de Sonora, Rectoría: Pedro Ortega Romero. Sonora: UAS. chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://planeacion.unison.mx/informes/informe2004-2005.pdf

Extension, c. (2022) Tendencias mundiales del empleo juvenil . Resumen ejecutivo. Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms_853332.pdf

García, B. M. (2018) Educación superior y empleo, la perspectiva Latinoamericana (1a ed.). (U. e. XXI, Ed.) Escuela Internacional de DoctoradoUniversidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (UTPL). URL:10.5944/edusXX1.16209

Granados, J. y. (2011) repository.uaeh.edu.mx. (uaeh, Editor) https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/handle/123456789/13576

infomercado. (12 de junio de 2020) infomercado.pe. https://infomercado.pe/ranking-mejores-universidades-peru-2020-qs-rankings-este-es-el-top-ten-de-universidades/

IPE, I. P. (26 de agosto de 2020) ipe.org.pe. https://www.ipe.org.pe/portal/somos-mas-competitivos/

López-Moguel, M. (2008) La calidad de la correspondencia entre la especialidad de formación y especialidad de ocupación y el impacto en el mercado de trabajo en México. Universidad Autónoma de Barcelona.

Martínez, M. E. (2009) El papel de la Universidad en el desarrollo. Puebla, Puebla, México: UABP-UNC chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/clacso/16215/1/el-papel-de-la-universidad.pdf

Mocelin, D. (septiembre, 2008) ¿Del trabajo precario al trabajo decente? La calidad del empleo como perspectiva analítica. Ponencia en el VI Congreso Regional de las Américas, Buenos Aires, Argentina.

Murillo G. Favio. y Montaño Ulloa, P. Y. (2020) Condiciones laborales de egresados de instituciones de Educación Superior en México. Artículos. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1607-40412018000300056&script=sci_arttext#aff1

Newton, M. (2022) Desempleo juvenil América Latina. OIT, Directora General Adjunta de Políticas de la OIT. OIT. https://www.vozdeamerica.com/a/oit-desempleo-juvenil-america-latina-2022/6697608.html#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n,de%20edad%2C%20seg%C3%BAn%20datos%20presentados

OECD. (2010) Informe de la OECD-. Banco Mundial sobre la Contribución de la Educación Superior en el desarrollo Regional, Agencia Regional de Inivación y Desarrollo Productivo de la Región del Bio. (ARIDP). OECD. http://bit.ly/2jrnC36

OIT. (2022) vozdeamerica.com. (V. d. America, Editor) https://www.vozdeamerica.com/a/oit-desempleo-juvenil-america-latina-2022/6697608.html#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n,de%20edad%2C%20seg%C3%BAn%20datos%20presentados

OITAmericas. (2023). Informalidad y pobreza laboral lastran a mercados de trabajo en América Latina y el Caribe. OIT, Sala de prensa. Lima: OIT Noticias. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS 867505/lang-es/index.htlm

OIT-Coenjaerts. (2023) Latinoamérica tiene un mercado laboral altamente complejo. OIT. https://www.swissinfo.ch/spa/latinoam%C3%A9rica-empleo_oit-dice-que-latinoam%C3%A9rica-tiene-mercado-laboral--altamente-complejo--en-2023/48267498

P., B. R. (2019) Desigualdades en la inserción laboral de mujeres jóvenes. En capilla: Consorcio de investigación económica.

P., B. R. (2019) "En capilla": Desigualdades en la inserción laboral de mujeres jóvenes. Consorcio de Investigación Económica.

Planas, J. y. (2014) Los estudiantes que trabajan: ¿tiene valor profesional el trabajo durante los estudios? Revista Iberoamericana de Educación Superior,, 5(12), 23-38.

REDIE. (julio-septiembre de 2018) Empleo y educación superior. Revista electrónica de investigación educativa, 20(3). https://doi.org/10.24320/redie.2018.20.31644

Roca López, C. A. (23 de 06 de 2022) tesis.pucp.edu.pe.ttp://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle.net/20.500.12404/22694?

Roca López, C. A. (23 de 06 de 2022) tesis.pucp.edu.pe.http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle.net/20.500.12404/22694?

Ruiz-Corbella, M. (2014) Responsabilidad Social Universitaria y función docente: aproximación a la responsabilidad social del profesorado universitario. OCDE-IMHE, Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia. Universidad de Cádiz. URL:goo./BrPUSINEACE. (2020). /app.sineace.gob.pe. https://app.sineace.gob.pe/RegistroNacional/appAcreditacion_new.aspx

Suárez, H. (2012) Educación pública y privada en México: desigualdades institucionales y opiniones de estudiantes. En M. L. (Coords.), Juventud precarizada. De la formación al trabajo, una transición riesgosa. UNAM-CRIM. https://www.crim.unam.mx/web/node/359

Torres Lujan, D. (2019) La inserción laboral de los recién egresados universitarios en el Perú. Universidad Pontificia Católica del Perú.

Trigoso, M. (23 de enero de 2020) gestion.pe. https://gestion.pe

UNESCO. (1998) Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. Educación Superior y Sociedad,

9(2). file:///C:/Users/ESTUDIO/Downloads/171-Texto%20del%20art%C3%ADculo-539-1-10-20190820.PDF

Vieira, D. R. (2020) El acceso universal a la educacion superior en las ultimas dos decadas. UNESCO-IESALC, UNESCO, IESALC. https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/17/informe-de-unesco-iesalc-revela-que-el-acceso-universal-a-la-educacion-superior-paso-de-19-a-38-en-las-ultimas-dos-decadas/

Weller, J. (2003) repositorio.cepal. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5391/S0312870_es.pdf;jsessionid=A924FCB7F4E8E6B0FDC6B6E3DB7DF65E?sequence=1

Derechos sociales y educación superior en Chile.
El caso en la educación universitaria

Social rights and higher education in Chile.
The case of university education

Raúl Eduardo Zarzuri Cortés |
Universidad Academia de Humanismo Cristiano
https://orcid.org/0000-0001-6653-5794

Resumen

El artículo aborda el debate sobre derechos sociales y la educación superior en Chile, en particular en la educación universitaria. Se presenta una breve aproximación del origen de los derechos sociales y realiza una discusión sobre las diferencias entre derechos fundamentales y sociales. Esta discusión es crucial para entender cómo los derechos sociales pueden ser considerados no solo como complementos, sino como pilares esenciales de una sociedad justa y equitativa. Posteriormente, se hace una breve aproximación al acceso a la Educación Superior como derecho de los/as jóvenes chilenos de menores recursos, para pasar a analizar la política de gratuidad en educación superior implementada durante el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, mostrando el impacto que ha tenido esta política, que ha permitido que jóvenes de menores recursos se integren a la educación superior. El artículo cierra con el estado actual de las políticas de gratuidad señalando algunas deficiencias en su implementación.

Palabras claves: Derechos sociales, Educación Superior, Gratuidad en educación, Jóvenes.

Abstract
dresses the debate on social rights and higher education in Chile, particularly in university education. It begins by offering a brief overview of the origin of social rights and the differences between fundamental and social rights. This discussion is crucial to understanding how social rights can be considered not only as complements, but as essential pillars of a just and equitable society. The article then briefly examines access to higher education as a right for low-income Chilean youth. It then goes on to analyze the free higher education policy implemented during the administration of former President Michelle Bachelet, demonstrating the impact this policy has had, allowing low-income youth to participate in higher education. The article concludes with a review of the status of free tuition policies, highlighting some shortcomings in their implementation.

Keywords: Social rights, Higher education, Free higher education policy, Youth.

1.- Breve excurso de la discusión sobre los Derechos Sociales

Cuando nos referimos a los llamados Derechos Sociales, nos referimos a un tipo de derechos que buscan garantizar a los/as ciudadanos/as condiciones mínimas de existencia en relación con sus condiciones económicas, sociales y culturales. Algunos ejemplos de estos son el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda digna entre otros referidos especialmente a lo que se denomina igualdad material.

Este tipo de derechos han sido denominados derechos humanos de segunda generación y es consabido que en su implementación el Estado debe dotarse de servicios que puedan garantizarlos. En ese sentido, se podría señalar, como discusión, que requieren de una mayor dotación de recursos económicos para su implementación, aunque esto también puede ser debatido.

La discusión sobre los derechos sociales es amplia y variada, particularmente en la teoría del derecho. Sobre este punto, hay varias líneas de discusión para entenderlos. Una primera cuestión que se debate a nivel teórico es que estos derechos no lo son tanto en cuanto especificidad ya que se pueden derivar de los derechos fundamentales (los de primera generación). En ese sentido se entiende que hay generaciones de derechos que ocupan un tiempo histórico determinado y que anteceden a otros. Sin embargo, esto es debatible en palabra de Rabossi (1997), quien señala que esta idea de generaciones de derechos, en este caso tres tipos de generaciones no son más que fórmulas estereotipadas o clichés que se utilizan. Una de las más populares es la siguiente: "Los derechos humanos se han dado en tres generaciones: la primera abarcó los derechos humanos civiles y políticos (fin del siglo XVIII y siglo XIX); la segunda, los derechos humanos económicos, sociales y culturales (siglo XX); la tercera abarca los derechos humanos de solidaridad (años recientes) (1997, p. 41). Rabossi se enfrasca en una discusión con el creador del cliché: Karol Vaseck, a quien crítica porque permite entregar argumentos a quienes defiende que existe una diferencia categorial o de fondo entre estos dos tipos de derechos. Vaseck (1972) señala:

> [Los derechos civiles y políticos son] derechos-atributo de la persona humana, derechos que en lo esencial son oponibles al Estado, de quien se supone una actitud de abstención para que puedan ser respetados... los derechos econó-

> micos, sociales y culturales [son] derechos de crédito contra el Estado y la colectividad nacional e internacional organizada, son derechos exigibles al Estado para poder ser realizados…. [Los derechos de solidaridad] son nuevos porque, son a la vez, oponibles al Estado y exigible a él (Vaseck; 1972, p. 2. En Rabossi, p. 49).

Una segunda cuestión es lo que señala Ansuátegui Roig (2009) donde la discusión se centra en el tipo de derechos que se puede atribuir a los considerados derechos secundarios, de segunda categoría, cuestiones que provienen de razones históricas, morales, económicas y jurídicas.

> De manera que lo cierto es que no es inusual encontrarnos propuestas en relación con los derechos sociales según las cuales estos serían derechos secundarios, devaluados, frágiles de segunda categoría (o generación) de papel, y todo ello por razones históricas, morales, económicas y jurídicas (Roig; 2009, p. 50).

2.- Diferencias entre derechos fundamentales y sociales

Cuando se revisa la literatura se encuentran una serie de argumentos para distinguir lo que se denomina los derechos fundamentales de los derechos sociales. Rey Pérez (2006) señala cinco argumentos que son utilizados para mantener esta diferencia. La primera remite a los *"costes económicos"* que supone la implementación de unos y otros. Así, la implementación de derechos fundamentales tiene un coste inferior en relación con los sociales. Este argumento se puede rebatir, ya que, en muchos casos, como señala el autor,

por ejemplo, la mantención de la seguridad pública demanda incluso mayores gastos que los que se atribuye a los derechos sociales, cuestión que también ocurre con la implementación de mecanismos democráticos donde la ciudadanía pueda elegir con libertad las autoridades que necesita.

Un segundo argumento apunta a que "que los derechos civiles son meros derechos de abstención, mientras que los derechos sociales lo son de prestación. Los primeros impondrían deberes negativos, deberes de no hacer, tanto al Estado como a los particulares, mientras que los segundos impondrían deberes de hacer teniendo como único destinatario de esta obligación positiva a los poderes públicos." (Rey Pérez; 2006, p. 9). Sin embargo, este argumento se puede rebatir ya que para ambos derechos hay deberes de abstención. Por ejemplo, el Estado no puede aplicar políticas que vayan en contra del empleo o del ámbito de la salud o, los privados no pueden ir en contra de prestaciones de seguridad social.

Un tercer argumento que se esgrime es que los derechos fundamentales son reglas y por lo tanto devienen en normas que se deben aplicar obligatoriamente y donde no existe gradualidad en su aplicación. En cambio, los derechos sociales refieren más a principios que no son normas, sino que pautas que tienen grado de obligatoriedad pero que no necesariamente se expresan en resultados como las normas. Sin embargo, habría que señalar que un principio se puede transformar en un derecho, por ejemplo, el de acceso a la educación y por lo tanto transformarse en una norma obligatoria de cumplir.

Un cuarto argumento refiere a que los derechos fundamentales son individuales y los sociales son grupales o colectivos, cuestión que se podría rebatir dado que los derechos sociales si bien se pueden considerar colecti-

vos su prestación se puede dar de forma individual. Un último argumento que se señala es que los derechos fundamentales son el núcleo duro de los derechos, o sea, son los más relevantes porque fomentan las libertades. Pero como señala Rey Pérez, esto no es tan así, porque precisamente las libertades para ejercerse necesitan de individuos que tengan un mínimo de necesidades satisfechas, cuestión que otorgan los derechos sociales.

> se puede invertir y se podría decir que los sociales son los derechos más básicos, porque si no se protegen los aspectos de la vida humana que tales derechos vienen a resguardar (en concreto la satisfacción de las necesidades más fundamentales como son la subsistencia, la vivienda, la salud o la educación) el resto pierde su sentido. De hecho, de nada me sirve disfrutar de libertad de expresión, de prensa o de creencia, si no puedo ejercitar esas libertades porque me estoy muriendo de hambre (Rey Pérez; 2006, p. 152).

3.- Aproximándonos a definir a los/as jóvenes y juventudes

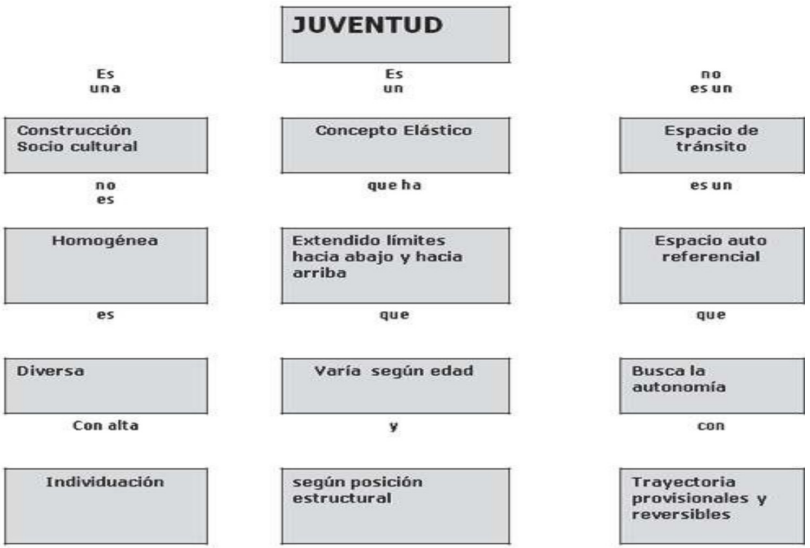
A manera de introducción, se puede señalar de forma muy breve, que hay dos grandes líneas teóricas para aproximarse a las definiciones de juventud y los jóvenes. La primera dice relación con una conceptualización de la juventud como una etapa de transición a la edad adulta y cuyo objetivo está dado por dejar de ser joven y convertirse en adulto, con lo cual se concreta los anhelos de autonomía o emancipación. Este enfoque supone la existencia de trayectorias preestablecidas conducentes a esa autonomía, como, por ejemplo, el abandono del hogar a la constitución de una nueva familia, o el término de la escuela para entrar en el mundo laboral.

Es en este enfoque conceptual, donde el concepto de moratoria social, grupos etarios, las definiciones más propias de la psicología, de algunas sociologías, el derecho, la biología por nombrar sólo algunas, adquieren sentido, y son las más recurrentes a la hora de definir lo que son los/las jóvenes. Así, la moratoria por ejemplo supone postergaciones por parte de los/las jóvenes en su inserción al mundo adulto.

Esta etapa finaliza entonces, con el logro de la autonomía o emancipación (en esta línea teórica ambos conceptos son intercambiables), lo cual supone que el sujeto ha podido construir una identidad estable tanto como sujeto adulto y también como ciudadano, cuestión que remite a las capacidades de los sujetos a hacerse responsables con su vida, propia, social, entre otras cosas. Esta mirada supone que no es el joven el que tiene las capacidades de ser responsable, sino, el sujeto adulto, meta a la cual deben aspirar los/las jóvenes.

Se puede señalar que esta forma de entender la juventud corresponde a las sociedades que se pueden denominar de la primera industrialización. Esto entra en crisis, cuando las construcciones sobre los/las jóvenes y juventudes en contextos societales que podemos denominar de segunda modernidad o postmodernos, no se parecen o no son semejantes a esos contextos iniciales, dando origen a una nueva conceptualización teórica referida a las juventudes y los/las jóvenes, la cual está basada más en la construcción de un tipo de identidades múltiples, con altos procesos de individualización/individualidad y con crecientes procesos de autonomía, que algunos autores han llamado "procesos de autonomía progresiva" (Magistris; 2005), que ensanchan las posibilidades de construcción de los/las jóvenes y juventudes, abriendo un abanico de posibilidades de construcción que no contaron generaciones anteriores.

A continuación, se esquematiza, aunque no en su totalidad, lo que son las juventudes actuales.



Fuente: Elaboración propia

Hay que entender que lo que se puede definir como jóvenes y juventudes, responde a cuestiones societales y culturales que se dotan las diferentes sociedades. Sin embargo, habría que señalar que existe una cierta homogeneización a nivel internacional, la cual ha estado casi siempre ligado a la formulación de políticas sociales para estos sectores.

En el caso de Chile y en relación con el ámbito jurídico, ser joven es tener menos de 18 años, aunque esto se ve modificado por ejemplo si el sujeto quiere contraer matrimonio. Según el Código Civil chileno, para hacerlo debe tener mínimo 16 años y contar con el consentimiento de los padres o tutor si han cumplido 16 años y son menores de 18 años. Una cuestión similar sucede en el ámbito del trabajo, donde según las leyes laborales vigentes en Chile, se considera mayores de edad y se en-

cuentran facultados a contratar libremente la prestación de sus servicios los mayores de dieciocho años. La norma laboral autoriza excepcionalmente a los menores de dieciocho años y mayores de quince a celebrar contratos de trabajo sólo para realizar trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo siempre que cuenten con autorización expresa del padre o madre; a falta de ellos, del abuelo o abuela paterno o materno; o a falta de éstos, de los guardadores, personas o instituciones que hayan tomado a su cargo al menor, o a falta de todos los anteriores, del inspector del trabajo respectivo. De manera similar, se ubica la obtención de la licencia de conducir, donde es posible obtenerla a partir de los 18 años, y excepcionalmente a los 17[1].

Quizás donde se complejiza el tratamiento jurídico, y la distinción adulto-joven se diluye fuertemente, es en el ámbito de la responsabilidad penal de los jóvenes. De acuerdo a la Ley sobre Responsabilidad Penal Juvenil que entró en vigencia el año 2009 en Chile -Ley Nº 20084- una persona es responsable de sus actos frente a la justicia, en el entendido que tiene las capacidades de discernimiento propio de las denominadas "personas adultas" a partir de los 14 años, aunque el tratamiento se diferencia entre los 14 y 16 años (no pueden ir a la cárcel sino a centros especializados) y los 17 y 18 años, quienes pueden cumplir condenas en recintos penitenciarios tradicionales. De esta forma un sujeto joven deja de ser joven en estricto rigor, para enfrentarse a la justicia a partir de esa edad.

Esta última aproximación, complejiza aún más la definición de juventud, ya que se tiene "mayoría de edad" a los 14 años respecto de su responsabilidad pe-

[1] Se puede obtener licencia de conducir teniendo una edad de 17 años, acreditando un curso en una escuela de conductores y teniendo la autorización notarial de los padres.

nal, pero no en otras dimensiones de derechos, como por ejemplo elegir autoridades, casarse, etc. Este tipo de derechos se alcanza sólo cumpliendo los 18 años. Por lo tanto, la inquietud que surge es que, si son sujetos de derecho y, por lo tanto, responsables en el aspecto relativo a la justicia, por qué no lo son respecto de otras dimensiones.

Visto todos estos antecedentes que no agotan los intentos de delimitar lo que se entiende por jóvenes y juventud, y siguiendo a Pérez Isla, se puede señalar que, en cuanto al concepto de Juventud, se ha acumulado tal cantidad de adjetivos, que casi no puede delimitarse, por lo que él lo circunscribe a determinadas edades, ya que está la idea estereotipada de juventud, sólo como una etapa transitoria de la vida. Sin embargo, Pérez Isla plantea que existen algunos acuerdos en torno al concepto de Juventud.

> como el de que está inmersa en un proceso histórico que se ha ido modelando hasta nuestros días, donde la emergencia de los jóvenes como agentes sociales, se puede sintetizar como la historia de una representación social, que se va conformando en la interrelación de dos fuerzas: la del control, ejercida por las instituciones de poder adultas; y la de resistencia, elaborada por parte de las nuevas generaciones (Pérez Isla; 1998, p. 47).

Habría que señalar que estos acuerdos mínimos a los que se ha llegado no están ajenos al conflicto, ya que esto está relacionado con la confrontación general que se produce en la sociedad, y también depende del contexto histórico que la rodea. Es así, como "la representación social llamada juventud, se encuentra inmersa en el proceso de producción de sentido, que tiene que ver tanto con condiciones objetivas de una estructura social específica, como con las relaciones simbólicas que las sustentan" (Pérez Isla; 1998, p. 47).

Se debe considerar también, que debido a la territorialización hay que replantearse el concepto de juventud, ya que hay una forma de ser joven en una región, en una ciudad, en un barrio o en una comunidad específica, donde "se contradice permanentemente el concepto occidental-urbano- centrista de La Juventud (con mayúscula), haciéndonos ver que más bien existen juventudes en plural y con minúsculas" (Pérez Isla; 1998, p. 48).

De esta manera, a excepción de la definición ofrecida por la UNESCO, los jóvenes suelen ser planteados como un momento, una etapa o un período que se debe cumplir para pasar a otra etapa, la de adulto. Que se plantea como la real, la verdadera, la meta que se debe alcanzar. De esta forma la juventud queda relegada a un plano secundario en la vida de los individuos, donde ser joven implica cumplir una etapa psicobiológica de preparación para la vida adulta, casi de transición, que se presenta como independiente de los procesos históricos, económicos y culturales, cuestión que se tiene que poner en entredicho si se quiere avanzar en conceptualizaciones más comprensiva de los jóvenes y juventudes actuales.

4.- Derechos y políticas sociales de los jóvenes en Chile. Una aproximación

Se podría partir señalando que en Chile siempre ha habido preocupación por la situación de los/as jóvenes, por lo tanto, el Estado, si bien no siempre se ha dotado de instituciones que específicamente atiendan a este segmento, sí ha manifestado su interés, por ejemplo, a través de las denominadas políticas de educación o en su tiempo por el tema del servicio militar obligatorio.

Respecto a la implementación de políticas de educación, se puede señalar que desde 1885 hasta 1958 se

tuvo una preocupación por la escolaridad de los/as niños/as en el tramo de la denominada educación básica. Así, se pasó de un 11% a un 78%. Posteriormente en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) la educación básica de 8 años pasó a ser obligatoria y se aumentó el gasto fiscal para ampliar la cobertura educacional. Así con Frei se alcanzó cobertura universal (97%) y se incrementó la cobertura de la educación secundaria o media, alcanzando al término del gobierno de Frei a un 50%.

Durante la dictadura cívico militar, la cobertura de enseñanza media se sigue incrementando, aunque con una modificación relevante. Los establecimientos educacionales dejan de estar bajo la tutela del Ministerio de Educación (MINEDUC) siendo traspasados a los gobiernos locales (municipalidades). A esto se agregó un subsidio a la demanda (voucher). Posteriormente durante los gobiernos de la llamada concertación, la educación media continúa su masificación y con el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se realiza una reforma a la constitución que extiende la educación obligatoria hasta los 12 años (8 años de educación básica y 4 de media). Como se puede observar, dejando de lado la educación superior, el Estado con sus políticas y preocupación por segmentos específicos de la población (niños/as y jóvenes), masificó la educación, cambiando la morfología del estudiantado chileno, cuestión no exenta de complejidades que se mantienen hasta el día de hoy y que no se han resuelto. En términos de políticas públicas supuso el paso de la masificación por cobertura a lo que se ha denominado modelo de calidad a partir del año 2000.

Por lo tanto, se puede decir que siempre ha existido política pública dirigida a los/as jóvenes. Es solo a partir del gobierno del presidente Salvador Allende donde por primera vez se intenta crear institucionalidad de ju-

ventud a través de lo que se llamó la Secretaría General de la Juventud creada por decreto el 22 de diciembre de 1970 donde en el artículo primero se señala: "Artículo 1.º: Créase la Secretaría General de la Juventud, dependiente de la presidencia de la República, cuyo objeto será cooperar en la formulación y ejecución de planes en la política relativa a la juventud", y posteriormente la existencia del Plan Sexenal de Participación de la Juventud Chilena en el Desarrollo

Nótese la relevancia que tenía la creación de esta institucionalidad y de la juventud, la cual fue puesta bajo la dependencia de la presidencia de la República, cuestión que se revela en el discurso pronunciado por el presidente Allende para ese momento que parte señalando:

> La juventud no podía ser espectadora de este gran proceso de transformación económica y social de Chile, la juventud es protagonista fundamental de esta etapa de la vida patria. Necesitamos, reclamamos y pedimos la energía creadora de la juventud, su lealtad revolucionaria que será puesta sin quebrantos al servicio de Chile y del pueblo. […] La juventud tendrá que ser factor esencial en la transformación que esta sociedad injusta reclama, para dar paso a una nueva sociedad (Allende; 2020, pp. 358-359).

Cierra el discurso de creación, reafirmando la importancia de los/as jóvenes en el gobierno: "Con esto quiero señalar la importancia que le doy a esta Secretaría y la presencia de la juventud en el Gobierno Popular y en la lucha de nuestro pueblo" (Allende; 2008, p. 360).

El derrocamiento del gobierno del presidente Salvador Allende da paso a una dictadura cívico militar encabezada por Augusto Pinochet. Quien sería uno de los ideólogos más relevantes del régimen, Jaime Guzmán,

convenció a la dictadura de atraer a los/as jóvenes para que apoyaran al régimen militar, cuestión que se plasmó en la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud el 28 de octubre del año 1973.

> [Se debe ofrecer] a la juventud una gran tarea: hacer de Chile una gran nación […]. Por ello, es menester ir dotando al Gobierno de un contenido de ideas cada vez más completo y orgánico, dentro de la perspectiva nacionalista, realista y pragmática que caracteriza al actual régimen. [...] la Secretaría de la Juventud tendría por objetivo transformar el apoyo juvenil en un apoyo que dé vigor intelectual al régimen y acentúe el carácter militante de la reconstrucción nacional (Gonzáles, Yanco; 2015, p. 93).

Más que ser una institucionalidad dedicada al fomento de políticas hacia la juventud mediante sondeos o estudios, la Secretaría Nacional de la Juventud se transformó en un aparato de resocialización y de adoctrinamiento de los/as jóvenes, produciendo lo que Yanko González (2015) denomina "juventudes ideológicamente leales" al régimen militar.

4.- El caso del acceso a la Educación Superior como derecho de los/as jóvenes chilenos de menores recursos.

Actualmente se observa en nuestro país un proceso de masificación de la educación universitaria. Esta, ha dejado de ser un espacio exclusivo para una élite. Hoy es un derecho. Así, jóvenes menos favorecidos económicamente (primera generación de estudiantes universitarios en su familia), jóvenes mujeres, jóvenes con diversas discapacidades (auditivas, visuales, mentales), con diversas adscripciones identitarias (sexuales, culturales)

han hecho que estos espacios se llenen de diversidad. Esto ha traído grandes desafíos a la educación superior, tensionando por ejemplo los procesos y modelos tradicionales de enseñanza aprendizaje atravesados por las tecnologías de comunicación e información. En este contexto se instala también el Sistema de Créditos Transferibles que supone procesos de innovación curricular en el cual se reconoce e incorpora al currículo de manera explícita el tiempo que dedican los y las estudiantes a sus actividades no presenciales, es decir, fuera de las actividades lectivas o presenciales, cuestión que se conoce como trabajo autónomo, uno de los ejes centrales a tener en consideración en los modelos tradicionales de educación, pero que adquieren otra dimensión con la llamada Educación Virtual (EV) que se aceleró con la pandemia del COVID-19.

Si se analizan los datos del Servicio de Educación Superior (SEIS) al año 2022 en Chile existían 142 instituciones vigentes de educación superior los cuales se pueden desagregar en: i) 50 Centros de Formación Técnica; ii) 34 Institutos Profesionales y, iii) 58 universidades. De estas instituciones solo 132 presentaban matrícula. El 95,0% de las y los estudiantes estaban matriculados en instituciones acreditadas y la matrícula total de Educación Superior alcanzaba al 2022 considerando los niveles de Pregrado, Posgrado y Postítulo un total de 1.301.925 estudiantes, recuperando la baja del año 2020.

En relación con el género, las mujeres representan el 53,8% de la matrícula total, con un crecimiento de un 4,7% entre los años 2018 y 2022, cuestión que no ocurre con la masculina que creció solo un 1,4%. Así, las mujeres representan el 53,7% de la matrícula de pregrado, el 50% de Posgrado y un 63,1% de los Postítulos.

Esto ha repercutido desde la cultura y estructura organizacional de las Universidades, hasta las características subjetivas de los estudiantes que ingresan en ella.

4.1.- La política de gratuidad como derecho de acceso a la educación superior. El caso del acceso a las universidades por jóvenes de menores recursos

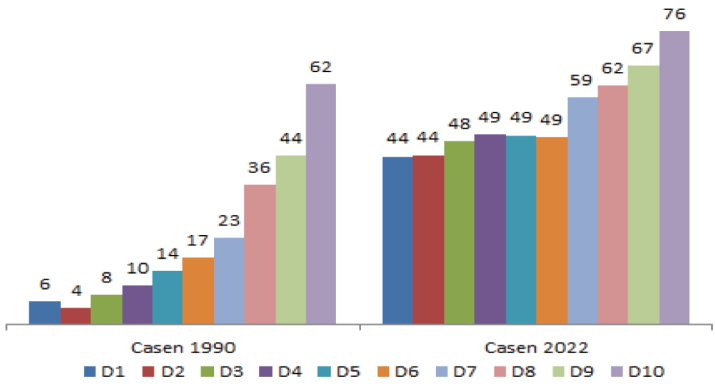
La educación superior en nuestro país ha tenido un fuerte aumento en su matrícula desde comienzos del siglo XX hasta ahora. Si para el año 1935, 5.283 jóvenes se encontraban inscritos en alguna casa de educación superior universitaria, para los años cincuenta la cifra había aumentado a 14.917 y para finales de los años sesenta el número era cercano a los 56 mil estudiantes. Para el año 1973, la matrícula universitaria había crecido a más de 146.000 estudiantes, pero en los años ochenta la matrícula global cae producto del cierre de carreras y de la disminución de vacantes producto de la intervención de los militares. Así, en el año 1990, saliendo de la dictadura cívico militar, nuestro país tenía una matrícula universitaria de 146.720 de un total de 264.500 estudiantes en la educación superior. Lo que se observa comparando las cifras del año 1973 con la de 1990 era de un estancamiento de la matrícula universitaria y del acceso de jóvenes de menores recursos a instituciones de educación superior particularmente universitaria.

En relación con el financiamiento, se puede señalar que al inicio del Siglo XX las universidades eran financiadas con fondos estatales y eran prácticamente gratuitas, cuestión que se extendió hasta inicios de los años setenta. Posteriormente, el sistema derivó en lo que se conoció como Arancel Diferenciado (eliminado en 1979) para pasar al Crédito Fiscal (creado en 1981 por el gobierno de Pinochet), al Crédito con Aval del Estado (CAE, 2005 creado bajo el gobierno del presidente Lagos) y a la Gratuidad (2016 creado bajo gobierno de la presidenta Bachelet).

Actualmente el acceso de los jóvenes chilenos a la Educación Superior ha aumentado de manera impor-

tante y sostenida durante las últimas tres décadas. En efecto, si en el año 1990 sólo un 18% de los jóvenes con edades entre los 18 y los 24 años estudiaba en la Educación Superior, en el año 2022 dicha cifra alcanzó un 52% (Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 1990- 2022). Si se desagrega la información según su nivel de ingreso, es posible observar que los jóvenes pertenecientes a los deciles de menor ingreso autónomo han aumentado su participación de manera sostenida durante el período 1990-2022, según se puede observar en el gráfico n°1.

Gráfico n°1
Evolución del porcentaje de jóvenes en la educación superior según decil de ingreso autonomo 1990 Y 2022
Fuente: elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen



Así, si en el año 1990 sólo un 6% de los jóvenes del decil de menor ingreso autónomo cursaba estudios superiores, en el año 2022 esa cifra alcanzaba el 44%. Aumentos tan significativos en el acceso a la educación superior se han producido en todos los deciles más vulnerables, como se observaba en el gráfico anterior (N°1), lo que permite señalar, que la brecha entre los jóvenes de mayores ingresos y los de menores ingresos ha disminuido ostensiblemente. Si en 1990 la participación en la ES de los jóvenes del decil más rico equivalía

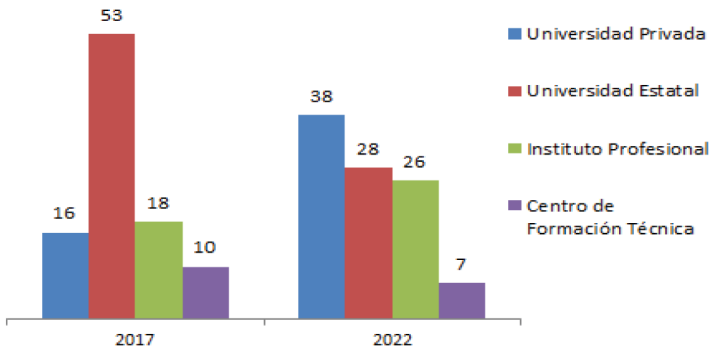
a 10,7 veces la participación de sus pares del decil más pobre, en 2022 dicha diferencia había disminuido a sólo 1,7 veces.

4.1.1.- El impacto de la gratuidad en la Educación Superior

La política de gratuidad para el financiamiento de los estudios superiores comienza en nuestro país el año 2016, beneficiando a los/as jóvenes del 50% en situación más vulnerable. En 2017 la política de gratuidad fue ampliada a los centros de formación técnica y a los institutos profesionales, alcanzando una cobertura del 60% de los estudiantes de menores recursos. En 2017 los seis primeros deciles de ingreso autónomo concentraban el 85% de los estudiantes de Educación Superior adscritos a la gratuidad, situación que se mantiene en el año 2022, no obstante, en un nivel levemente menor (CASEN).

Los jóvenes que en 2017 estudiaban con gratuidad lo hacían en su mayoría en carreras de nivel profesional, con un 78%, y en menor medida en carreras técnicas, con un 22%. Esta situación se mantiene en el año 2022, con cifras idénticas. En el año 2017, un 69% de los jóvenes adscritos a la gratuidad cursaban sus estudios en universidades, cifra que se desglosaba en un 53% de jóvenes en universidades estatales, y un 16% en universidades privadas. En tercer lugar, se encontraban aquellos que estudiaban en institutos profesionales, con un 18%, y en cuarto lugar quienes lo hacían en centros de formación técnica, con un 10%, según se observa en el gráfico N°2.

Gráfico n°2
Jóvenes de 18 a 24 años en Educación Superior con gratuidad, según Tipo de institución (cifras en %)
Años 2017 y 2022
Fuente: elaboración propia en base a datos de Encuesta Casen



Sin embargo, en el año 2022 la situación experimenta un cambio como se observa en el gráfico anterior (CASEN; 2017-2022). El grupo de jóvenes que estudia con gratuidad en universidades privadas pasa a ser mayoría, con un 38% aumentando 22 puntos porcentuales. Y los jóvenes que estudian con gratuidad en universidades estatales se ubican en segundo lugar con un 28%, disminuyendo 25 puntos porcentuales. Ambos grupos equivalen al 66% de los jóvenes adscritos a la gratuidad. Los jóvenes que en 2022 estudian en institutos profesionales con gratuidad equivalen al 26%, y quienes lo hacen en centros de formación técnica constituyen el 7%.

Así, los/as jóvenes que han accedido en la educación superior al beneficio de la gratuidad ha disminuido en las universidades estatales y los centros de formación técnica, y ha aumentado en las universidades privadas y los institutos profesionales.

Por otra parte, en relación con el *financiamiento de la educación superior*, actualmente en Chile una proporción significativa de los jóvenes que cursa este tipo de educación financia sus estudios mediante el beneficio de la

gratuidad. Si se analizan los datos de la últimas tres Encuestas Nacionales de Juventud, se observa que el pago de los estudios superiores mediante la gratuidad ha desplazado a otras fuentes de financiamiento en jóvenes de los sectores socioeconómicos más vulnerables. En efecto, mientras que en el año 2015 el 60% de los jóvenes en educación superior financiaba sus estudios mediante el crédito con Aval del Estado (CAE)[2], en el año 2022 sólo lo hacía el 13%. El grupo de jóvenes adscrito a la gratuidad, por su parte, presentó un importante avance, desde un 39% en 2017 a un 60% en 2022 (INJUV; 2022).

Gráfico n°3
Modalidad de pago de sus estudios
de los jóvenes en Educación Superior, Grupo socioeconómico E
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Juventud INJUV



6.- Cierre

Actualmente en el sistema de Educación Superior se encuentran matriculados alrededor de

1.210.000 mil estudiantes (SIES; 2022). Un número significativo de ellos/as corresponden a los seis prime-

[2] EI Crédito con Aval del Estado (CAE, Ley Nº 20.027) es un préstamo que se otorga a los/as estudiantes que requieren apoyo económico para iniciar o continuar sus estudios en una institución de Educación Superior acreditada y participante del Sistema de Crédito con Garantía Estatal. EI crédito se cursa en UF a una tasa del 2% anual.

ros deciles y que ha configurado lo que se ha denominado: "*primera generación de estudiantes de educación superior en sus familias.*". Esto ha sido posible por la política de gratuidad, lo que ha permitido que los jóvenes de los segmentos más desfavorecidos se vayan incorporando de manera gradual e importante al sistema de educación terciaria.

Los datos muestran que la cobertura de la educación superior en Chile ha aumentado en todos sus niveles, observándose, particularmente en el nivel universitario donde se observa un avance notable en los seis primeros deciles, lo que ha permitido que un número significativo de jóvenes que viniendo de sectores postergados y que quizás nunca pensaron entrar a la educación superior, hoy lo pueden hacer. En ese sentido, se puede señalar, que la política educacional implementada ha ido paulatinamente transformándose en un derecho, cuestión que se venía señalando desde las primeras protestas estudiantiles a inicios del nuevo siglo.

Sin embargo, no todo son cuentas alegres. Por ejemplo, actualmente la gratuidad sufre de una distorsión, ya que hoy en día son las universidades privadas las que concentran este tipo de modalidad. Es más, existen universidades que poseen sobre un 60% de estudiantes con ese beneficio. Las universidades llamadas "públicas" tienen mucho menor cobertura, porque, una parte importante de sus estudiantes se encuentran en el grupo de mayores deciles por ingresos y no requieren de ella.

Dado que el sistema actual de gratuidad funciona con la asignación de un "voucher" (subsidio) que el/la joven porta (gratuidad) y que es transable en el "mercado de la educación superior", para los/as jóvenes que no ingresan en las llamadas "universidades públicas" -que son la mayoría-, lo que queda es "vitrinear" en las universidades privadas, las cuales realizan fuertes campañas de cooptación de ese voucher que son extrema-

damente agresivas al desplegar una serie de beneficios para que los/as postulantes se matriculen. En ese sentido, los jóvenes menos favorecidos, no tienen libertad de elección, sino que van donde pueden estudiar no donde quieren estudiar. Como señalan estudios disponibles, lo que se observa es que el acceso a la educación superior aún está primordialmente condicionado por el origen socioeconómico de los jóvenes.

A pesar de la gratuidad, el acceso al sistema de educación terciaria está condicionado sobre todo para los deciles de menores ingresos, por la llamada selectividad, a saber, las pruebas de selección universitarias (hoy PAES), que discriminan en base a la calidad de la educación media. Ese factor ya ha sido abordado mediante el Programa de Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), desde el año 2014. El desafío de esta vía alternativa de acceso es aumentar su cobertura a nivel nacional, y contar con una versión más propia para los establecimientos de Enseñanza Media Técnica Profesional

A esto se suma un aspecto no menor que comienza a aparecer. Nos referimos a la llamada *inconformidad/desencanto* de los actuales jóvenes con la educación superior a pesar de la gratuidad. Por ejemplo, si se toma el indicador utilizado en las últimas Encuestas Nacionales de Juventud (INJUV; 2018-2022): "*Da lo mismo lo que se estudie, luego se tiene que trabajar en lo que sea*", se observa que la aprobación con dicha afirmación ha aumentado en los jóvenes. Si la medición del 2018 alcanzaba a un 25%, el 2022 se elevó a un 36%. Así, la idea de que una mayor cantidad de años de estudios tendrá como resultados mayores niveles de satisfacción laboral y también de ingreso monetario y de estatus, ha perdido adeptos. De este modo, la movilidad social, que es una de las bases de una sociedad meritocrática, parece ser algo lejano para algunos jóvenes, particularmente en aquellos que

han sido denominados "*la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias*" y que corresponden a los primeros deciles que hemos estado analizando.

Para finalizar, los datos del INJUV (2022) muestran que ha aumentado la proporción de jóvenes que no cursan estudios superiores aun existiendo la gratuidad. Las principales razones manifestadas por los jóvenes son de tipo económico, las que aumentan de un 20% en 2018 a un 31% en 2022. En la educación media se observa además un aumento en los niveles de deserción escolar que deberían impactar en el número de futuras postulaciones, que, junto con un aspecto no menor de tipo demográfico, cada vez tenemos menos jóvenes, esto repercutirá en la matrícula de educación superior en los próximos años.

Referencias bibliográficas

Allende, Salvador (1970) Misiones Y Tareas De Juventud Y Nacionalización Del Cobre, Discurso En La Plaza De La Constitución Pronunciado Ante El Pueblo De Santiago. En: Allende a 50 años de su elección. Discursos fundamentales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020.

Ansuátegui, Roig, F.J. (2020) Argumentos Para Una Teoría De Los Derechos Sociales. Revista Derecho del Estado, ISSN 0122-9893, ISSN-e 2346- 2051, Nº. 24, 2010.

García Manríquez, R. (2020) Los Derechos Sociales Como Derechos Subjetivos. Derechos Y Libertades. Número 23, Época II, junio 2010.

González, Y. (2015) El "Golpe Generacional" y la Secretaría Nacional de la Juventud: Purga, disciplinamiento y resocialización de las identidades juveniles bajo Pinochet (1973-1980). Atenea, Concepción no. 512 Concep-

ción dic. 2015

Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) (2022) Décima Encuesta Nacional De Juventud. Santiago de Chile.

Pérez Isla, J. (1998) Una Revisión Sobre El Vínculo De Lo Cultu-Ral Y Lo Juvenil. En Humberto Cubides et al. (editores): Vi-viendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Universidad Central y Siglo del Hombre Editores.

Mendes Catani, A; Campbell Esquivel, J.A. & Porto Gilioli R. (2005) La Educación Superior En Chile: Continuidades Y Desafíos. Fundamentos en Humanidades Universidad Nacional de San Luis. Año VI – Número I – (11/2005).

Ministerio de Desarrollo Social y Familia Chile. (1990-2022). Encuesta De Caracterización Socioeconómica. Santiago de Chile

Rabossi, E. (1988) Las Generaciones De Derechos Humanos: La Teoría Y El Cliché. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Departamento de Publicaciones. Lecciones y Ensayos, no. 69-70-71.

Rey Pérez, J.L. (2007) La Naturaleza De Los Derechos Sociales. Derechos Y Libertades. Número 16, Época II, enero 2007.

Zarzuri, Raúl (2021). Notas Para Una Caracterización De Las Juventudes. Tensiones De Las Miradas Modernas Y Posmodernas. En: Nateras, A (2021). Territorios Juveniles y Afectividades Divergentes. Ediciones del Lirio, Universidad Autónoma Metropolitana.

Tercera parte:

México, entre el fracaso del neoliberalismo y la era de la democracia con justicia social.

Democracia neoliberal versus democracia sustantiva. Teorizar desde la ciudadanía, la justicia y las políticas sociales en los tiempos de la 4T (2018-2024)

Liberal/Neoliberal Democracy and Substantive Democracy Theoretically Thinking About Citizenship, Social Justice, and Social Policies in the Age of the Fourth Transformation (2018-2024)

Javier Tumalán Narváez
Facultad de derecho de Acapulco
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0007-2008-9718
14095@uagro.mx

Verónica Mayren Rodríguez Herrera
Facultad de derecho de Acapulco
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0005-5805-5682
16075@uagro.mx

Resumen
El objetivo del presente ensayo es describir y analizar las vinculaciones teóricas y analíticas entre democracia liberal/neoliberal, democracia sustantiva, ciudadanía, justicia social y las políticas sociales en los tiempos de la 4T (2018-2024). Bajo el supuesto de que el desarrollo del neoliberalismo en México, implicó la naturalización de la igualdad política y el borramiento de la justicia social del escenario político, lo que sumado a su corrupción estructural, generó una crisis de legitimidad para las élites neoliberales, que las llevó a sendas derrotas electorales en las elecciones presidenciales del 2018 y el 2024,

ante ello, desde el ámbito intelectual neoliberal se buscó desprestigiar al gobierno de López Obrador (2018-2024), y de la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo (2024-2030), calificándolos de populistas y de democracias plebiscitarias. El presente trabajo teoriza que los calificativos de democracia plebiscitaria y populista son herramientas ideológicas utilizadas por los actores del campo neoliberal para descalificar al actual, que busca establecer una democracia de carácter sustantivo (justicia social), rearticulando su relación con la ciudadanía a través de la redefinición de las políticas sociales. Buscando el retorno a los principios de igualdad, solidaridad y sororidad/fraternidad. Metodología: Se realizó una revisión hemerográfica de la literatura relevante al respecto analizándola en función de los indicadores relevantes desarrollados durante la operacionalización de las variables utilizándose fuentes estadísticas de fuentes abiertas gubernamentales.

Palabras claves: Democracia, liberalismo, neoliberalismo, sustantiva, ciudadanía, justicia social, políticas sociales, Cuarta Transformación, México.

Abstract
The objective of this essay is to describe and analyze the theoretical and analytical links between liberal/neoliberal democracy, substantive democracy, citizenship, social justice and social policies in the times of the 4T (2018-2024). Under the assumption that the development of neoliberalism in Mexico implied the naturalization of political equality and the erasure of social justice from the political scene, which added to its structural corruption, generated a crisis of legitimacy for the neoliberal elites, which led them to consecutive electoral defeats in the presidential elections of 2018 and 2024. Given this, from the neoliberal intellectual field, they

sought to discredit the government of López Obrador (2018-2024), and of Dr. Claudia Sheinbaum Pardo (2024-2030), calling them populist and plebiscitary democracies. This paper theorizes that the terms "plebiscitary" and "populist" democracy are ideological tools used by actors in the neoliberal camp to discredit the current neoliberal movement, which seeks to establish a substantive democracy (social justice), restructuring its relationship with citizens through the redefinition of social policies. It seeks a return to the principles of equality, solidarity, and sisterhood/fraternity. Methodology: A newspaper review of the relevant literature was conducted, analyzing it based on the relevant indicators developed during the operationalization of the variables, using statistical sources from open government sources.

Keywords: Democracy, liberalism, neoliberalism, substantive, citizenship, social justice, social policies, Fourth Transformation, Mexico.

Introducción

Uno de los grandes objetivos de las élites neoliberales dirigidas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en los ochentas del siglo XX fue la destrucción de los Estados de bienestar (Suárez y Alberteris, 2008; Harvey, 2008; y Ortiz, 2015), en esta tarea articularon la más exitosa alianza política conservadora de finales del siglo XX, ambos dirigentes eran anticomunistas, divulgadores de los principios ideológicos del neoliberalismo, cuya tesis central sostenía que el bienestar de la humanidad sólo era posible si las libertades empresariales eran usadas al máximo de su potencial dentro de un contexto institucional cuyas reglas, normas y procedimientos, asegura-

ran las condiciones perfectas para la propiedad privada, la libertad individual y el libre comercio. Lo cual implicó prohibir constitucionalmente al Estado intervenir en el mercado.

Ambos líderes gobernaron simultáneamente sus países durante ocho años, la dama de hierro fue la primera ministra entre 1979 y 1997, mientras Reagan gobernó los Estados Unidos de 1981 a 1989. En esta coyuntura. ambos políticos dirigieron la ofensiva conservadora neoliberal en contra de la Unión Soviética y los Estados de Bienestar en occidente y en América Latina protegieron a sus aliados latinoamericanos, entre quienes destacó el Dictador chileno y verdugo del presidente constitucional de Chile, Salvador Allende, General Augusto Pinochet. Además de lograr sus objetivos de acabar con los Estados de bienestar o los Estados sociales en la región, usaron a Chile como campo de experimentación de las reformas neoliberales que acabaron con los derechos sociales en la mayor parte de los países latinoamericanos, vieron el fin de la Unión Soviética y el surgimiento de democracias neoliberales durante la tercera ola democratizadora.

Sin duda alguna, el período comprendido entre los años 1973, año del golpe de Estado a Salvador Allende en Chile y el 2018, fecha de la derrota del bloque neoliberal en México a manos de Andrés Manuel López Obrador, líder del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), abrió el debate sobre los modelos de democracia en disputa en México debido al impacto del modelo de democracia liberal/neoliberal en la región en términos del aumento de la pobreza, la desigualdad social y el naufragio de las políticas de seguridad pública del gobierno de Peña Nieto y de sus antecesores.

Además de las conexiones del nuevo bloque gobernante (MORENA y aliados), con ideas y enfoques distintos sobre la democracia relacionadas con la justicia

social, la igualdad política, la libertad individual, las diversas concepciones y tradiciones de ciudadanías (liberal, republicana, comunitarista y neoliberal), y las ideas sobre el Estado y sus articulaciones institucionales a la hora de conectar derechos, relaciones y definiciones con la esfera del mercado y la sociedad civil, desde las cuales se debatían también las visiones sobre las políticas públicas y específicamente las políticas sociales.

Dentro de un marco estructural político dominado por democracias liberales y neoliberales tanto en su dimensión política, social e histórica que se encuentran atravesando por una serie de desafíos concretos cómo lo es la llegada a la presidencia del empresario Donald Trump, quien ha basado sus primeros días de gobierno en un estilo populista agresivo combinado con un nacionalismo envuelto en agresivas pinceladas geopolíticas imperialistas con las cuales amenaza con aranceles e intervenciones militares a sus vecinos y aliados como Canadá y México, y rompiendo los tradicionales lazos de alianzas militares con la Unión Europea para posteriormente amenazar con invadir Panamá y Groenlandia, sin olvidar de perseguir bajo argumentos racistas a los migrantes de origen mexicano que residen en los Estados Unidos, ya sea con sus documentos en regla o sin ellos.

Justicia y justicia social: Un camino largo y conflictivo

Al hacer una revisión de la literatura existente sobre la relación entre justicia social y democracia, se encontraron algunos hallazgos interesantes, el primero consiste en destacar que es un eje histórico de la filosofía política que se remonta al siglo quinto antes de Cristo, en Atenas, Sócrates y Platón quienes terminan usando los foros internacionales, vinculado a la justicia con

> La justicia con Sócrates, desde este importante trabajo, se inserta como un asunto también de prioridad política, que no queda en el vacío o suspendido en la metafísica, sino que debe ser resuelto de manera práctica, en la cotidianeidad de hombre, que se reafirma por todo ello, como un ser social por naturaleza. Se demuestra, que la justicia como objetivo para la polis, fue uno de las principales preocupaciones y metas de la filosofía de Platón (Olivari; 2008, p. 108).

Los griegos tuvieron una visión muy práctica de la justicia relacionándola con el poder, Platón toma como ejemplo la muerte de su maestro, el filósofo Sócrates, quién es condenado a muerte bajo el mecanismo de beber cicuta (envenenamiento), este hecho establece para Platón que la crisis de la democracia entre los griegos se da a partir de indicadores concretos como: a) Cómo la calidad de los ciudadanos que participan activamente, Platón, cataloga a la democracia como la república de los cerdos y concluye en su propuesta elitista, ser gobernados por un filósofo rey.

La senda abierta por los filósofos griegos fue retomada veintiún siglos después por los filósofos iusnaturalistas entre los siglos XVII y XVII (Hobbes, 2005; Locke, 1991; Kant, 1873; y Rousseau, 2000), quienes optaron por diversas posiciones, por ejemplo, Hobbes: "consideraba que la justicia social se lograba mediante la creación de un Estado, que es el encargado de mantener la paz" (Marcone; 2005, p. 124). En tanto la posición de Locke será sin duda alguna filtrada por sus ideas del individualismo y la propiedad privada, bases del liberalismo: "consideraba que la justicia social se alcanzaba cuando la mayoría de las personas constituían una sociedad por consentimiento y pacto. En esta sociedad, los hombres serían iguales e independientes de un poder absoluto"

(Daros; 2008, p. 34). Mientras Locke será la expresión histórica del liberalismo, Rousseau, será el otro lado del espejo, el adalid de lo colectivo, de lo comunitario, en este pensador la justicia adquiere por primera vez su dimensión social él: "consideraba que la igualdad social se puede construir con amor propio, interdependencia social, libertad e igualdad de capacidades. Para Rousseau, una norma jurídica es justa si proviene de la voluntad general" (Lizárraga; 2013, p. 29).

El pensador ginebrino va sostener finalmente que el principal criterio de justicia social será la equidad por lo que será catalogado por Rawls como un igualitarista (Rawls; 2004). La discusión entre justicia social e igualdad política se fue complejizando con la aparición del marxismo, el anarquismo y el socialismo, estas tres miradas se ubican en la relación oprimidos versus capitalismo, Marx, sostiene que la justicia social, se lograría cuando una sociedad se manifestaba a través de la colaboración, la compasión y la ausencia de violencia y opresión, superando la opresión capitalista a través del conflicto y la lucha de clases (Lizárraga; 2013). Para el anarquismo en cambio la injusticia nace con el Estado por lo que hay que buscar su abolición (Méndez y Vallota; 2009).

Las posiciones contemporáneas sobre la justicia giran en torno a los siguientes exponentes: John Rawls, Walzer, Amartya Sen y Nancy Frazer. Para el filósofo liberal igualitario, su concepción de la justicia consiste en la capacidad moral individual desde las que examinamos las situaciones en los que tenemos que juzgar cosas como justas, mediante argumentos, actuar en función de ellos y esperar que otros actúen de igual modo. Este proceso se da a nivel de los individuos en el marco de la sociedad y su estructura básica (Caballero; 2006). Para otro autor, Michael Walzer plantea que una sociedad justa es aquella que distribuye los bienes sociales de manera

compleja, lo que genera relaciones de igualdad social. Además, los bienes no tienen una naturaleza esencial y, en consecuencia, la justicia distributiva debe tener una relación con el lugar que esos bienes ocupan en la vida (mental y material) de la gente entre quienes se reparten (Aguilar; 1999).

Por su parte, otro investigador, define a la justicia social como la creación de mejores condiciones de vida en ámbitos como salud, educación, trabajo, la seguridad y la política. Amartya Sen considera que la racionalidad es un elemento fundamental de la justicia. Esto implica que los razonamientos que se usan para tomar decisiones y actuar en el mundo deben ser imparciales y no arbitrarios. El premio nobel, también define el papel instrumental de la libertad como la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades contribuyen a expandir la libertad de las personas en general (Sen, 2010 y Málaga, 2016).

Tratando de relacionar la democracia con la justicia social, la primera es definido como una forma de gobierno que se origina en la auto organización política de la sociedad, la segunda en tanto, la justicia social, es una idea que inicialmente se refiere a la igualdad y a la equidad: "En la concepción republicana el espacio público político y, como infraestructura suya, la sociedad civil, cobran un significado estratégico pues tienen la función de asegurar a la práctica del entendimiento entre los ciudadanos su fuerza integradora y su autonomía" (Habermas; 2012, p. 2). Terminando el argumento, para Habermas, la democracia deliberativa y la justicia social son condiciones imprescindibles, necesarias para la existencia de una sociedad libre de explotación y dominación ya sea ejercida por le esfera del mercado o del Estado (Rivera, 2017). Volviendo a la idea inicial, tenemos básicamente dos modelos de democracia en competencia y que ambas

son sostenidas por élites políticas que actúan por imponer una sobre la otra: Una es el modelo liberal que tiene como posiciones nodales el principio de la igualdad política de sujetos que son a la vez ciudadanos e individuos y la otra es el modelo republicano. Sus reflejos y contornos teóricos e ideológicos los encontraremos en el caso mexicano.

La excepcionalidad de México: Entre el modelo liberal y el modelo republicano en los tiempos de la Cuarta Transformación.

México, se encuentra posicionado entre aquellas posiciones nostálgicas de la democracia liberal/neoliberal que se desarrollaron durante el período (1982 y 2018), y el actual predominio de las fuerzas políticas agrupadas bajo el membrete de la "Cuarta Transformación", y que actualmente tienen el control del Estado desde el 2018. Las primeras gobernaron durante el período 1982-2018, y se caracterizaron por reducir (adelgazar al Estado), poner al Estado al servicio del mercado, en tanto la política desempeñó el papel de imponer los intereses privados del mercado al Estado, un ejemplo de ello fue el FOBAPROA, un mecanismo construido por el presidente neoliberal Zedillo para hacer pública la deuda privada de los empresarios privados cuyos bancos quebraron debido a su manejo corrupto, deuda que hoy en día el Estado mexicano sigue pagando, y que demuestra con suficiencia que la democracia estuvo al servicio de las minorías de mayor nivel adquisitivo de la sociedad mexicana, se firmaron tratados de libre comercio, liberalizándose la economía y se construyeron una serie de instituciones para garantizar y dar certeza a los procesos electorales, la inversión en materia electoral aumen-

to exponencialmente mientras y el salario mínimo en la práctica se congelo.

La segunda fuerza política mencionada, llegó al poder durante las elecciones presidenciales del 2018 en México, en dónde ganaron la presidencia de la República, mediante su candidato, el Lic. Andrés Manuel López Obrador para el período 2018-2024, quién durante su mandato realizó una serie de cambios cuyo acento fundamental radicó en la reconstrucción del Estado Social destruido por las administraciones anteriores (De la Madrid, Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto), las cuales reformaron al Estado mexicano postrevolucionario desde una lógica neoliberal, racionalidad que fue interpelada y detenida por el proyecto político de la Cuarta Transformación, contrario al encabezado por las élites del periodo neoliberal 1982-2018 (Islas, 2020; Luque, Jijón y Pérez, 2024). Impulsándose un modelo de desarrollo distinto al neoliberal:

> El equívoco de los países subdesarrollados ha sido entender el modelo de desarrollo capitalista como el único capaz de generarles crecimiento económico; y a la variable económica como la única base del desarrollo humano. Ante esto el gobierno de AMLO, ha nombrado la Cuarta Transformación a un modelo de desarrollo que prioriza problemáticas emergentes como la social y la económica, sin embargo, es imprescindible considerar políticas públicas para resarcir los daños en el sector ambiental, pues solo el equilibrio entre estas tres variables permitirá un desarrollo sostenible integral y humano (Thomas; 2019, p. 136).

Este proyecto de nación fue ratificado en las elecciones presidenciales del 2024, con la victoria electoral de la candidata de la "Cuarta Transformación, Dra. Claudia

Sheinbaum", y criticado por la derecha intelectual mexicana que la califico de populista y de democracia plebiscitaria (Chaguaceda y López; 2021). Desde esta perspectiva, México, Brasil, Colombia, Uruguay, Honduras, Bolivia, son los países de la región en dónde sus élites gobernantes, están desarrollando diversas transformaciones de sus instituciones políticas (incluso algunas de alcance constitucional), con el propósito de reformar el modelo de democracia desarrollado durante la hegemonía neoliberal desde la década de los setentas del siglo pasado hasta hoy en día, el punto en común que impulso las reformas neoliberales fue la decidida aplicación que hicieron del recetario de transformaciones económicas diseñadas y propuestas por el "Consenso de Washington" (CW), las cuales se implementaron entre 1960 y 1992, en medio de dos grandes crisis estructurales en la región: 1. La crisis política de las democracias sustantivistas (Joao Goulart en Brasil, Isabel Perón en Argentina, Salvador Allende en Chile), las cuales fueron destruidas mediante golpes de Estado impulsados desde el Departamento de Estado de los diversos Gobiernos en Turno de los Estados Unidos, (proliferación de dictaduras militares y sus transiciones hacia democracias liberales o neoliberales), y; 2. Una grave crisis económica generalizada. La cual implico y justificó la implementación de las reformas neoliberales en toda la región.

Estas dos crisis acabaron con el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), impulsado décadas antes por las élites nacionalistas y de izquierda de la región y ello abrió paso a la implementación de las medidas adoptadas en la reunión de 1989 que es la carta de nacimiento de este recetario de reformas neoliberales:

> En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título "Latin American Adjusment: How Much

> Has Happened?". En ella, John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. Este fue el origen de lo que Williamson denominó "Consenso de Washington (Martínez y Soto; 2012, p. 43).

La crisis de la democracia (Neo)Liberal

Los tiempos actuales son duros para quienes creen en la "democracia liberal", la legitimidad del régimen político que encierra esta categoría política se encuentra devaluada ante una ciudadanía activa, los datos que nos presenta la Corporación Latinobarómetro, son contundentes, en su informe 2023, titulado "La recesión democrática de América Latina", señala contundentemente:

> América Latina nunca ha tenido democracias instaladas en todos los países de manera simultánea en esta "tercera ola". Siempre hubo un país, al menos, con una dictadura instalada, desde Fujimori a Chávez. La recesión democrática que aquí describimos, por tanto, no se refiere a esas dictaduras sino más bien al declive y vulnerabilidad al que han llegado los países de la región (Informe Latinobarómetro; 2023, p. 1).

Este fenómeno político, según el informe antes citado, se expresa en cinco indicadores concretos: 1). El bajo apoyo a la democracia; 2). La indiferencia de la ciudadanía en relación del tipo de régimen que nos gobierne; 3). La popularidad del autoritarismo; 4) El pésimo desempeño de los gobiernos democráticos y; 5). El desplome

de los partidos políticos. La democracia en varios países de la región se encuentra en terapia intensiva o mejor dicho en la unidad de cuidados intensivos, asimismo se han producido deformaciones autoritarias de la democracia en la región que dicho informe catálogo como electo-dictaduras:

> Por definición, los dictadores no se eligen. Sin embargo, en América Latina se han "elegido". Es una manera "blanda" de llegar a ser dictador. Por eso en este informe se las llama "electo-dictaduras": América Latina ha transitado desde dictaduras militares a electo-dictaduras. Y pareciera que se agregaría a esta lista El Salvador, un país que ha violado los derechos humanos de las personas encarceladas y que ahora cambia la regla electoral para permitir la reelección consecutiva (Informe Latinobarómetro; 2023, p. 6).

Además, los datos de la opinión pública sobre la democracia liberal son apabullantes, en el mismo documento se señala que, apenas el 48% de los encuestados, mostró su respaldo a dicho régimen político en América Latina, disminuyendo el 15% en relación al 2010, en dónde obtuvo el 63%. puntos porcentuales desde el 63% de 2010. En este marco, resulta útil preguntarnos ¿la democracia es una categoría conveniente para el análisis de las instituciones, los procesos y los actores en sus prácticas políticas en la región? En este sentido, se observa un abuso conceptual del término democracia que le ha restado capacidades analíticas o que ha banalizado su contenido ético normativo poniendo por encima del mismo, el precio de la democracia liberal (Cagé; 2021).

La democracia, hoy en día, está sometida a las leyes de la oferta y la demanda, incluso en los Estados Unidos en dónde un convicto sentenciado por el poder judicial de ese país, de nombre Donald Trump, termina siendo

elegido presidente de la república. Asimismo, no sé puede soslayar el retorno de las oligarquías al poder, ahora en su versión de mercaderes de las tecnologías de la información, las cuales enmarcadas en personajes cómo como Elon Musk y Mark Zuckerberg, nos hablan de profundas transformaciones de las relaciones de poder en el contexto del desarrollo sociopolítico de las tecnologías de la información, así aparecen ideas como la tecnopolítica, la tecno democracia y el tecno poder, las cuales se cristalizan, se constituyen y se expanden en las redes sociales como "X", "Meta o Facebook", "Instagram", por mencionar solamente algunas de estas ágoras virtuales en dónde se discute políticamente y se recrea la realidad a conveniencia de quienes tienen el poder económico, surgiendo así lo que algunos autores denominan la doctrina "Musk":

> En el fondo, Elon Musk es un anarquista de derecha en su expresión químicamente más pura. Si tuviéramos que buscar una imagen que resumiera al personaje, podríamos pensar en el Joker de Batman en una versión más jovial. Joker Musk juega con las autoridades, las desafía, las desestabiliza, se burla abiertamente de ellas. Las obligaciones del regulador de Wall Street, por ejemplo, nunca han sido respetadas. Está claro que Musk está probando la resistencia del sistema y gozando al hacerlo. El sistema Musk se basa en el tríptico de las 3T: Trolling económico, Tecnología total y Tecnopolítica. Proponemos llamar a este sistema «Musk-3T» (Mhala; 2022).

Como vemos, la complejidad contemporánea de la tecno política, ha influido en la complejización de la democracia, la cual se ha diversificado y en consecuencia no existe una acepción única de democracia, se tiene que hablar de democracias y por lo menos de dos grandes

visiones que están en competencia y debate: Las democracias liberales y las democracias sustantivas, en consecuencia, asumimos que las teorías sobre las democracias son una arena política y teórica en debate e inacabada, hay quienes asumen una mirada procedimental y jurídica de ella (Schumpeter; 1983); mientras que otros autores asumen una visión más integral que incorpora las dimensiones políticas, socioeconómicas y éticas (Touraine, 2001; Van Reybrouck, 2017 y Lozano, 2024).

Estas contradicciones nos permiten observar que el peligro de la democracia está en la misma esencia de la misma y de la acción de los actores, especialmente de los llamados a gobernar. Estos pueden ser electos y dar representatividad y legalidad a la democracia, pero no necesariamente la legitiman, pues las acciones gubernativas deben ser eficaces y responder a las necesidades y demandas ciudadanas para tener una legitimidad permanente y lograr una gobernabilidad democrática. Esa gobernabilidad que pasa por la participación de los ciudadanos y la mediación del gobierno entre las demandas ciudadanas y los grupos de poder de interés. En la elección los electores dan el consentimiento para gobernar, pero este tiene valor en tanto el gobierno es eficaz y responde a los intereses y necesidades populares reales. Si la acción gubernativa se guía por intereses de proselitismo electoral en función a la elección siguiente, que con frecuencia sucede, la democracia no se fortalece, la política de gobierno se vuelve irresponsable y el desarrollo pierde sustentabilidad, eficacia y eficiencia.

Ciudadanías en movimiento

Diamond Larry, propone dos principios importantes que son la base desde su punto de vista para construir un régimen democrático. Un primer principio sos-

tiene que un régimen debe reconocer que la soberanía reside en los ciudadanos, quienes delegan el poder sólo para resolver problemas de interés común, por ello una democracia debe sobre todo respetar la distinción entre esferas privada y pública. El segundo gran principio es difundir el poder mediante la división del control sobre la esfera pública entre varios niveles y centros de autoridad. La norma en este caso es que las decisiones deben ser tomadas en el nivel más cercano al ciudadano (Lardeyret; 1996, pp. 159-160).

Una vez más se aprecia que para que las decisiones gubernamentales sean más democráticas, deben tomarse cerca del ciudadano. En este sentido, las políticas sociales en México que se elaboran dentro de un régimen democrático también deben ser construidas considerando la cercanía con la ciudadanía, deben considerarse en consecuencia los principios de la justicia social. Sin embargo, esta situación no se dio durante el período neoliberal en México, caracterizado por su corrupción, su opacidad y su corrupción, además del alto grado de verticalidad en la elaboración de las mismas y al predominio de la igualdad política y a la naturalización de la desigualdad social característico del marco democrático neoliberal, de tal modo que el proceso carece de un contenido democrático. En consecuencia, puede afirmarse que, las políticas sociales se han convertido o son un instrumento del Estado mexicano que sirvió durante el periodo neoliberal como un sucedáneo para paliar las desigualdades que han derivado del sistema capitalista y el modelo económico que se desarrolló hasta el 2018. Asimismo, que el contenido y la organización de la política social actual, en el periodo de la "Cuarta Transformación", expresa la legitimación por parte del Estado del reconocimiento de una desigualdad estructural que tiene que atenderse, por eso su incorporación a la constitución.

Esta realidad ha abierto debates a nivel nacional sobre la pobreza y la desigualdad social, y sus implicancias con la democracia, para encontrar los caminos más adecuados para atender estos problemas que afectan a gran parte de la población mexicana. La pobreza, ha sido utilizada políticamente desde lógicas clientelares y corporativas para llenar el vacío de legitimación, durante cada sexenio neoliberal como un último recurso electoral. Las desigualdades sociales, inherente a la primera, ampliaban sus brechas entre los sectores populares y vulnerables de los privilegiados e incluidos en los grandes beneficios de la riqueza nacional. La democracia, por su parte, en el periodo neoliberal, no aseguro una convivencia pacífica ni permitió el acceso al poder en igualdad de condiciones, tampoco no consiguió superar la pobreza ni las desigualdades sociales. Al contrario, las naturalizó (Brachet; 2003).

Por otra parte, cabe mencionar que uno de los principales supuestos que legitimaron la instalación de los regímenes democráticos liberales/neoliberales, en México y América Latina sostenía que las bondades que traería el crecimiento económico, combinado con medidas concretas para aliviar la pobreza y la desigualdad, contribuiría mucho a restaurar la confianza en el gobierno democrático en la región.

Hoy en día este punto es uno de los más criticados, pues a mayor cantidad de regímenes democráticos neoliberales, la desigualdad económica ha crecido en una mayor proporción. Así, en América Latina, el generar economías sólidas e incluyentes, que garanticen la equidad, reducir las brechas de desigualdad, la exclusión y la pobreza es aún el reto más importante. La permanencia de estos fenómenos da lugar a democracias débiles, cuyo principal sostén eran las políticas asistencialistas y la represión. Hoy en día producto del cambio político ya se habla de democracias resilientes y resistentes.

Justicia social y ciudadanía: Pensando en la redistribución.

No podemos dejar de abordar dentro de este marco la importancia que toma la participación ciudadana en el Estado y las políticas sociales. Tampoco qué tipo de participación ciudadana se construyó en el nuevo marco estatal. Por lo que, es importante esclarecer qué entendemos por ciudadanía en relación a las políticas sociales. Frente a él, las instituciones y todas las formas de organización no son sino "residuos" que pueden ser explicados por los intereses y acciones individuales (Escalante, 1999). Pero hay que abordar a la ciudadanía históricamente y en contextos de procesos de diferenciación social e institucional, en este sentido, el ciudadano es consecuencia y: "evolución natural del discurso político, ya que el concepto parece integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria que son respectivamente los conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta" (Kymlicka y Wayne; 1997, p. 6).

Por su parte, otros investigadores centraron su interés primordial en la incidencia que la ciudadanía tiene sobre el fenómeno de la desigualdad social: "La ciudadanía es un estatus conferido a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos quienes poseen este estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes, a través de los cuales es conferido" (Marshall y Bottomore; 1991, p. 72).

Estos autores nos señalan que existen tres elementos de la ciudadanía: el elemento civil, el político y el social, mismos que deben ser entendidos más de naturaleza histórica que de manera lógica, a saber:

> (…) la ciudadanía puede ser definida como el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como un miembro competente de su

> sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad (Turner; 1993, p. 2).

No obstante, la participación ciudadana es importante porque incorpora la voz del individuo en el grupo, su opinión y decisión al sistema político en particular y al espacio público en general. De igual forma, permite que sean escuchados aquellos que habían sido excluidos socialmente de los beneficios de la institucionalidad estatal y que ahora, agobiados aún más por la desigualdad económica generada por el neoliberalismo, buscan la forma de hacerse presentes (organizados o no), para exigir lo que como ciudadanos les corresponde. Es decir, gozar de sus "derechos", pero también responsabilizarse de sus "deberes" y así hacerse merecedores de ese status de ciudadano que por derecho adquieren los miembros de una comunidad para converger civil, política y socialmente.

De un lado se construyen las políticas sociales y de otro lado, la participación social generalmente es el resultado de sus consecuencias negativas. Así, se pierde la oportunidad de que los ciudadanos organizados participen en la toma de decisiones y den legitimación a los actos de gobierno; a la vez que, sean reconocidos como actores políticos. Este problema tiene su dimensión macro: ¿qué hacen los ciudadanos cuando sus derechos sociales son privatizados? Porque esto es una realidad y ocurrió durante la hegemonía neoliberal:

> (…) la ciudadanía social fue privatizada y entregada al insaciable apetito del mercado, los derechos sociales fueron desfigurados de su rol original, se naturalizó la desigualdad social entendida desde entonces como una realidad inmutable, y los derechos sociales se convirtieron en paliativos focalizados que simulaban combatir la pobreza (Luque y Licea; 2022, p. 16).

El punto al que quiero aludir es muy sencillo, el triunfo del modelo liberal//neoliberal de democracia fue posible gracias a que sus impulsores no jugaron limpio, literalmente usaron todos los medios posibles para imponer sus términos actuaron literalmente desconociendo las reglas democráticas y ese es un elemento que las elites políticas de izquierda deben considerar siempre, así la democracia no es un ideal político sino lo que puede ser.

La recuperación de los principios olvidados de las políticas sociales por el neoliberalismo.

En este sentido, comenzaremos por señalar los principios rectores que toda política social debe contemplar y no apartar de su lado: la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, el criterio de equivalencia y el carácter integral. Con ellos se pretende garantizar a los ciudadanos protecciones o beneficios, asegurándoles un nivel y calidad de bienestar básicos que permita el desarrollo económico. También se busca la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con su capacidad económica y garantizando mediante la solidaridad una atención integral. De este modo, si los recursos públicos se destinan eficientemente, se potenciará la universalidad y la solidaridad, logrando quizás, atender la principal responsabilidad de la política social: los sectores pobres de la población. El dilema es si existe una coherencia entre las políticas sociales y los programas de política social o no, en relación con dichos principios. Teóricamente, son los elementos esenciales que una política social debe contemplar en su diseño y formulación antes de implementarse en el marco de una sociedad democrática en donde la justicia social es un principio insoslayable.

Conclusiones

En el proceso histórico de la configuración de las democracias en América Latina y en México hemos tenido un conjunto de variables internas y externas que han intervenido en su desarrollo y en su cristalización, desde la influencia de los gobiernos de Estados Unidos en la organización, ejecución y financiamiento de los golpes militares a las democracias progresistas hasta el financiamiento de los procesos de transiciones a la democracia en la tercera ola democrática de la región, en este sentido se puede exponer un primer hallazgo la expansión de las democracias liberales/neoliberales después del tercera ola democratizadora no hubiera sido posible sin las acciones desarrolladas por los gobiernos de Estados Unidos durante ese período histórico, Por lo tanto son responsables de las violaciones históricas de los derechos humanos ocurridos durante esos años. Otra consecuencia es que sus acciones fueron decisivas para instalar el modelo económico neoliberal en la región.

En relación a la disputa entre dos modelos de democracias en la región: Modelos liberales/neoliberales versus modelos basados en la justicia social, se aprecia que estamos en un momento de transición, las democracias liberales/neoliberales no acaban por irse ni las elites por democracias justicialistas, no son lo suficientemente fuertes para inclinar la balanza a su favor, lo que si se observa es la necesidad de teorizar dos conceptos muy elásticos hoy en día: El de democracias con justicia social y el de ciudadanías con justicia social. En la revisión el estado del arte no sé encontró una definición fuerte de ambos términos, quizás la más profunda fue la de Habermas sobre la democracia republicana. Una de las razones de esta ausencia conceptual se debe al impacto de la tecno política en la configuración de ambas categorías. En este sentido, una de las recomendaciones del

presente trabajo es la recomendación de abrir un programa de investigación que ahonde en la configuración teórica de ambos conceptos.

En consecuencia, tenemos diversas visiones de la democracia, tradiciones y modelos que dependen de las estructuras socioeconómicas y de las prácticas políticas de sus polis. Para un sector, la democracia política moderna será un sistema de gobierno en el que los gobernantes son elegidos por los y las ciudadanas, quienes lo hacen a través del ejercicio de sus derechos político-electorales, los cuales son la expresión básica de la igualdad política, principio nodal de las democracias liberales, en el otro lado de la arena política tenemos a las democracias justicialistas, las cuales tienen como principio distintivo la justicia social tienen que rendir cuentas ante sus ciudadanos, y para otros la democracia estará vinculada con la justicia social. Finalmente es imposible elaborar políticas sociales destinadas a superar las exclusiones de clase, etnia y género, si no se recuperan los principios de la justicia social.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (1999) La teoría de la justicia de Michael Walzer frente a los retos del pluralismo y la igualdad educativa en México. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), XXIX (4),133-150.[fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 0185-1284. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27029404.

Brachet, V. (2003) Nacimiento, auge y transformación del Estado Benefactor mexicano (1823-2000), El Colegio de México.

Caballero, F. (2006) La Teoría de la Justicia de John Rawls. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, I(II),1-22. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211015573007.

Cagé, J. (2021) El precio de la democracia. Grano de sal, Ciudad de México.

Chaguaceda, A, y López, L. (2021) Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. Andamios, 18(46), 205-232. [fecha de Consulta 29 de enero de 2025]. ISSN: 1870-0063. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62869362009.

Corporación Latinobarómetro. (2023) La recesión de la democracia en América Latina. Informe 2023. Santiago de Chile. www.latinobarometro.org.

Daros, W. (2008) El derecho en su dimensión individual y social según John Locke. Invenio, 11(21),31-55. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 0329-3475. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87702104.

Diamond, L. (1996) Tres paradojas de la democracia, en El resurgimiento global de la democracia. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Escalante, F. (1999) Ciudadanos imaginarios. El Colegio de México. México.

Habermas, J. (2012) Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. Polis [En línea], 10 | 2005, Publicado el 09 noviembre 2012, consultado el 24 marzo 2025. URL: http://journals.openedition.org/polis/7473.

Harvey, D. (2008) El neoliberalismo como destrucción creativa. Apuntes del Cenes, 27(45). [fecha de

Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 0120-3053. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479548752002.

Hobbes, T. (2005) Leviatán. O la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil. Fondo de Cultura Económica (FCE). Argentina.

Islas, J. (2020) Democracia, populismo y polarización. Reflexiones en torno a la Cuarta Transformación y el cambio político en México. Buen Gobierno, (28),164-186. [fecha de Consulta 29 de enero de 2025]. ISSN: 1874-4271. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569662688007.

Kant, I. (1873. Principios metafísicos del derecho. Traducido por G. Lizárraga. Librería de Victoriano Suarez, Jacometrezo.

Kymlicka, W, y Wayne, N. (1997) El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Ágora, núm. 7.

Lardeyret, G. (1996) El problema de la representación proporcional. En: Diamond, Larry y F. Plattner (Comps.,). El resurgimiento global de la democracia, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Levistsky, S. y Ziblatt, D. (2018) Cómo mueren las democracias. Ariel.

Locke, J. (1991) Dos ensayos sobre el gobierno civil. Espasa Calpe.

Lozano, J. (2024) A propósito de los colaterales para la democracia en la era digital. En: Revista Humanidades, vol. 14, núm. 1, e54618. Universidad de Costa Rica Disponible en: https://doi.org/10.15517/h.v14i1.54618.

Lizárraga, F. (2013) Persistencia de la fraternidad y la justicia en el comunismo (contra Rawls). POLIS, Revista Latinoamericana, 12(34). [fecha de Consulta 24 de mar-

zo de 2025]. ISSN: 0717-6554. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30528135022.

Luque, Jijón y Pérez. (2025) Trump y la desglobalizacion de los Estados Unidos y América Latina. Utopía Y Praxis Latinoamericana, 30(108), e14625117. Recuperado a partir de https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/e14625117.

Luque, J, y Licea, S. (2022) El retorno de la ciudadanía social en América Latina. Ánfora, 29 (53). 13-17. https://doi.org/10.30854/anf.v29.n53.2022.960. Universidad Autónoma de Manizales. L-ISSN 0121-6538. E-ISSN 2248-6941. CC BY-NC-SA 4.0.

Málaga, S. (2016) Significaciones de la justicia social: una mirada analítica a tres planes de estudio de educación básica. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación, (46),1-17. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 1665-109X. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99843455008.

Marcone, J. (2005) Hobbes: entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. Andamios, 1(2),123-148. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 1870-0063. Recuperado de: https://ww.redalyc.org/articulo.oa?id=62810206.

Marshall, T, y Bottomore, T. (1991) Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial.

Martínez, R, y Soto, E. (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura, (37), 35-64. [fecha de Consulta 30 de enero de 2025]. ISSN: 0188-7742. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26723182003.

Méndez, N, y Vallota, A. (2001) El anarquismo: Una utopía que renace. Utopía y Praxis Latinoamericana, 6 (15),9-29. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 1316-5216. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27901502.

Mhala, A. (2022) La doctrina Musk: tecnopolítica de un gigante tecnológico. El Grand Continent. https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/18/la-doctrina-musk-tecnopolitica-de-un-gigante-tecnologico/.

Olivari, W. (2008) "Sobre la justicia en el libro "La República" de Platón". Prolegómenos. Derechos y Valores, XI (21),99-108. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 0121-182X. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602107.

Ortiz, M. (2015) Neoliberalismo, políticas públicas y cultura de autogestión para el desarrollo en México y Chile. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, XXV (2),75-97. [fecha de Consulta 24 de marzo de 2025]. ISSN: 1405-3543. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65452536005.

Rawls J. (2004) La justicia como equidad. Una reformulación. Paidós.

Rivera, E. (2017) La democracia deliberativa según Jürgen Habermas*. Revista Jurídica Derecho, 5(6), 89-108. Recuperado en 24 de marzo de 2025, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102017000100007&lng=es&tlng=es.

Rousseau, J. (2000) Emilio o la educación. Editorial El Aleph.

Sen, A. (2010) La idea de justicia. Taurus. México.

Suárez, R, y Alberteris, Á. (2008) El neoliberalismo; esencia y acción. Luz, 7(4),1-8. [fecha de Consulta 23 de marzo de 2025]. ISSN. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=589165877010.

Schumpeter, J. (1983) Capitalismo, socialismo y democracia; Ediciones Orbis, S.A, Vol. I y II.

Thomas, R. (2019) La Cuarta Transformación y los modelos del desarrollo anhelado: ¿Hacia dónde nos lle-

van? Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, vol. XXV, núm. 5, Esp., pp. 135-156. Universidad de Colima. https://www.redalyc.org/journal/316/31659683009/html/.

Touraine, A. (2001) ¿Qué es la democracia? Fondo de Cultura Económico (FCE).

Turner (1994) Un apunte acerca de la teoría sobre la ciudadanía. En: Turner, Bryan y Hamilton, Peter (edit), Citizenship, Critical Concept. Volume 1. Editorial Routlegde.

Van Reybrouck, D. (2017) Contra las elecciones. Cómo salvar a la democracia. Taurus.

La democracia neoliberal en México: Modernidades líquidas decoloniales, liberalismo y postglobalización

Neoliberal democracy in Mexico: Decolonial liquid modernities, liberalism, and postglobalization

Aleida Montalbán Tacuba
Centro de Investigación y Posgrado en Estudios SocioterritorialesUniversidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0009-5469-9076
22253638@uagro.mx

Resumen

El objetivo del ensayo es explorar las conexiones entre los distintos procesos que han contribuido a definir y describir la democracia neoliberal existente mayoritariamente en la región. Además de presentar los impactos externos (modernidades, neoliberalismo, globalización, desglobalización y post imperialismos), e internos (racismo y discriminaciones, corrupción, poderes fácticos y, lógicas patrimonialistas), que se encuentran definiendo el malestar hacia la democracia liberal/neoliberal (erosión, crisis, muerte, resiliencia y resistencias). Se teoriza que el modelo instituido de democracia neoliberal en México desde 1982, se encuentra en decadencia, y también en un proceso de transformaciones institucionales que buscan articular una matriz sociopolítica Estado céntrica distinta a la democracia neoliberal desde una modernidad líquida decolonial. Finalmente, se concluye que la relación entre democracia y neoliberalismo tuvo como resultado democracias de baja intensidad. Metodología: Se realizó un análisis y una revisión he-

merográficas de la literatura correspondiente al tema a investigar.

Palabras claves: Democracia, neoliberalismo, México, Modernidades líquidas decoloniales, liberalismo y post-globalización.

Abstract
The objective of this essay is to explore the connections between the different processes that have contributed to defining and describing the neoliberal democracy that predominates in the region. In addition to presenting the external impacts (modernities, neoliberalism, globalization, deglobalization, and post-imperialism) and internal impacts (racism and discrimination, corruption, factual powers, and patrimonialist logics) that define the malaise toward liberal/neoliberal democracy (erosion, crisis, death, resilience, and resistance), it theorizes that the model of neoliberal democracy instituted in Mexico since 1982 is in decline and also undergoing a process of institutional transformations that seek to articulate a state-centric sociopolitical matrix distinct from neoliberal democracy based on a decolonial liquid modernity. Finally, it is concluded that the relationship between democracy and neoliberalism has resulted in low-intensity democracies. Methodology: A periodical analysis and review of the literature relevant to the topic under investigation was conducted.

Keywords: Democracy, neoliberalism, Mexico, decolonial liquid modernities, liberalism and postglobalization.

1. Introducción

"Vivimos en una sociedad de individuos,
no en una sociedad de iguales"
(Buchanan; 2009, p. 30).

El arribo a la presidencia de los Estados Unidos por segunda vez, por parte de Donald Trump, ha generado un conjunto de preocupaciones en relación con la democracia, su forma personal de ejercer el poder, además de su impronta ideológica liberal e imperialista recuerdan liderazgos políticos caracterizados por su impronta populista. Por otro lado, tenemos un crudo escenario global, debido a la redefinición de la geopolítica internacional, las potencias (Rusia y los Estados Unidos), usan la guerra para llenar sus alforjas de minerales raros como el litio, así Ucrania (Pineros y Rayran-Cortés; 2023), es sacrificada junto con Palestina y el derecho internacional basado en la defensa de los derechos humanos, cae inerme ante los genocidios contemporáneos. En este tenor es posible afirmar que nos encontramos en un momento de transición que tentativamente podemos denominar como desglobalización postneoliberal, caracterizado por el resurgimiento de lógicas imperialistas que tratan de recomponer el orden geopolítico internacional ocupando su fuerza militar y económica pero que también hacen política para ganar legitimidad al interior de sus comunidades políticas.

En esta articulación confusa, dialéctica y en constante transformación, aparecen estas configuraciones políticas en dónde los sectores populares reclaman la presencia del Estado-nación, así se configuran las conexiones entre las nuevas derechas y la ciudadanía desglobalizada, y este será el nuevo espacio en dónde se desenvuelve la democracia liberal y electiva. (Luque, Jijón y Pérez; 2025, p. 6).

La actual coyuntura política se encuentra determinada por estas tensiones de carácter global pero también de carácter interno, el ocaso del modelo de ciudadanía liberal patriarcal y heteronormado no será un declive sin resistencias, la expresión política del conservadurismo expresado en Donald Trump es una clara señal de ello.

Esto nos explicará el surgimiento de las nuevas derechas libertarias que también son un síntoma de las pérdidas de poder y espacios políticos cedidos ante los avances de los feminismos, las nuevas identidades LGBT+, los colectivos étnicos y el avance de la nueva izquierda en la región, por ello la afirmación de Javier Milei, actual figura rutilante de esta aun gelatinosa derecha libertaria, quien afirmó la necesidad de dar la batalla cultural, en el sentido más gramsciano de hegemonía ante la izquierda. Batalla que consistiría en dotar de solidez a la modernidad líquida (Bauman; 2000), en donde el sujeto histórico burgués, heteronormado y patriarcal dejará de disolverse. (Óp. Cit., Luque, Jijón y Pérez; 2025, p. 6).

En este escenario de transformaciones, surgen una serie de conductas anómicas (Durkheim; 1948), o lo que Weber (1944), denominaría como una creciente tendencia a una racionalidad instrumental que ha terminado por desacralizar el mundo cotidiano, alejando en ese proceso a la ciudadanía de las instituciones políticas o instalándolos en la resiliencia democrática (López y Monsiváis; 2024). Lo que nos lleva a una interrogante ineludible: ¿Qué está pasando con la democracia en América Latina? Según los datos del Informe Latinobarómetro del 2024, la región vive un momento positivo de la resistencia y resiliencia democrática.

El año 2024 nos sorprende con un aumento de cuatro puntos porcentuales de apoyo a la democracia llegando al 52%, un récord de expectativas económicas personales positivos, un aumento en el apoyo a la economía de

mercado a la vez que con mucho ahínco en señalar las falencias de lo que la región no ha alcanzado a hacer en éstas cuatro décadas desde el inicio de la transición. El deterioro democrático visto desde 2010 hasta hoy 2024 se detiene, y se revierte. Las elecciones de 2024 terminan con la ola de alternancias, reeligiendo al oficialismo en tres países (Latinobarómetro; 2025, p. 1).

Ciertamente, es una buena noticia sobre el aumento del apoyo de la ciudadanía a las democracias de la región, pero estar en un 52% contra un 48%, no es motivo para sacar las campanas al aire. Lo urgente es reflexionar sobre los factores que nos pueden ayudar a explicar el estado actual de las democracias en la región. En este sentido dividiremos el presente documento en los siguientes apartados: Definiendo la democracia: Un debate permanente entre la igualdad política y la justicia social; Los razonamientos económicos y políticos de la democracia neoliberal; Modernidad sólida versus modernidad líquida decolonial; Democracia + neoliberalismo = Democracias de baja intensidad; El neoliberalismo, el liberalismo igualitario y la democracia neoliberal; La democracia neoliberal: Una taxonomía.

2. Definiendo la democracia: Un debate permanente entre la igualdad política y la justicia social

Según los dichos populares sobre la democracia, esta es definida como el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, sin embargo, este régimen político es algo más, y sus fundamentos son los siguientes elementos básicos: 1) Cómo principio político; 2) Sistema político, y; 3) Cómo ideal (Sartori; 1992, p. 29), elementos que han entrado en crisis, por lo que se requiere realizar un recorrido histórico/teórico con el propósito

de ubicar esta tensión. También es ineludible examinar el desparramiento conceptual de la categoría "democracia", si bien es uno de los conceptos básicos de la Ciencia Política, se han usado excesivos adjetivos para definirla: Mínima, deliberativa, sustantiva, participativa, global, radical, paritaria, incluyente, social, real, de calidad, lo que ha generado una confusión en sus capacidades analíticas.

Otro eje del debate se centra en el carácter local y global de la democracia, el cual se ha definido básicamente en términos históricos: 1) En primer lugar se refiere al proceso que permitió la expansión de la democracia y la caída de los regímenes autoritarios y la expansión de este régimen político en la mayoría de los países del mundo (Huntington; 1994). Pero, la tesis sartreana de la democracia sin adjetivos, que es la democracia política (Sartori; 2008, p. 34–35), es el punto nodal mayor que aglutina y les da dirección a los conceptos relacionados con las democracias con adjetivos, porque su nivel corresponde al del sistema político. Sin embargo, aquí encontramos una contradicción histórica: En el caso de América Latina la mayor parte de las dictaduras militares fueron financiadas y producidas por la mayor democracia del mundo de entonces que eran los Estados Unidos de América bajo la excusa de la guerra fría.

Existen diversos enfoques sobre la democracia, su propósito y cuáles son sus mecanismos y concepciones apropiadas. De igual manera, es viable observar otras descripciones en cuanto a los espacios de la esfera política donde debe primar "*lo democrático*". En este sentido, encontramos varias definiciones; por ejemplo, la democracia deliberativa de Habermas (1973; 1983 y 1989) que se sostiene en los principios de la participación, consenso, republicanismo y ciudadanía activa. Modelo que se opone al modelo formal, procedimental y elitista (Dahl; 2007). Existe un debate sobre las tesis fundadoras de la

democracia clásica, la de los griegos, que no tienen nada que ver con las democracias modernas. Además, varios investigadores sostienen el agotamiento del concepto mismo o por lo menos de su crisis hoy en día (Levitsky y Ziblatt; 2018 y Peschard; 2024).

Dentro de esta lógica, Rawls (1971), redefine la idea de democracia, desde dos principios neurálgicos: Primer principio: toda persona tiene el derecho al más amplio sistema total de iguales libertades fundamentales compatibles con un sistema de libertad para todos. Segundo principio: las desigualdades económicas y sociales deben ser; A) para mayor beneficio de los menos aventajados, compatibles con el principio de justo ahorro, y B) conectadas a cargos y posiciones abiertas a todos en condiciones de ecuánime igualdad de oportunidades (Kymlicka; 1996, p. 67). Bajo estos límites, Rawls considera racional que las partes prefieran los principios que las resguarden contra los peores resultados de la "*lotería natural o social*". Reflexiona acerca del vínculo liberal de estos principios.

Así, la relación entre libertad e igualdad está establecida por el ordenamiento (...) en base al cual el principio de libertad es priorizado respecto al principio de la diferencia (Greblo; 2002, p. 173).

Por otro lado, desde otras coordenadas intelectuales se iniciará un despliegue institucional con el propósito de conectar la democracia con la economía liberal, lo que va a significar una fuerte interacción entre la economía liberal y la democracia en su forma liberal.

3. Los razonamientos económicos y políticos de la democracia:

En la década de los sesenta en los Estados Unidos se dio una interesante articulación entre ciencia política y

democracia, lo que significó el despliegue intelectual de las bases del neoliberalismo, aportes que llegan fundamentalmente desde los economistas –Anthony Downs, James M. Buchanan y Gordon Tullock (entre otros), quienes trabajaron el análisis económico de la política. En esta mirada la economía y la política son considerados como mercados en los que el resultado se determina por la interacción de personas que persiguen su propio interés más que "por objetivos sociales que los participantes consideran beneficiosos" (Friedman y Friedman; 1980, p. 31), así este párrafo es fundamental pues nos muestra claramente dos elementos. 1). El despliegue institucional de una comunidad de politólogos y economistas neoliberales; 2) La idea de ver a la democracia como un mercado político.

En esta generación de economistas y politólogos que, desde la economía y la ciencia política, se sumaron y divulgaron las tesis de Hayek, sobresalen nombres como James Buchanan, Anthony Downs, Mancur Olson, Gordon Tullock y George Stigler, desarrollaron un conjunto de razonamientos desde una perspectiva económica para acercarse a la democracia. Construyendo una narrativa que explica el funcionamiento y los mecanismos democráticos bajo lógicas que se encuentran en el mercado, más precisamente en las relaciones de consumo.

Para está comunidad científica, los electores son los consumidores y las empresas los partidos. Para construir sus argumentos diseñaron las siguientes premisas.

> En la división del trabajo, el gobierno es el agente que tiene el poder de coerción sobre todos los otros agentes de la sociedad; es el punto en que se concentra el poder «último» en un área determinada (…) Una democracia es un sistema político que tiene las siguientes características; a) Dos o más partidos compiten por el control del apara-

> to gubenamental en elecciones periódicas. b) El partido (o coalición de partidos) que obtiene la mayoría de los votos gana el control del aparato gubenamental hasta la siguiente elección. c) Los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que los perdedores compitan en la elección siguiente. d) Son ciudadanos todos los adultos sanos y cumplidores de la ley que son gobernados, y cada ciudadano tiene un voto, y sólo uno, en cada elección" (Downs; 2001, p. 95-96).

Para construir una sólida base teórica Downs agrega una serie de axiomas.

> 1. Cada partido político es un equipo de hombres que sólo desean sus cargos para gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubemamental. 2. El partido (o la coalición) ganador tiene el control total de la acción gubemamental hasta la elección siguiente. 3. El poder económico de los gobiernos es ilimitado. Pueden nacionalizar cualquier cosa, pasar cualquier cosa a manos privadas o adoptar cualquier medida intermedia entre estos dos extremos. 4. El único límite al poder gubemamental es que el partido que lo ejerce no puede restringir de ningún modo la libertad política de los partidos de la oposición o de cada uno de los ciudadanos (Óp., Cit., Downs; 2001, p. 96).

El objetivo de Downs, es conectar la racionalidad instrumental del mercado con el comportamiento que desarrollan sus actividades dentro de la democracia desacralizando la función social de la política social y desde esta base elabora una hipótesis central.

> En una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. (Óp., Cit., Downs; 2001, p. 96).

Es último punto es central porque con este argumento se sostiene la mirada que los derechos sociales, cómo la salud, la educación, la vivienda y la jubilación hay que concebirlas como mercancías que están bajo la lógica individualista, en esta dirección se encuentra Milton Friedman, quién en una carta dirigida el año 1975 al Dictador Augusto Pinochet señaló.

> El despido de empleados públicos no reducirá la producción, sino que simplemente eliminará gasto- sus despidos no significarán la producción de un pan o un par de zapatos menos (…) También fundaría las bases necesarias para lograr la solución de su segundo problema la promoción de una efectiva economía social de mercado. Este no es un problema de reciente origen, sino que surge de tendencias al socialismo que comenzaron hace 40 años y que alcanzaron su lógico, y terrible clímax, durante el régimen de Allende. Ustedes han sido extremadamente sabios en la aplicación de las muchas medidas que ya han tomado para revertir esta tendencia (Friedman; 2012, p. 70).

En esta cita hay una muestra evidente que no fueron los valores éticos de la democracia y los de la modernidad política histórica, los que impulsaron las declaraciones de Friedman, los principios que levantaron la revolución francesa de 1789, solidaridad, igualdad y fra-

ternidad, fueron disueltos por la modernidad líquida y el neoliberalismo. Volviendo a Downs, bajo esta lógica, el individuo (elector/consumidor) realizará un cálculo racional egoísta, el cual significa sustraer los beneficios que se esperan de su voto.

> El elector racional participará del voto sólo si los beneficios esperados superan los costos implicados, pero dado que el acto de votar representa un costo no siempre visiblemente remunerado, éste se vuelve un comportamiento escasamente racional y la democracia un fenómeno poco explicable desde un punto de vista económico. (Greblo; 2002, p. 15).

En tanto, el modelo desarrollado por Buchanan y Tullock propone una teoría de la decisión individual basada en la lógica del libre mercado, asentada en el individualismo metodológico y cuya premisa central es la maximización de la propia utilidad mediante elecciones racionales (Buchanan y Tullock; 2014). Hayek, por su parte, considera que la democracia es "el único método de cambio de gobierno pacifico que el hombre ha descubierto hasta ahora, es, a pesar de todo, precioso y vale la pena luchar por él" (Hayek; 1981, p. 15).

Contribuyendo a estas posiciones, Robert Nozick, en su libro "*Anarquía, Estado y Utopía*", justifica la tesis del Estado mínimo en oposición a las ideas de Rawls sobre su teoría distributiva, proponiendo dos temas: contra la ausencia total de Estado y contra la presencia de un Estado más amplio que el mínimo. Destaca su crítica al liberalismo igualitarista porque la existencia del Estado interventor limita los derechos individuales.

Esta idea política nos dice que el poder debe delimitarse en favor de la libertad. Idea que desde nuestro punto de vista se fundamenta en un egoísmo individualista que no comprende que esas presiones que hoy en

día reciben y deben responder los gobiernos, vienen dadas desde los grupos económicos y políticos con poder - que son los menos- que bajo las libertades propias que brinda el mercado, los transforma en actores de suma presión que impiden que el gobierno se oriente bajo las ideas de la mayoría y que por consiguiente, tengan que condicionar su actuar a los petitorios de las minorías, lo que en definitiva, desfigura la esencia de lo democrático y lo vuelve en gobiernos dirigidos por elites políticas que pasan a ser controladas por elites económicas o terminan constituyéndose en una sola élite desnacionalizada, internacionalizada y con intereses supranacionales, es decir en una élite globalizada y sin intereses locales, a las cuales solo les interesa la ciudadanía social como un mercado más, incluso van ello bienes públicos como la seguridad pública y el Estado de derecho, en este sentido hay una relación implícita entre democracia liberal, neoliberalismo, ciudadanía y Estado. Una articulación en dónde las vinculaciones políticas tejidas en torno al Estado se difuminan y los derechos de las personas se mercantilizan o pierden sentido progresivamente. Aquí la democracia termina cerrándose en términos de Estado de derecho (Luque; 2010, p. 202).

Para los intelectuales neoliberales, la crítica al liberalismo keynesiano de los Estados de Bienestar, representa el resurgimiento del mercado como motor del progreso humano y su centralidad en la producción de la política, aquí la modernidad sólida se diluye y da paso a la modernidad líquida, generándose excesos antidemocráticos al invadir el ámbito de las libertades y derechos individuales, fundamentalmente los derechos sociales. Resurge la defensa de la concepción clásica o tradicional del liberalismo, la cual entiende la sociedad como un conjunto de individuos libres e iguales que legitiman la autoridad política en cuanto representa la garantía protectora de la vida, las propiedades y las prácticas de

intercambio entre los individuos cristalizadas en el mercado. En esta lógica, el consenso democrático es un proceso que implica costos más que beneficios. Esta teoría, que nace del análisis de la elección particular de los individuos (elección individual), se orienta a dar determinación teórica al funcionamiento de la democracia neoliberal basada radicalmente en el individualismo "La elección entre instituciones alternativas se reduce a la elección de aquel conjunto de instituciones que minimiza los costos (maximiza beneficios) de la vida asociada" (Buchanan y Tullock; 2014, p. 397).El paso que observan los neoliberales del mercado al ordenamiento político no excluye de ninguna manera la posibilidad de que las personas o bien grupos determinados, impongan costos externos a otros. El ordenamiento de mercado, sin embargo, está basado en la idea de que las personas, en la mayoría de los casos, buscan su propio interés. Ya hemos descrito y presentado los argumentos centrales de las democracias neoliberales, pero para desarrollar el nivel de profundidad de este análisis se hace indispensable asociar estás ideas con las de modernidad, desde una perspectiva crítica.

4. Modernidad sólida versus modernidad líquida decolonial:

En este proceso histórico de reformas neoliberales vale la pena hacer una pregunta: ¿Dónde quedó la modernidad sólida? Desde el punto de vista de este ensayo la modernidad sólida quedó diluida por el mercado y su último proyecto político institucional que fue el Estado de Bienestar y la ciudadanía social derrumbado, tanto en Inglaterra, los Estados Unidos y en América Latina, en dónde sus expresiones fueron únicas, porque se desarrollaron dentro de modernidades sinuosas, periféricas,

desarticuladas debido a su impronta decolonial, mientras que en la Europa de entreguerras, se implementó la solución marshalliana en el marco de la modernidad sólida, una modernidad que desplegó sus estructuras articulando la vida cotidiana con la pública (Salles; 2000, p. 440; y Bauman; 2000, p. 16), pero en el caso de latinoamericano, la condición decolonial va definir otras modernidades, una de ellas denominada "modernidad indiana" para el caso mexicano, la cual se va desarrollar a través de ciertas actitudes selectivas emprendidas por la élites mexicanas.

> Estas actitudes selectivas de la modernidad responden no sólo a los intereses de los grupos dominantes, sino también a las diversas limitaciones económicas que tuvieron para implementar la modernidad en el espacio político que pretendían controlar, limitaciones que frecuentemente se traducían en estrategias modernizadoras diferenciadas por regiones" (Lommitz; 1999, p. 12).

El patrimonialismo y el cacicazgo, serán dos de estas actitudes selectivas que incidirán en la construcción de lo político y de la política, mientras tanto, la modernidad sólida en dónde las instituciones políticas tenían una fortaleza narrativa y una realidad diversa con el paso de los años fue perdiendo fuerza, solidez: "la disolución de los sólidos condujo a una progresiva emancipación de la economía de sus tradicionales ataduras políticas, éticas y culturales," (Bauman; 2000, p. 10).

Así la racionalidad instrumental fue imponiéndose poco a poco, hasta ser el motor de producción de ciertas mediaciones, lo que significó las apropiaciones de la ideología de la modernidad líquida decolonizada por parte de las élites neoliberales mexicanas que arribaron al poder en el sexenio de la Madrid y se consolidaron en el de Salinas de Gortari, las cuales se aplicaran se-

lectivamente, "para implementar políticas híbridas que modernizan y desmodernizan a la vez" (Lommitz; 1999, p. 12), instalándose así un nuevo tipo de modernidad, la "modernidad líquida decolonial", la cual ha influido a su vez en el asentamiento de la tensión entre desigualdades culturales y sociales e igualdad política; tensión que ha regresado con una inusitada fuerza y se está desarrollando dentro del marco esta "modernidad líquida decolonial", la cual ha surgido debido a los diversos procesos en el que se diluyó la modernidad sólida occidental y sus distintas versiones latinoamericanas.

Entre esos procesos tenemos la globalización, el neoliberalismo y los movimientos sociales contestatarios, de los cuales podemos citar a dos por su significado: El movimiento social chileno que se dio en el período 2018—2022 y que tuvo su declive debido al COVID-19 y a su incapacidad de construir alianzas con otros sectores de la sociedad chilena (Zarzuri; 2021). Permitiendo el reagrupamiento de los sectores conservadores chilenos. Otro movimiento social de distinta envergadura es el de los "Familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de la Normal Raúl Isidro Burgos", su accionar y la lucha por la justicia y la memoria de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, desaparecidos en septiembre del 2014, golpeó con tal fuerza al bloque neoliberal gobernante integrado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), articulados en el Pacto por México que desde entonces han sido derrotados en todas las elecciones efectuadas de carácter importante.

En este contexto, la tensión entre igualdad política y desigualdad política ha regresado a ser uno de los temas centrales de discusión en la actualidad en las democracias post neoliberales. Lo que significa obviamente teorizar la producción de los derechos sociales dentro del marco de la modernidad líquida, sin embargo.

> La tarea de construir un nuevo orden mejor para reemplazar al viejo y defectuoso no forma parte de ninguna agenda actual – al menos no de la agenda donde supuestamente se sitúa la acción política-. La "disolución de los sólidos", el rasgo permanente de la modernidad, ha adquirido por lo tanto un nuevo significado, y sobre todo ha sido redirigida hacia un nuevo blanco: uno de los efectos más importantes de ese cambio de dirección ha sido la disolución de las fuerzas que podrían mantener el tema del orden y del sistema dentro de la agenda política. Los sólidos que han sido sometidos a la disolución, y que se están derritiendo en este momento, el momento de la modernidad fluida, son los vínculos entre las selecciones individuales y los proyectos y las acciones colectivas- las estructuras de comunicación y coordinación entre las políticas de vida individuales y las acciones políticas colectivas" (Bauman; 2000, pp. 11-12).

El modelo marshalliano fue el símbolo de los Estados de Bienestar, su eclipse no fue producto de su fracaso, su modelo fue destruido militarmente en América Latina por golpes de Estado y abandonado cuando los sectores populares iniciaban la colonización de la comunidad –el Estado- ante el avance neoliberal que se dio inicialmente mediante, repito, acciones militares concretas, los golpes de Estado de los sesentas y setentas del siglo XX, que destruyeron procesos democráticos o de construcción de democracias distintas a las democracias liberales que se edificaron en nuestra región cómo consecuencia de las transiciones políticas que se dieron como consecuencia de la tercera ola democratizadora.

Es importante destacar que las derechas conservadoras durante el período de predominio de las democracias sustantivistas, articuladas en torno a dos principios:

Igualdad política y justicia social, nunca contaron con los votos para competir en unas elecciones abiertas con las expresiones políticas de izquierda: Allende en Chile, el peronismo en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, por poner algunos ejemplos, pero sí contaron con las fuerzas armadas para dar golpes de Estado, y así realizar las reformas políticas y constitucionales que allanaron el paso a las democracias liberales y las economías neoliberales. Ejemplo de ello son Chile y Perú, sus constituciones vigentes tienen la firma de dos dictadores: La chilena del General Augusto Pinochet y la peruana del Ingeniero Alberto Fujimori.

Desde esta argumentación, las reformas neoliberales iniciadas en México y en América Latina a fines de la década de los noventas del siglo pasado afectaron y transformaron profundamente las ideas sobre democracia y ciudadanía social. En primer lugar, desvincularon la relación entre igualdad política y justicia social, la cual dejó de ser promovida totalmente por el Estado mediante políticas sociales, y muchos de los derechos sociales pasaron al dominio de la esfera del mercado. Derechos sociales fundamentales como el derecho a la vivienda, a la salud, y la jubilación fueron debilitados, un ejemplo de ello fue la puesta en escena de las denominadas "*Administradoras para los Fondos de Retiro*" (Afores), las cuales se crearon en el año 1997 y se diseñaron como "empresas especializadas para administrar los ahorros destinados a las pensiones" (Ramírez; 2017, p. 31). Por otro lado, desde el Estado se promovió la formación de una ciudadanía orientada hacia el consumo, hacia el mercado, desde esta argumentación, sostenemos que el modelo neoliberal requiere para su funcionamiento de un cierto tipo de ciudadano cuyas prácticas sean coherentes con el mismo y que, a la vez, contribuyan a reproducirlo y el espacio político de reproducción del ciudadano es la democracia.

5. Democracia + neoliberalismo = Democracias de baja intensidad.

Hace décadas que leemos en distintos medios de comunicación y académicos la siguiente frase: "La democracia está en crisis" (Velasco, 2024; Ansaldi, 2024; Munck, 2024; Peschard, 2024 y Alcántara, Rivas y Rodríguez, 2024). Los argumentos son diversos, uno de ellos sostiene que el problema fue pensar la democracia exclusivamente desde lo político, dejando de lado otras dos dimensiones igual de importantes. La social y la histórica "Estábamos tan obsesionados por el problema político, que no tuvimos en cuenta algunas variables sociales y económicas que deberíamos haber considerado". (O´Donnell; 1995, p. 170).

Otra posición sostiene el argumento de analizar la relación entre democracias y Estados en América Latina y dejar de ocupar la matriz europea como marco comparativo de análisis por lo que se requiere un análisis histórico que permita teorizar las democracias en América Latina desde América Latina.

> La mayoría de los países de la región tienen en la actualidad (finales de 2023) una historia de vida democrática continua que abarca varias décadas. La alternancia en el gobierno a través de elecciones democráticas se ha vuelto habitual en los países que actualmente son democracias. A la vez, se han producido pocas rupturas democráticas y, cuando han tenido lugar, por lo general han sido de corta duración. Es decir, la América Latina contemporánea es en gran medida democrática y sus democracias son duraderas. Es más complejo caracterizar las democracias de América Latina en términos de su grado de democracia, es decir, en qué medida los países que ya cumplen con los criterios básicos necesarios para clasificarse

> como democracia cumplen con un estándar más alto. Sin embargo, tal tarea es crucial para un análisis de las democracias de la región (Munck; 2024, p. 60).

En la academia hay dos claras posiciones sobre el estado de la democracia a nivel global y en la región: Aquellos que hablan de resiliencia democrática (Laebens y Lührmann, 2021; López y Monsiváis, 2024; y Márquez, 2024), y aquellos que hablan de crisis, erosión y muerte de las democracias (Levitsky y Ziblatt, 2018, Bauer y Becker, 2020, Applebaum, 2021). Las democracias contemporáneas han entrado en cuestionamiento. Los factores que explican esta situación son diversos: Existen factores internos (de legitimación político y cultural, de ordenación social, de recursos y costes) y externos de (crisis económica, problemas de desestructuración de las formaciones sociales intermedias, nuevas tecnologías de la información, cambios demográficos, complicaciones para gestionar grupos y estratos sociales ajenos al Estado) del sistema político (Levitsky y Ziblatt; 2018). Es fundamental conservar en la memoria que vivimos el tiempo de la democracia. Todas las instituciones y actores políticos (Gobiernos, partidos y organizaciones políticas y sociales) se precisan abiertamente como demócratas, edificando su ideario y discurso alrededor de los principios democráticos e incluso deformándolos según sus intereses.

En la actualidad el contexto cultural de la democracia ya no produce las suficientes motivaciones, valores y normas que estén en sincronía con las instituciones políticas de los modernos Estados-nación democráticos y la ciudadanía Ante ello es necesario establecer los indicadores teóricos pertinentes que nos permitan realizar un diagnóstico para describir, explicar y comprender la vinculación contemporánea concreta entre democracia,

estado y ciudadanía con el propósito de establecer su impacto en la producción de los derechos sociales y así establecer una explicación a la problemática. ¿Es posible pensar en la producción de los derechos sociales como base de una conexión fundamental entre la ciudadanía y la democracia y la influencia del neoliberalismo vía la modernidad líquida?

6. El neoliberalismo, el liberalismo igualitario y la democracia neoliberal.

Para ir cerrando nuestra exposición, a modo de colofón, es fundamental presentar al impulsor y articulador del neoliberalismo en el siglo XX y XXI, el economista austriaco Friedrich Hayek, cuyas ideas centrales fueron expuestas en su libro "Camino a la servidumbre", ideas a su vez difundidas por la "Sociedad de Mont Pelérin", Hayek partió de la idea de que después del fracaso del nazismo consideró fundamental volver al camino abandonado del libre mercado, dónde los esfuerzos espontáneos y libres de los individuos generan un sistema complejo de actividades económicas que dinamiza la sociedad (Cardoso; 2006, p. 85). Sin embargo, las discrepancias del neoliberalismo con el liberalismo clásico se dan en términos de grado, pero no de esencia, ambos van guiados por la racionalidad instrumental insumo básico de la modernidad líquida, pero hay una excepción: El liberalismo igualitario y el neoliberalismo, dónde hay diferencias significativas. Es preciso señalar también que el neoliberalismo nació como una respuesta al Estado de Bienestar keynesiano.

Uno de los argumentos nodales del discurso neoliberal hayekiano fue establecer al mercado como pieza clave del progreso de los países. Otro de los puntos diferenciadores con el liberalismo clásico es la nueva in-

terpretación que le brinda al rol del Estado. Buchanan y Tullock (2015), dos de los economistas más influyentes del neoliberalismo actual, distinguen en el Estado dos funciones claves; *la de protector y el productor*. El primero ejerce la función de proteger los derechos de los individuos y dirimir los conflictos que se derivan del ejercicio de tales derechos. El segundo es cercano a la idea de Estado subsidiario, es la instancia encargada de definir las reglas a través de las cuales la comunidad ha de dotarse de bienes y servicios públicos y delimitar su financiamiento, todo ello en un contexto en dónde "las instituciones existentes y posibles como si hubieran surgido de acuerdos contractuales entre individuos participantes y racionales" (Buchanan; 2009, p. 25).

Reflexionando al neoliberalismo como constructo político o ideológico, se deriva que su postulado central es la lógica de la competencia voraz. Para que esta tesis sea realidad los neoliberales proponen sacar al Estado del juego económico y colocar sus capacidades políticas al servicio del mercado, no puede existir una planificación central en cuanto al manejo social, es aquí el mercado quien juega un rol principal, en cuanto otorga oportunidades que el individuo libre debe elegir. En pocas palabras, el intervencionismo estatal fuerte provoca un pueblo débil, improductivo e incapaz de valorar esfuerzos propios para alcanzar objetivos. Es el abanico de oportunidades que brinda el mercado y el respeto a la libertad individual lo que debe primar en las sociedades contemporáneas.

El neoliberalismo protege el mercado como elemento productivo y político. Es decir, el poder para fijar los recursos de la sociedad a sus usos o empleos alternativos conforme a los precios libres. Se respeta, además, las prioridades de la gente en esas asignaciones, y no se imponen las de los políticos y la burocracia en general. El neoliberalismo defiende también al mercado como

instrumento distributivo del producto social; porque este cuenta con menos problemas que los instrumentos estatales.

El modelo de sociedad política propuesto por los intelectuales neoliberales pasa por construir instituciones políticas mercado céntricas lo que se traduce en un Estado de derecho al servicio del libre mercado. En pocas palabras, lo político y lo jurídico forman la dimensión institucional neoliberal. Para los neoliberales sólo hay libertad para disponer de los asuntos propios si lo político está al servicio del mercado, en donde el fin del Estado de derecho es garantizar el dominio del mercado. En este sentido la democracia será también comprendida como un mercado político (Ramírez; 2004) y los derechos sociales serán considerados como mercancías ajenas a la intervención del Estado.

6. La democracia neoliberal: Una taxonomía

Desarrollada la argumentación en cuanto la importancia que juega el mercado en la teoría económica neoliberal y pensando la democracia neoliberal como la privatización de lo político, se pueden dar cuenta de las diversas conexiones entre el mercado y la democracia en esta teoría democrática y pensar así en una democracia líquida, no en el sentido de trasladar lo político a las nuevas tecnologías de información como twitter o facebook, sino en el sentido de la orientación de las instituciones políticas ante el mercado y la disolución de le esfera pública y su reemplazo por las esferas públicas virtuales y la transformación de los ciudadanos deliberativos en términos de los fundamentos de Habermas, en consumidores despolitizados o ciudadanos precarios, así el neoliberalismo va generando dinámicas

políticas que van creando mecanismos de exclusión de la participación política: "se han generado horizontes temporales de desarraigo que despolitizan a los individuos, uno de ellos es la informalidad que sería una suerte de máquina de dominación, que produce sujetos despolitizados" (Rojas y Luque; 2019, p. 46).

En este sentido la idea de democracia para los neoliberales es un sistema perverso y circular de dominación de los más pobres debido fundamentalmente a que las estructuras del capitalismo actual establecen un Estado impotente frente al mercado, que disminuye a la impotencia a los ciudadanos, los que se encierran en su vida privada penetrada por el consumismo y sus alcances mercado céntricos.

Esto los despolitiza deliberativamente y los politiza bajo una racionalidad instrumental en dónde solo van a participar en lo político siempre y cuando se les otorgue una rentabilidad para sus intereses privados. *En síntesis, la teoría democrática neoliberal tiene que atacar el Estado de bienestar y la idea de Estado democrático y, finalmente, las bases de sustentación de la propia democracia, en tanto sustracción de la pluralidad y la alteridad y obediencia a la lógica y ética mercantil, lo que termina destruyendo a la ciudadanía social.* Desarrollados estos dos principios claves del discurso teórico neoliberal en cuanto a la democracia, podemos tener una idea en cuanto al ideal democrático, pero faltan los aspectos que nos permitan caracterizar conceptualmente qué es una *democracia neoliberal*.

8. Conclusiones:

En esta perspectiva, es posible argumentar que el campo de la política en América Latina, se está democratizando racialmente, genéricamente y clasistamente, pero no todo es miel sobre hojuelas, desde mediados de

la década pasada, dio inicio la reconfiguración política de las elites políticas libertarias, racistas supremacistas lideradas por Donald Trump, quien además es un duro crítico de la de las ideas de la globalización y del neoliberalismo, todos y todas en la región hemos escuchado que una de sus grandes metas hoy en día como presidente de los Estados Unidos, es subir los aranceles a los productos y mercancías a todos los países del mundo bajo el argumento de que los Estados Unidos compite comercialmente en condiciones inequitativas. Por otro lado, concluimos que el modelo instituido de democracia neoliberal en México desde 1982, se encuentra en decadencia, y también en un proceso de transformaciones institucionales que buscan articular una matriz sociopolítica estado céntrica.

Para concluir es central señalar que toda discusión y debate acerca de la democracia pasa necesariamente por definirla para ubicar su contexto de producción y las tradiciones intelectuales que le acompañan, en este sentido encontramos la existencia de un debate permanente entre la igualdad política y la justicia social como nodos críticos de los cuales derivaron los modelos liberales, neoliberales y sustantivistas sobre la democracia además de los razonamientos económicos y políticos de la democracia neoliberal, lo que nos permitió desarrollar las conexiones con la modernidad sólida y su articulación latinoamericana que denominamos como: Modernidad líquida decolonial. Estableciendo desde esa perspectiva que la conjunción entre democracia y neoliberalismo tuvo como resultado democracias de baja intensidad en América Latina, democracias que hoy navegan entre la resistencia, la resiliencia y el agotamiento político. Estamos en un tiempo de transiciones políticas.

Referencias bibliográficas

Ansaldi, W. (2024) Si ven al futuro, díganle que no venga. *Revista Mexicana De Sociología*, *86*(1° NE), 17–51. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1° NE.62572.

Applebaum, A. (2021) El ocaso de la democracia. Penguin Random House.

Bauman, Z. (2000) Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Bauer, M., y Becker, S. (2020) Democratic backsliding. Populism and public administration. Perspectives on Public Management and Governance 3 (1).

Brum, M. (2010) *Reflexiones sobre la racionalidad instrumental*. Catedra. Facultad de Ingeniería. Universidad de La República.. https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Racionalidad.pdf. Fuente consultada el 10 de febrero del 2025.

Buchanan, J., y Tullock, G. (2014) El cálculo del consenso. Escritos escogidos. Fundación ICO.

Buchanan, J. (2009) Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán, traducción de Verónica Sardón, Katz editores/Liberty Fund. (The Limits of Liberty. Between anarchy and Leviatan, Liberty Fund, 2000).

Cardoso, H. (2006) El origen del neoliberalismo: tres perspectivas. Espacios Públicos, 9(18),176-193 [fecha de Consulta 1 de febrero de 2025]. ISSN: 1665-8140. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676/67601812.

Corporación Latinobarómetro (2025) Informe 2024: La democracia resiliente. (Fuente consultada el 18 de marzo del 2025). Disponible en: https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

Dahl, R. (2001) La poliarquía. En *Diez textos básicos de ciencia política,* Albert Batlle (Ed.): 77-92. Ariel.

Dahl, R. (1992) La democracia y sus críticos. Paidós.

Downs, A. (2001) Teoría económica de la acción política en una democracia. En: *Diez textos básicos de ciencia política*. Albert Batlle (Editor). Ariel.

Durkheim, E. (1998) La División del Trabajo Social. Colofón, Primera edición.

Friedman, M., y Friedman, R. (1980) Libertad de elegir. Grijalbo.

Greblo, E. (2002) Democracia. Léxico de la política. Nueva Visión.

Habermas, J. (1993) El discurso filosófico de la modernidad. Taurus.

Habermas, J. (1973) Problemas de legitimación del capitalismo tardío. Amorrortu.

_____. (1983) Conciencia moral y acción comunicativa. Planeta- Agostini.

_____. (1989) La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público, en Jürgen Habermas: moralidad, ética y política, María Herrera (coord.). Alianza.

Hayek, F. (1960) Los fundamentos de la libertad. Unión Editorial.

Hayek, F. (1981) Los fundamentos éticos de una sociedad libre. Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos.

Held, D. (2015) Modelos de democracia. Alianza Editorial.

Horkheimer, M., y Adorno, T. (1998) Dialéctica de la Ilustración: Fragmentos filosóficos. Trotta.

Huntington, S. (1994) La tercera ola. Paidós.

Jiménez, J. (2013) La propuesta de ciudadanía democrática en Hannah Arendt, en: Política y Sociedad, Vol. 50 Núm. 3. https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/41862/41385.

Kymlicka, W. (1996) Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Paidós.

Laebens, ¿Melis, y Anna Lürhmann (2021) "What halts democratic erosion? The changing role of accountability". [fuente consultada: 18 de marzo de 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/350934484_What_halts_democratic_erosion_The_changing_role_of_accountability.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018) Cómo mueren las democracias. Ariel.

Lommitz, C. (1999) Modernidad indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México. Planeta.

López, A., Monsiváis., A. (2024) ¿Cómo se sostiene la democracia?: la resiliencia democrática en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Luque, J., Jijón, N., y Pérez., J. (2025) Trump y la desglobalizacion de los Estados Unidos y América Latina. Utopía Y Praxis Latinoamericana, 30(108), e14625117. Recuperado a partir de https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/e14625117.

Luque, J. (2010) Migración, ciudadanía y migración: La estructura política del neoliberalismo en América Latina. En: La reconfiguración neoliberal en América Latina. Alicia Hernández de Gante; Adrián Gimate-Welsh y Manuel Alcántara Sáenz (Coords.): Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); Universidad

Autónoma metropolitana – Iztapalapa; y Miguel Ángel Porrúa Editores.

_____. (2007) "Asociaciones políticas de inmigrantes peruanos y la "Lima Chica" en Santiago de Chile." Migraciones Internacionales, Vol. 4, núm.2, pp.121-150. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151/15140205. [Consultado: 4 de marzo de 2024]. ISSN: 1665-8906.

Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, ISSN 0210-5233, Nº 79, págs. 297-346. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760109, fuente consultada el 10 de septiembre del 2019.

Macpherson. C. B. (2005) La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke. Trotta.

Márquez, V. (2024) La resiliencia democrática: dimensiones para su análisis. En: ¿Cómo se sostiene la democracia?: la resiliencia democrática en México. Armando López y Alejandro Monsiváis (Coords). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Munck, G. L. (2024) Estados semipatrimoniales y democracias duraderas de baja calidad en América Latina. *Revista Mexicana De Sociología*, *86*(1° NE), 53–88. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1° NE.62573.

Peschard, J. (2024) Diez dimensiones de la regresión democrática en México. *Revista Mexicana De Sociología*, *86*(1° NE), 89–118. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1° NE.62574

Pineros Ayala, y, Rayran-Cortés, A. (2023) La guerra en Ucrania: entre la seguridad, la geopolítica energética y las sanciones internacionales. *Desafíos*, *35*(spe), e3. Epub

March 21, 2024.https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13194

Nozick, R. (1974) Anarquía, Estado y utopía. Fondo de Cultura Económica (FCE).

O'Donnell, G. (1995) Democracias y exclusión. Entrevista por Sebastián Mazzuca. Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos 2.

Ramírez, M. (2004) Democracia y mercado. POLIS, Revista Latinoamericana, 2(7),0. [fecha de Consulta 6 de diciembre de 2024]. ISSN: 0717-6554. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305/30500718

Ramírez, C. (2017) Reforma de pensiones en México: avances, logros y retos. *El Cotidiano,* (204),29-39. [fecha de Consulta 29 de agosto de 2024]. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/32553151003.

Rawls, J. (1971) Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión. Fondo de Cultura Económica.

Rojas, M., y Luque, J. (2019) "Estamos de paso". Informalidad y ciudadanía precaria como proceso de despolitización: El caso del emporio comercial Gamarra en Lima (2012-2018). *Revista Del Centro De Investigación De La Universidad La Salle*, *13*(51), 41-66. https://doi.org/10.26457/recein.v13i51.1867.

Salles, V. (2000) Modernidad, en: El Léxico de la Política. El Léxico de la política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Heinrich Böll Stiftung y el Fondo de Cultura Económico (FCE).

Sartori, G. (2008) Elementos de teoría política. Alianza Editorial.

Velasco Cruz, J. L. (2024) Introducción. *Revista Mexicana De Sociología*, *86*(1° NE), 13–16. https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.1° NE.62571.

Democracia e inclusión en México: la reorientación pos-neoliberal de la política social en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Democracy and inclusion in Mexico: the post-neoliberal reorientation of social policy in the government of Andrés Manuel López Obrador

Pablo Carlos Rojas Gómez
Universidad Nacional Autónoma de México
https://orcid.org/0000-0003-2483-0554
pablo.rojas@politicas.unam.mx

Resumen

Este capítulo se propone analizar en qué han consistido los cambios en la orientación de la política social mexicana durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), con el objetivo de identificar si ha habido una mayor inclusión democrática de los sectores vulnerables y precarizados respecto a lo que ocurrió en los gobiernos de las décadas anteriores. Utilizando un método comparativo socio-histórico y haciendo uso de datos oficiales, se realiza un estudio sobre la orientación de las políticas públicas durante el auge del Estado neoliberal y posterior a 2018. En ese sentido, se realiza un recuento de los nuevos programas sociales que promueven la inclusión de sectores anteriormente excluidos y se evalúa cuál es su vínculo con las reconfiguraciones en la forma de Estado, abriendo la pregunta de si está teniendo lugar una transición hacia nueva orientación pos-neoliberal de la política social.

Palabras clave: Democracia, política social, inclusión, neoliberalismo.

Abstract
This chapter aims to analyze what the changes in the orientation of Mexican social policy have consisted of during the government of Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), with the aim of identifying whether there has been greater democratic inclusion of vulnerable sectors and precarious compared to what happened in the governments of previous decades. Using a socio-historical comparative method and making use of official data, a study is carried out on the orientation of public policies during the rise of the neoliberal State and after 2018. In this sense, an account is made of the new social programs that promote the inclusion of previously excluded sectors and evaluates its link with the reconfigurations in the form of State, opening the question of whether a transition is taking place towards a new post-neoliberal orientation of social policy.

Key words: Democracy, social policy, inclusion, neoliberalism.

1. Introducción

A pesar de que durante años, la conceptualización de la democracia se ha restringido al marco del régimen de gobierno y a su método de elección (Schumpeter, 2015; Dahl, 2009), lo cierto es que, esta rebasa por mucho el ámbito procedimental y electoral, pues no puede haber un verdadero gobierno del pueblo y para el pueblo sin contemplar más factores además del político institucional.

La democracia no solo es ir a votar cada 3 o 6 años para establecer un vínculo de representación política, también es la forma de organización de la vida en sociedad. En ese sentido, se torna cada vez más urgente pensar la democracia también en una perspectiva económica, relacional, procesual y cultural

que permita comprender que, si la ciudadanía no tiene cierto grado de inclusión en la riqueza y en la economía de un país, no podría ejercer plenamente sus derechos políticos y su capacidad de inmiscuirse en la toma pública de decisiones.

A pesar de que en México se habló de una transición a la democracia (Woldenberg; 2012), nunca se especificó que eso fue hacia una democracia neoliberal acotada a una lógica mercantil de libre competencia multipartidista (Rojas; 2023), por lo que, en ningún momento contempló la inclusión del grueso de la población en la economía ni en las políticas públicas, al contrario, lo que sucedió más bien fue su exclusión recurrente. El Estado neoliberal mexicano se orientó a golpear fuertemente a la sociedad con un congelamiento radical del salario mínimo; una política social focalizada, restrictiva e individualizante; y una orientación marcada a beneficiar exclusivamente al gran empresariado transnacional financiero a través de privatizaciones, apertura de los mercados, inyecciones económicas y el despojo de derechos laborales de los y las trabajadoras.

La orientación excluyente del Estado neoliberal y de sus políticas públicas provocó graves desajustes y desequilibrios en la sociedad mexicana. En un contexto de alto grado de descontento, el Estado entró en una crisis política de hegemonía a partir del año 2006, pero que se profundizó en el 2014, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, debido a la violencia social acumulada, la desigualdad, la pobreza, la precarización, los casos de corrupción generalizada y el acotamiento de la representación política (Oliver; 2016). El Estado perdió tanta autoridad y legitimidad frente a la población, que, finalmente, en 2018 esta exigió un cambio profundo en la conducción del Estado.

A partir de la crisis del Estado neoliberal mexicano y el cambio de gobierno de 2018 se suscitaron cambios importantes en el desarrollo de la política pública y particularmente de la política social. Desde entonces y durante 6 años de gobierno, se puso en marcha una reorientación de las políticas

públicas, generando un aumento al salario mínimo, la eliminación del outsourcing, la democratización de las elecciones sindicales, el incremento del gasto social, el subsidio a las gasolinas y la ejecución de múltiples programas sociales de carácter universal incluyente. Esas nuevas estrategias han expresado desde entonces un cambio de paradigma de la política social, lo que, en su vertiente más compleja ha implicado una recuperación del rol social y económico del Estado, tomando distancia del enfoque mercantil del neoliberalismo.

Este capítulo se propone analizar en qué han consistido aquellos cambios, abriendo la pregunta de si está teniendo lugar una transición hacia una nueva orientación pos-neoliberal de la política social, con una perspectiva de inclusión que fortalezca la lógica democrática del Estado mexicano. En un primer momento se plantea la problematización y teorización sobre la relación entre política pública y forma de Estado, partiendo del hecho de que uno y otro elemento están estrechamente ligados al punto de que, la modificación de uno expresa los cambios en el otro. Posteriormente, en un segundo momento se realiza un recuento de la orientación de la política pública del Estado neoliberal, exponiendo que esta se encaminó a beneficiar principalmente al gran empresariado transnacional financiero y excluir al grueso de la población. En un tercer apartado se hace un balance de algunas de las políticas sociales del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, caracterizando el cambio de sujeto beneficiario que, en su sexenio se enfocó en aquellas clases subalternas otrora excluidas por el Estado neoliberal.

En ese sentido se realiza un recuento de los nuevos programas sociales, las modificaciones en el salario mínimo y la implementación de reformas que muestran una nueva orientación con un enfoque universalizante distinto a la perspectiva de focalización neoliberal, lo que promueve la inclusión de sectores y sujetos anteriormente excluidos. Finalmente se reflexiona sobre la posibilidad de un tránsito hacia una nueva orientación pos-neoliberal.

2. El vínculo entre políticas públicas, forma de Estado y democracia en el contexto del neoliberalismo

Entiendo por *Estado,* la condensación institucional de las relaciones de poder (en disputa o en alianza) entre las diversas fuerzas histórico-políticas de las sociedades modernas, incluidas las sociedades capitalistas contemporáneas. Desde este enfoque, se concibe que la institucionalidad del Estado es producto de las disputas y relaciones sociales vivas (Jessop; 2017) que cambian constantemente, y que por tanto, se revisten de un carácter histórico. Si una fracción de clase predomina en las disputas de fuerzas, muy probablemente, podrá incidir en mayor medida sobre la toma de decisiones del Estado, su institucionalidad y su ley. Si otra fracción se subordina, muy probablemente, disminuya su capacidad de lograr el mismo objetivo. Así como en la organización y condensación del Estado inciden clases sociales y fracciones de clase que actúan fuerzas histórico-políticas, también intervienen otros tipos de fuerzas, como los movimientos sociales, las corporaciones mediáticas, las iglesias, las colectivas feministas, las comunidades indígenas, etc.

La conceptualización de Estado que se utiliza aquí, plantea que el Estado no es una mera abstracción institucional, también es síntesis de proyectos históricos de fuerzas sociales (Gramsci; 1999) que construyen sus proyectos en función de horizontes utópicos a los cuales pretenden llegar (Zemelman; 2013). Hay fuerzas que buscan que el conjunto de la sociedad se mueva hacia un rumbo y no hacia otro y eso genera disputas, tensiones y desacuerdos sobre hacia dónde dirigir a la sociedad. En esas correlaciones de fuerzas se formulan proyectos histórico-políticos que en el presente construyen y disputan el rumbo de lo que será en el futuro, es decir, en el movimiento de la historia.

El Estado es un proceso que hay que leer en términos concretos en su espacialidad y en su temporalidad, en su con-

texto histórico y en el planteamiento de su proyecto concreto. No se puede establecer una teoría abstracta y general del Estado que se aplique a rajatabla en todas las realidades, hay que leer su concreción histórica y geográfica, no es lo mismo el Estado en Brasil que en México, Alemania, China o Egipto ni tampoco lo es en sus diferentes momentos históricos, ya que se han articulado tensiones sumamente diferentes en función del panorama de disputa de proyectos y relaciones sociales en los múltiples momentos de sus historias nacionales. Teorizar el Estado es teorizar el poder político en su contexto histórico: así como hay que visualizar las diferencias espaciales también hay que contemplar las diferencias temporales para entender qué procesos históricos construyeron al Estado que se analiza.

El método de análisis que se utiliza en el presente texto es el Enfoque del Estado Relacional (EER) acuñado por Bob Jessop (2017) y Nicos Poulantzas (1979). En él se plantea que el Estado es la condensación de relaciones entre fuerzas sociales que se disputan la conducción del poder político. Ese enfoque se aleja de perspectivas que ubican al Estado como una simple máquina o un mero armazón institucional de neutralidad inherente, al contrario, se propone que el Estado es la síntesis de relaciones sociales vivas que construyen históricamente a las instituciones. Bajo esa postura, las instituciones no serían entes permanentes e inalterables, sino históricamente modificables, pues son las fuerzas sociales las que le imprimen su carácter, sus funciones, sus reglas, sus estrategias, sus interacciones y sus proyectos de disputa. En el EER, el Estado es entonces una categoría particularmente histórica, que se configura a lo largo del tiempo, que cambia y que no permanece igual en una lógica de inalterabilidad sistémica. Para el EER, son las fuerzas sociales las que le dan sentido y sustancia al Estado, por ello, este sería también un cúmulo de procesos sociohistóricos expresados en instituciones cambiantes.

El concepto *forma de Estado* acuñado por Nicos Poulantzas (1969) es sumamente útil para visualizar el cambio es-

tatal, pues si hablar de *tipo de Estado* tiene que ver con la organización del Estado en el marco del modo de producción (capitalista en este caso), la *forma de Estado* puede ser una herramienta para referirse a cómo se organiza el bloque dominante y qué proyecto histórico-político define las funciones, orientaciones y métodos de conducción del Estado en relación con la economía. En palabras de Poulantzas

> La distinción de las formas de Estado se refiere, como se recordará, a variaciones de la articulación de lo económico y de lo político en los límites marcados por el predominio del M.P.C. (Modo de Producción Capitalista) en la periodización en estadios de una formación capitalista: concierne a toda una serie de transformaciones de las funciones del Estado, de desplazamiento de predominio entre esas funciones, de diferenciaciones de las formas de intervención de lo político en lo económico y de lo económico en lo político. Sin embargo, se había comprobado que esas variaciones, concernientes a las formas de Estado, si recubren las formas diferenciales de intervención y de no-intervención de lo económico y de lo político en las estructuras, no son directamente determinadas por ellas. Dicho de otra manera, no se reflejan en formas diferenciales de Estado más que concentrándose en las relaciones del Estado y del campo de la lucha de clases: a saber, precisamente en las relaciones del Estado y del aislamiento de las relaciones sociales económicas, por una parte, en las relaciones del Estado y del bloque en el poder en el marco de la lucha política de clases, por otra parte, y según la forma en que se conjuguen esas dos relaciones (Poulantzas; 1969, p. 405).

En ese sentido, la forma tiene que ver con la organización específica de las relaciones de poder que permiten que ciertas clases, fracciones de clase o sectores sociales dominen sobre otros. Si bien, con el concepto *tipo de Estado* se puede

hablar de los Estados feudales, los Estados esclavistas o los Estados capitalistas; con la *forma de Estado* se pueden pensar los Estados despóticos, los Estados liberales o los Estados de bienestar, que son distintas formas de Estado, pero siempre en el marco del mismo modo de producción capitalista. El *tipo de Estado* cambia más lentamente, ahí se ve el trazo grueso, sin embargo, *la forma de Estado* se reconfigura con mayor aceleración y ahí se vislumbra el trazo más fino.

Las políticas públicas no se definen por mera voluntad o iluminación de unas cuantas personas, son producto de las correlaciones de fuerzas del momento político y de la orientación que ha asumido la *forma de Estado* en esa situación histórica. No son iguales las políticas públicas de un Estado de bienestar a las de un Estado despótico o a las de un Estado neoliberal, cambian los intereses que motivan esas políticas públicas y también cambian los actores que las impulsan y los grupos que se benefician de ellas. Es muy importante analizar las políticas públicas desde un enfoque relacional para comprender que tanto las políticas como las correlaciones de fuerzas guardan un vínculo estrecho: las segundas son fruto de las primeras. La forma que asume el Estado imprime la orientación y el tipo de políticas públicas que se diseñarán, por eso hay que evitar caer en la trampa de creer que aquellas se pueden estudiar desde concepciones exclusivamente formales e institucionales sin historicidad.

Lo anterior es particularmente útil para cuando se quieren estudiar las políticas públicas de Estado, antes que las políticas públicas de gobierno, pues aquellas son las que trascienden el tiempo y asumen una continuidad más allá de la temporalidad de un gobierno.

> Las políticas de Estado, que como ya afirmamos no pueden ser pensadas fuera de la relación Estado/sociedad, constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado, forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico

> del gobierno. Trascienden la temporalidad de una gestión, la resolución de problemas de coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden calificarse como políticas de Estado (Guardamagna y Cueto; 2013, p. 74).

Luego de coincidir con Guardamagna y Cueto, es importante considerar que, para hacer análisis de las políticas de Estado hay que leer la forma de Estado que se encuentra tras de ellas y las correlaciones de fuerza que las impulsan, pues la configuración de políticas de Estado implica una estabilización de orden institucional que permite una continuidad más allá de un sexenio, lo que quiere decir que, para que existan políticas públicas de Estado debe de haber suficiente fuerza de ciertos actores políticos para garantizar que se reproduzca la misma orientación durante un tiempo considerable, aún cuando termine el gobierno que las implementó. Lo que se plantea en el presente trabajo es que, la forma que asumió el Estado mexicano en la última década del siglo XX fue una forma neoliberal que desplegó también políticas públicas neoliberales, orientadas en una lógica excluyente que benefició radicalmente al gran empresariado, sin incluir a la mayoría de la población, particularmente a los sectores más vulnerables y precarizados.

En otro nivel de análisis, también hay que considerar que Estado y democracia son dos conceptos que no pueden escindirse de ninguna manera, pues, aunque pueden existir distintos tipos de regímenes políticos, el que ha primado en las sociedades capitalistas contemporáneas es el de la democracia, que toma en cuenta los procesos electorales para que se pueda rotar el poder político (Katz y Mair; 2022) y que se

establezcan las reglas de acceso a la conducción del Estado. Sin embargo, algo que se suele omitir es que, como se señaló anteriormente, la democracia se suele acotar al marco procedimental de las elecciones, asumiendo que no existe vínculo real entre economía y política. Como bien ha planteado Yanis Varoufakis

> Mientras que la democracia ateniense se centró en los ciudadanos sin amos y dio poder a los trabajadores pobres, nuestras democracias liberales se basaron en la tradición de la Carta Magna, que era ante todo una carta para los amos. Y, de hecho, la democracia liberal solo surgió cuando fue posible separar del todo la esfera política de la esfera económica, y así restringir la democracia a la esfera política, dejando la esfera económica, el mundo corporativo si ustedes quieren, como una zona carente de democracia. En nuestras democracias, esta separación de las esferas económica y política dio lugar a una lucha épica inexorable, en la que la esfera económica coloniza a la esfera política, devorando su poder. ¿Se han preguntado por qué los políticos ya no son lo que solían ser? No se debe a que su ADN se haya degenerado. Se debe en cambio a que hoy se puede estar en el gobierno y no en el poder, porque el poder se ha trasladado de la esfera política a la esfera económica, de la cual está separada (Yanis Varoufakis; 2016, p. 41).

La búsqueda por acorralar la democracia en el ámbito de la política y restarle su contenido e influencia en lo económico, suele omitir que la democracia no sucede en abstracto, sino en estrecha vinculación con la forma en que se organiza el Estado, los métodos de producción y las políticas públicas. En ese sentido, al adquirir una forma neoliberal, el Estado también fue forjando una forma neoliberal de la democracia (Favela; 2022), particularmente en términos de los requerimientos mercantiles, pues

> El neoliberalismo deshace la democracia tal como la conocemos al convertirla en un mercado. En este proceso, los neoliberales han evidentemente cuestionado (y algunos directamente rechazado) los sentidos tradicionales de la democracia que ponen énfasis en la deliberación pública y la votación de mayoría como fuentes primarias de legitimidad en el proceso de toma de decisiones políticas. (Zamora; 2019).

Al reorganizar la democracia bajo esquemas de partidos políticos vueltos empresas y votantes convertidos en nuevos consumidores, básicamente lo que se hizo fue transformar la democracia en una actividad de compra-venta. Se mercantilizó la democracia, sin embargo, no se democratizó el mercado, eso sí que no, pues el objetivo de esa nueva forma de democracia fue cobijar y legitimar la reestructuración neoliberal del Estado de manera sincronizada para salvaguardar la tasa de ganancia del capitalismo global.

La neoliberalización del Estado y de la democracia desde el ámbito de la mercantilización tuvo un claro beneficiario permanente: el gran empresariado transnacional financiero que hilvanó una nueva hegemonía político-económica. En ese contexto, no cupo la posibilidad de democratizar el mercado y la economía porque eso habría implicado reconfigurar el mapa de actores y sujetos beneficiados por la reestructuración neoliberal. La democracia no atravesó por un proceso de ampliación, sino de constricción, con el fin de viabilizar la reestructuración del poder de clase del gran empresariado como señaló David Harvey (2005).

Con toda esa carga estructural detrás, la democracia neoliberal se mantuvo reducida al marco procedimental electoral sin trastocar la organización excluyente del Estado neoliberal, que en términos concretos, se abocó a beneficiar al gran empresariado transnacional financiero y excluyó de la orientación de sus políticas públicas a la mayoría de la población y,

sobre todo a los sectores más pauperizados. De hecho, el Estado más bien se dedicó a golpear y desarticular esos sectores, para evitar que opusieran resistencia. Por esa razón se volvió tan importante

> Mantener un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno. Para eso era necesaria una disciplina presupuestaria, con la contención de gasto social y la restauración de una tasa 'natural de desempleo', o sea, la creación de un ejército industrial de reserva para quebrar a los sindicatos. Además, eran imprescindibles reformas fiscales para incentivar a los agentes económicos. En otras palabras, esto significaba reducciones de impuestos sobre las ganancias más altas y sobre las rentas (Anderson; 2012, p. 16).

De esa manera, el Estado neoliberal se dedicó a favorecer a los sectores dominantes y desgastar y desarticular a los sectores subalternizados en una lógica de exclusión continua. Mientras tanto, la democracia neoliberal se encaminó a legitimar eso al abstenerse de procurar la democratización de la economía y mercantilizar las reglas de la institucionalidad política. En otras palabras, la democracia neoliberal prohijó la perspectiva excluyente del Estado neoliberal en boga.

3. Las políticas públicas durante el Estado neoliberal y la transición fallida hacia la democracia

Durante el auge del Estado neoliberal latinoamericano se estableció un vínculo de representación particularizada e instrumental, en beneficio del gran capital transnacional y finan-

ciero, negándose a generar una representación política más amplia que abarcara a sectores de las clases subalternas (Oliver; 2005). Dicho de otro modo, el sector financiero trasnacional del gran empresariado fue el principal beneficiario de las políticas públicas del Estado neoliberal.

México no fue la excepción a esa nueva forma de representación política, y, desde el principio de la implementación del neoliberalismo, las políticas públicas se encaminaron a subvencionar al gran empresariado transnacional financiero, lo que perduró más allá de un gobierno. Las políticas neoliberales comenzaron a ser ejecutadas durante el sexenio de Miguel De la Madrid, quien dio inicio a la apertura de las fronteras comerciales a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986. De esa manera, liberalizó las fronteras y eliminó los aranceles que protegían la producción interna, lo que provocó que la economía se abriera al capital transnacional de manera abrupta. El GATT disminuyó las tarifas arancelarias ponderadas de 28.5% en 1985 a 11.8% en 1987 (Dussel Peters; 2000, p. 14), permitiendo el ingreso de las mercancías extranjeras con aranceles mucho menores. Ahí, el gran empresariado transnacional fue el principal favorecido.

En 1988, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, se dio inicio a una nueva oleada de liberalización de la economía y apertura masiva a los capitales transnacionales a través del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Básicamente reprodujo la misma línea iniciada por De la Madrid y se propuso fortalecer al máximo a los grandes capitales transnacionales que aprovecharon la oportunidad y rápidamente maquilizaron la frontera entre México y Estados Unidos de América.

Además, Salinas también impulsó un ciclo radical de privatizaciones de empresas paraestatales, rematando a precios raquíticos empresas como la de Teléfonos de México (TELMEX), promoviendo con eso la constitución de un nuevo mapa de extrema riqueza, que permitiría que en solo un

sexenio se pasara de haber solo una familia en la lista de las personas más ricas a existir 23 familias en Forbes (Concheiro; 1996). Aquellas privatizaciones no solo reconfiguraron la organización de la riqueza, sino que también rediseñaron el bloque de poder en el país. Los nuevos ricos pasaron a ser los principales beneficiarios de la política pública y también se convirtieron en sujetos sociales con gran capacidad de influencia política en el Estado.

Posteriormente, en el gobierno de Ernesto Zedillo tuvo lugar la crisis económica de 1994, que el presidente enfrentó con la ejecución de más políticas públicas de índole neoliberal, tal como lo fue la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) que conllevó transferencias masivas de fondos públicos provenientes de los impuestos de todos los contribuyentes para rescatar a los grandes bancos que ya había privatizado Salinas en el sexenio anterior. Además, Zedillo continuó con las privatizaciones, reformando los fondos de pensiones del IMSS y la posesión de las vías férreas, haciendo que ambas pasaran a manos de empresarios. Años después de dejar la presidencia, Zedillo ocupó cómodamente puestos de administración central en una de las empresas más beneficiadas por la privatización ferroviaria: el consorcio trasnacional Kansas City. Como puede apreciarse, nuevamente con Zedillo se reprodujo el beneficio del gran empresariado transnacional financiero, que fue el sector consentido en plena crisis económica.

A pesar de que en el año 2000, el arribo de Vicente Fox a la presidencia se intentó hacer ver como "la transición hacia la democracia" (Woldenberg; 2012), lo cierto es que aquel cambio resultó un mito (Ackerman; 2015), pues se redujo a una liberalización del régimen político, que se abrió a la competencia entre partidos en una lógica mercantil neoliberal que concibió a los partidos como empresas, a los ciudadanos como consumidores, al voto como moneda de cambio y a las campañas electorales como campañas de mercadeo (Rojas; 2023). La "transición a la democracia" solo se dio en términos de la

organización de las contiendas para acceder al gobierno, reduciendo ese proceso al esquema electoral, que en nada atravesó la organización de la economía, del Estado ni de sus políticas públicas que continuaron bajo la misma orientación neoliberal que excluía a los sectores mayoritarios y que beneficiaba mayormente al gran empresariado. En suma, la "transición a la democracia" quedó solo en el plano procedimental de la institucionalidad política y escindió por completo el plano económico y social, tal como ya lo advertía Yanis Varoufakis (ver introducción).

Vicente Fox continuó con las políticas neoliberales, pues sencillamente se abocó a formular un gobierno "de los empresarios, por los empresarios y para los empresarios" (Jornada; 2001), colocando en puestos clave de su gabinete a integrantes prominentes del gran capital y orientando hacia ese grupo sus principales políticas. Su gobierno, lejos de generar una inclusión democrática de todos los sectores sociales, reprodujo la orientación excluyente del neoliberalismo, centrándose en beneficiar nuevamente al gran empresariado, y, relegando al grueso de la población de la organización económica y política.

Entre sus principales acciones estuvo la propuesta de reforma fiscal para incrementar el 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos, medicinas, libros y colegiaturas (Expansión; 2013). Con ello, Fox planteó incrementar la carga fiscal al grueso de la población. La iniciativa finalmente no prosperó, pero dejó por sentada la orientación excluyente de su gobierno. En paralelo, el nuevo presidente de los empresarios, generó un FOBAPROA azucarero con la expropiación de 27 ingenios azucareros para proteger a sus dueños de una deuda de 3 mil millones de dólares (Reporte Índigo; 2013). Esos mismos ingenios fueron posteriormente devueltos a los empresarios, después de que el Estado los saneó con presupuesto público.

Con Fox, una vez más se repitió la historia de generar políticas públicas que relegaron al grueso de la población y que

se orientaron al beneficio del gran empresariado transnacional financiero, todo eso a pesar de haber cacareado una transición a la democracia, que finalmente resultó incompleta, obstaculizada o sencillamente, neoliberalizada. En ese sentido, lejos de promover la inclusión social para lograr un proceso de democratización real, Fox reprodujo el enfoque neoliberal de exclusión, lo que generó un malestar con la democracia (Cadena-Roa y López; 2019), manifestado en posteriores movimientos sociales, protestas e impugnaciones, incluida la movilización de apoyo a López Obrador frente al desafuero (que el mismo Fox promovió) en 2005.

Cuando llegó a la presidencia, luego de un proceso electoral profundamente opaco e impugnado por las protestas poselectorales más grandes de la historia mexicana, Felipe Calderón avanzó en la privatización de PEMEX, proponiendo la modificación de la Ley Orgánica de Pemex y del artículo 27 constitucional, con el fin de procurar que las empresas privadas pudieran acceder a concesiones y contratos, especialmente en actividades ligadas a la explotación de petróleo de aguas profundas. Además, su gobierno desapareció la empresa paraestatal Luz y Fuerza del Centro, privatizó los fondos de pensiones del ISSSTE y legalizó el outsourcing en el último tramo de su sexenio. En vez de distanciarse de lo desarrollado por los gobiernos anteriores, Calderón arreció la lógica excluyente.

Por su parte, en su gobierno, Peña Nieto terminó por abrir PEMEX a la iniciativa privada nacional y transnacional, al igual que hizo con la producción eléctrica, modificando los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, promoviendo que PEMEX y CFE transitaran de ser organismos públicos descentralizados a convertirse en Empresas Productivas del Estado (EPE), que, asumiendo la lógica lucrativa, a partir de ese momento tendrían que competir en el mercado con las empresas privadas sin respaldo estatal (Vargas Suárez; 2015, p. 130). De igual manera generó una reforma laboral disfrazada de educativa, con el fin de incrementar la vigilancia y el punitivismo en

la producción de las y los profesores, que comenzaron protestas intensas en todo el país.

Lo anteriormente expuesto ayuda a entender por qué se dejó de tomar en cuenta el bienestar y la inclusión social, al punto de que durante ese período se congeló por completo el salario mínimo. Como se muestra en el siguiente cuadro, la variación en el salario mínimo desde el gobierno de Ernesto Zedillo hasta finales del sexenio de Peña Nieto, fue prácticamente nulo, pues lo realmente importante era maximizar la tasa de ganancia de los grandes empresarios a costa de perpetuar el modelo de explotación laboral.

Cuadro 1 Evolución histórica del salario mínimo real (1998-2018) (pesos mexicanos por día)

Salarios mínimos	1998	2002	2006	2010	2014	2018
General	$ 87.65	$ 76.54	$ 76.83	$ 78.28	$ 78.86	$ 88.14

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI)/ Gobierno de México.

En ese sentido, la apuesta del neoliberalismo fue la exclusión del grueso de la población trabajadora de los beneficios estatales que quedaron dedicados exclusivamente al gran empresariado. El breve recuento que se ha hecho hasta aquí, da muestra de que las políticas públicas neoliberales trascendieron la temporalidad coyuntural de uno o dos gobiernos, en el sentido de lo caracterizado por Guardamagna y Cueto

> Es necesario distinguir una 'política de gobierno' de una 'política de Estado'. Una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta. Por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. Es decir, son políticas que normalmente no

> tienen continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo. Tampoco busca consensos extendidos, sino que refleja el pensamiento de la mayoría que durante un período determinado sustenta a ese gobierno. Es más, una política de gobierno no tiene por qué tener continuidad con políticas anteriores, no necesariamente tiene consenso ni lo busca, porque la raíz ideológica que diferencia la nueva política con la anterior, es la misma que diferencia al gobierno de la oposición. Consecuentemente, a un gobierno no se le puede exigir que formule políticas de Estado porque esa no es su competencia. Lo que no puede dejar de hacer es gobernar por políticas y por lo tanto, proponerlas, discutirlas, tratar que prevalezcan sus criterios, implementarlas, ejecutarlas y aplicarlas.
>
> Una política de Estado, en cambio, construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad. Esto es así porque el Estado, a través de sus políticas suele encarnar valores, algunos de los cuales son vertebrales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas, que más allá del componente ideológico de cada gobierno, perduran en el tiempo, convirtiéndose en verdaderas políticas de Estado (Guardamagna y Cueto; 2013, p. 75).

A partir de lo anterior, podemos plantear que las políticas neoliberales no se restringieron a ser políticas de gobierno, más bien fueron políticas de Estado que trascendieron el tiempo sexenal. Aquellas fueron políticas ejecutadas durante los gobiernos de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, quienes, sin distinción de partido, mantuvieron y continuaron

la misma orientación de plena mercantilización y favoritismo hacia el gran empresariado financiero transnacional. Y si, la forma que predominó fue la del Estado neoliberal, las políticas neoliberales tuvieron en marcado carácter excluyente de las mayorías sociales, contrastando con el intenso beneficio del gran empresariado transnacional financiero, que, en la correlación de fuerzas se posicionó como el principal sujeto triunfador.

4. La política social y la perspectiva inclusiva durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Quizá una de las rutas más polémicas del sexenio de López Obrador ha sido la reorganización de la política social y, particularmente de los programas sociales, pues la perspectiva que había prevalecido durante el período neoliberal en ese rubro, fue el de la focalización, que consistió fundamentalmente en dar apoyos económicos a sectores con características específicas de pobreza extrema. Ejemplo de ello fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del gobierno de Carlos Salinas de Gortari; posteriormente, en el sexenio de Ernesto Zedillo aquel se convirtió en el Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresa; después se rebautizó como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón; finalmente el mismo devino en el Programa de Inclusión Social Prospera, del gobierno de Enrique Peña Nieto. A pesar de tener nombres distintos, el Pronasol-Progresa-Oportunidades-Prospera fue el mismo programa continuado por distintos gobiernos neoliberales de 1997 a 2018, cuyo eje consistió en asignar el apoyo a partir de una doble focalización: geográfica y de selección por parte de las autoridades.

La lógica orientadora de la política social neoliberal estableció filtros de selección para recibir los programas sociales,

lo que, lejos de plantear una perspectiva de saneamiento, reprodujo el esquema de exclusión que permeó en toda la estructura del Estado neoliberal. La focalización, más que promover la salida de la pobreza de las personas, más bien instauró fue la idea de que las transferencias monetarias tendrían que estar condicionadas bajo criterios decididos por las autoridades, además de que estas solo representarían "un apoyo" para que, individualmente, las personas pudieran salir de su condición de pobreza extrema (Barclay; 2020, pp. 98-99).

En el período neoliberal, los programas sociales tuvieron como trasfondo el cargar sobre los individuos la responsabilidad de salir de la pobreza, dejando de lado que ese fenómeno es parte del contexto. Se partió de la noción de que los individuos más pobres solo necesitaban un empujón del Estado para, mediante su propia acción, pudieran ascender en la organización de clase. En esa esquematización, los programas sociales se conformaron como dádivas de un Estado neoliberal subsidiario para formar capital humano, siempre con el afán de fortalecer al mercado.

Al llegar a la presidencia en 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anunció el fin del neoliberalismo y su política pública, augurando un giro en la orientación y en el modo de conducción del Estado mexicano, lo que manifestó textualmente de la siguiente manera

> Estamos iniciando una etapa nueva, es un cambio profundo, una transformación; no es un simple cambio de gobierno, es un cambio de régimen. Es el momento de expresar que para nosotros ya se terminó con esa pesadilla. Declaramos formalmente desde Palacio Nacional el fin de la política neoliberal, aparejada esa política con su política económica. Quedan abolidas las dos cosas: el modelo neoliberal y su política económica de pillaje, antipopular y entreguista (Gobierno de México; 2019).

A partir de entonces, López Obrador tomó distancia del paradigma focalizador de los programas sociales y apostó por la universalización, asignando esa función a la Secretaría del Bienestar federal, cuyo papel principal ha sido la dispersión de las transferencias económicas universales para las personas que tomen la decisión de inscribirse en los padrones de beneficiarios, terminando de esa manera con la filtración geográfica y de selección de autoridades institucionales.

El principal objetivo del Programa Sectorial de Bienestar de AMLO se planteó "delinear la nueva política social de México que está centrada en las personas como sujetos de derechos y busca construir el inicio de un estado de bienestar para todas y todos los mexicanos". Además, se propuso "cumplir con el mandato del PND y honrar el pacto social que le corresponde cumplir al gobierno para generar las condiciones que permitan asegurar el acceso universal al bienestar, comenzando por los grupos sociales histórica y sistemáticamente discriminados y excluidos, pues son los más vulnerables a la pobreza y marginación" (Programa Sectorial de Bienestar, p. 15).

En ese sentido, la nueva política social de AMLO se enfocó en establecer el acceso universal a los programas sociales, con el fin de construir un estado de bienestar. Bajo esa línea directriz se pusieron en marcha los siguientes programas:

a) Jóvenes Construyendo un Futuro.- Está dirigido a jóvenes de 18 a 29 años de edad que no se encuentran estudiando, con el objetivo de capacitarles e incorporarles a oficios de pequeñas y medianas empresas. El monto mensual de las becas es de $7,572 mensuales.

b) Jóvenes Escribiendo un Futuro.- Encaminado a jóvenes estudiantes de educación superior, proporcionando una beca de $2,575 mensuales.

c) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.- Es una pensión universal de $6,000 bimestrales para personas mayores de 65 años.

d) Sembrando Vida.- Es un programa de otorgamiento de apoyos económicos y en especie de $6,000 para el cultivo agroforestales en zonas de 2.5 hectáreas.

e) Beca para el Bienestar Benito Juárez.- Este programa está encaminado a estudiantes de educación básica y de educación media, proporcionando $920 mensuales.

f) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad.- Este programa se dirige a personas de todas las edades, otorgando una pensión de $3,100 de manera bimestral.

g) Programa para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.- Es una transferencia económica para familias en las que el peso del sostén del hogar recaiga en una sola figura de autoridad, particularmente madres. El monto asignado es de $1,600 bimestrales.

La universalización de los programas sociales implicó una reorientación de la política pública en nuevos términos que sostuvieron una lógica redistributiva del gasto social y que representaron una gran inversión estatal. Según datos del gobierno, entre 2018 y 2024 (es decir, en el sexenio de López Obrador) se invirtieron $2.7 billones (moneda mexicana), alcanzando a 35 millones de hogares, luego de que en 2024 se diera un aumento del presupuesto del 27%, equivalente a $745 mil 813 millones (Programas Para el Bienestar; 2024). Tal inversión en programas sociales es una iniciativa sui generis que no tuvo comparación con políticas sociales en gobiernos anteriores.

A lo largo del sexenio, la pensión para personas adultas mayores incrementó su padrón en 138%, pasando de 8,351,996 derechohabientes en 2019 a 12,343,472 en 2024 y estableciendo una bancarización del 99.9% de las personas beneficiarias. Por su parte, la pensión para personas con discapacidad entregó en 2024, un total de $16,199 millones a derechohabientes, mientras que el apoyo para niñas y niños hijos

de madres trabajadoras se distribuyó entre 664,889 familias de un solo sostén económico, que en el 95% de los casos fueron mujeres trabajadoras (Sexto Informe de Gobierno; 2024, pp. 237-245).

El programa Jóvenes Construyendo un Futuro por su parte, benefició a 2,973,449 jóvenes ubicados en 573,762 centros de trabajo, desembolsando $128,816 millones. Del total de las y los jóvenes, el 27.1% residía en zonas de alta incidencia delictiva y 17.5% se ubicaba en municipios de alta marginación. Por su parte, las Becas para el Bienestar Benito Juárez, beneficiaron a 6.6 millones de niñas, niños y adolescentes de escuelas públicas de educación básica con una inversión de $42,807.6 millones, entre 2023 y 2024; mientras que en la educación media superior se invirtieron $37,767.4 millones en beneficio de 4.2 millones de estudiantes; y en educación superior $12,614.3 millones (Sexto Informe de Gobierno; 2024, pp. 237-245).

Sin embargo, la universalización no fue la única medida en materia de política pública socio-económica, otro de los elementos que se implementaron fueron las iniciativas de reformas legislativas, particularmente la eliminación del outsourcing y la democratización de las elecciones sindicales, poniendo sobre la mesa que, por un lado, las y los trabajadores fueran contratados directamente por las empresas patronales, sin tercerizaciones y, por el otro, se transparentaron las elecciones de las directivas sindicales, impidiendo que estas fueran electas a mano alzada y promoviendo el uso de urnas secretas.

También se impulsó el subsidio a las gasolinas, la inversión prioritaria en Petróleos de México (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), planteando como una línea de acción de política pública, la recuperación del sector energético.

Finalmente, otra reorientación sustancial en términos de política pública laboral fue el aumento al salario mínimo, que ha consistido en un incremento general del 16% en 2019

(100% en la Frontera Norte); 20% en 2020 (5% para la Frontera Norte); 15% en 2021; 22% en 2022; y 20% en 2023 (El Financiero; 2023) en un contexto en el que, durante el período neoliberal no había habido incrementos significativos en el mismo rubro.

Toda esa reorganización de la política social de López Obrador tejió una nueva forma de inclusión, pues, esos mismos sectores vulnerables, precarizados, y profundamente excluidos, volvieron a ser incorporados en la toma de decisiones del Estado y de la economía. Una cosa que hasta la fecha no ha querido entender la oposición es que, los sectores que respaldaron a AMLO durante su gobierno, lo hicieron porque por primera vez en muchos años se les consideró como parte de la política del Estado. En la crisis de la pandemia no se reforzaron las privatizaciones ni tampoco se rescató a los grandes bancos, se continuaron los programas sociales y demás componentes de la nueva política pública con vacunas gratuitas de acceso universal. Esa forma de responder a la crisis fue parte de la nueva orientación inclusiva de todos los sectores sociales, sin exclusiones y sin exclusividades como sucedía durante el auge neoliberal.

5. ¿Hacia un pos-neoliberalismo inclusivo de la política social en México?

Un eje de las políticas públicas neoliberales fue el fortalecimiento del capital y la recuperación de la tasa de ganancia luego de la crisis de los 80s, a través de las privatizaciones, las transferencias multimillonarias a los grandes empresarios y la estructuración mercantil de la vida social, lo que acentuó la exclusión del grueso de la población respecto de la representación política del Estado. Durante el neoliberalismo, los programas sociales se ejecutaron de manera focalizada, es decir, particularmente orientada hacia sectores muy específicos,

con la intención de que se incorporaran al mercado de trabajo precarizado y salieran de la línea de la extrema pobreza de manera individual. Ese elemento fue un sello característico, tal como se señala en un estudio que abordó el caso chileno, donde se concluyó que el neoliberalismo,

> Ha buscado el incentivo al emprendimiento de los ciudadanos, apostando por políticas públicas focalizadas que fortalezcan los mecanismos para acelerar la creación y mantención de pequeñas y medianas empresas (PyME) en la población. Apertura al mercado externo, matriz productiva basada en la extracción y comercialización de materias primas, inversión público-privada (Vidal; 2019, pp. 8-9).

La respuesta de la ciudadanía ante la lógica excluyente del neoliberalismo fue la demanda de un cambio de conducción, que finalmente otorgó el voto de confianza a López Obrador en 2018, y que, desde entonces, ha conllevado una reestructuración en el paradigma de la política social, lo que ha significado el establecimiento de una nueva ruta hacia el mejoramiento de las condiciones de los sectores más empobrecidos y vulnerables, bajo una perspectiva de mayor inclusión social.

El alejamiento del gobierno de López Obrador de la focalización decantó en una apuesta por la universalización, y, aunque la pandemia y la consiguiente crisis económica retrasó la posibilidad de observar a cabalidad los efectos de su reorientación social, en los meses recientes, la evaluación del CONEVAL ha dado a conocer que alrededor de 5 millones de personas salieron de la línea de pobreza entre 2018 y 2022, lo que representó una reducción de 6.4 puntos porcentuales (Los Ángeles Times, 2023), a pesar de que, en paralelo la disminución de las personas en situación de pobreza extrema se mantuvo constante. Como se puede observar en el siguiente cuadro, elaborado a partir de los informes recientes del CONEVAL, efectivamente hubo una reducción de 43.2% de personas en situación de pobreza en 2016 a 36.3% en 2022, sin

pasar por alto que hubo un incremento en 2020, producto de la pandemia y de la crisis económica. Acerca de la pobreza moderada, el porcentaje de personas pasó del 36.0% en 2016 al 29.3% en 2022.

Cuadro 2. Fluctuaciones en los porcentajes de pobreza entre la población mexicana (2016-2022)

Rubro	2016	2018	2020	2022
Porcentaje en situación de pobreza (%)	43.2	41.9	43.9	36.3
Porcentaje en situación de pobreza moderada (%)	36.0	34.9	35.4	29.3
Porcentaje en pobreza extrema (%)	7.2	7.0	8.5	7.1
Personas en situación de pobreza (millones de personas)	52.2	51.9	55.7	46.8
Personas en situación de pobreza moderada (millones de personas)	43.5	43.2	44.9	37.7
Personas en situación de pobreza extrema (millones de personas)	8.7	8.7	10.8	9.1
Porcentaje de jóvenes en pobreza	44.3	42.4	44.7	37.5
Porcentaje de personas con discapacidad en pobreza	49.4	48.6	49.5	41.2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe "Medición de pobreza 2022" del CONEVAL y el Sexto Informe de Gobierno (2024).

Sin embargo, aunque los programas sociales han funcionado en términos de la disminución del porcentaje y cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza moderada, aún queda un gran pendiente en relación a la pobreza extrema, pues hubo una reducción mínima de 0.1% entre 2016 y 2022 y un incremento real en cantidad de personas, lo que representa un reto importante a atender y evaluar a partir de este momento.

Por su parte, el porcentaje de personas jóvenes en situación de pobreza se redujo del 44.3% en 2016 al 37.5% en 2022, mientras que el porcentaje de las personas con discapacidad en pobreza pasó del 49.4% al 41.2% en el mismo período. Todos los datos anteriores, aunque resultan insuficientes a la luz de la desigualdad generada a lo largo de décadas, claramente demuestran un avance de suma relevancia, que, al menos, en términos de intencionalidad sí implica un cambio sustancial en la posibilidad de inclusión social en la organización de la economía y del Estado.

El cambio de orientación de la política social en México ha iniciado una transición hacia una forma pos-neoliberal, trasladando el horizonte de atención y beneficio que anteriormente se centraba exclusivamente en el gran empresariado transnacional financiero y relegaba a los sectores más vulnerables. No es que los grandes potentados quedaran fuera del interés del Estado, pues bajo el gobierno de Lopez Obrador, los bancos obtuvieron 68% más ganancias que con Peña Nieto, que representaron un contraste de utilidades de $698,374 millones en el período de 2013 a 2018, mientras que entre 2019 y 2024, esas ganancias fueron de $1,178,323,000,000 (es decir un billón de pesos) (Gutiérrez; 2024). Sin embargo, lo que sí representa este movimiento es que, aunque los grandes empresarios siguieron ganando grandes fortunas con López Obrador, también se incluyó a los sectores más precarizados, lo que quiere decir que el Estado intenta colocarse como un garante de equilibrio que pretende beneficiar tanto a los más ricos como a los más pobres. Aún falta ver si ese esquema de conciliación de clases perdura más allá del tiempo.

6. Reflexiones finales

En el análisis de las políticas públicas es importante considerar que estas guardan un vínculo central con la *forma de Estado* que las implementa, pero también con las correlacio-

nes de fuerzas que le dan orientación a esa *forma de Estado.* En ese sentido, al estudiar las políticas públicas hay que tener en cuenta en el marco de qué relaciones de poder se están dando, lo que ayuda a definir qué fuerzas histórico-políticas son las principales beneficiarias, y, por tanto, las principales triunfadoras.

A contrapelo de la perspectiva procedimental y electoral, es de suma relevancia considerar que la democracia también cuenta con un contenido económico y con un vínculo directo con el Estado y sus políticas públicas, al punto de que, dependiendo del enfoque que se adopta en la forma de Estado y en las políticas públicas, se puede lograr una ampliación de la democracia o su constreñimiento. En ese sentido, un aporte de este trabajo es que, en el caso mexicano, la conformación del Estado neoliberal, conllevó también la aplicación de políticas públicas neoliberales, que, lejos de generar mayor inclusión y una consolidación democrática, lo que se provocó fue la profundización de una perspectiva excluyente que provocó un agotamiento de la democracia.

Como se expuso aquí, lo que se conoció como "la transición a la democracia", resultó ser más bien un fenómeno de constreñimiento reducido al plano electoral y a la libre competencia multipartidista y mercantilista. La democracia a la que se transitó estuvo alimentada por la ejecución de políticas neoliberales que excluyeron al grueso de la población precarizada y que más bien se orientaron a beneficiar al gran empresariado transnacional financiero a través de privatizaciones, inyecciones de recursos, rescates económicos y precarización de la fuerza de trabajo. En ese aspecto, la democracia neoliberal no generó mayor inclusión, sino un ahondamiento de la lógica excluyente. La continuidad que hubo de las políticas neoliberales incluso después de la llamada "transición a la democracia", expresa la existencia no sólo de políticas de gobierno, sino de políticas de Estado que trascendieron la temporalidad sexenal, y que, a pesar de los avances en términos de la apertura de la institucionalidad política, no lograron

construir una democracia incluyente para todos los distintos sectores sociales.

Sin embargo, después de la crisis del Estado neoliberal entre 2006 y 2018, tuvo lugar un cambio sustancial que se propuso conseguir el fin del neoliberalismo y su política pública. Lo que este trabajo ha planteado es que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, efectivamente, puso en marcha una reorientación en materia social y también económica, al desarrollar una nueva política social pos-neoliberal que ha tomado distancia de los paradigmas excluyentes en pos del beneficio exclusivo del capital financiero transnacional y el aumento de su tasa de ganancia. De esa forma, a través del incremento al salario mínimo, la reforma de eliminación del outsourcing, la democratización en la elección de las dirigencias sindicales y, sobre todo, de la universalización de los programas sociales se ha promovido una nueva lógica de inclusión de los sectores vulnerables, subalternos y precarizados.

La nueva perspectiva tiene un potencial considerable para incrementar la inclusión a través de la redistribución de los impuestos y la riqueza pública y hacer nuevamente parte del interés del Estado a esos grupos que fueron relegados y dejados a su suerte en los tiempos del auge neoliberal. Una explicación al apoyo tan arrollador que tuvo Morena en 2024 puede estribar en el éxito inclusivo de esos sectores, que se sintieron subjetivamente considerados. El apoyo económico de cada programa social tiene un peso simbólico de gran relevancia que las y los opositores de los partidos neoliberales no han podido leer, pues insisten en calificar la nueva política social bajo el mote de "asistencialismo para pobres", lo cual tiene en el fondo una cierta carga de clasismo muy propio de las élites mexicanas.

A pesar del avance de la ampliación democrática que implica la inclusión de esos sectores otrora excluidas, hay que tener en cuenta que la reorientación pos-neoliberal de la política social no significa per se la construcción de una nueva forma de Estado pos-neoliberal, pues los cambios que se han

suscitado se encuentran en el marco de un solo sexenio, por lo que, hace falta comprobar si tendrá continuidad la misma orientación en materia de políticas públicas en los sexenios futuros. Si eso sucede, entonces sí podremos hablar de un nuevo ejercicio de políticas de Estado y no solo de políticas de gobierno. El otro elemento importante para poder caracterizar una probable construcción de una nueva *forma de Estado* posneoliberal, será la conducción específica del nuevo proyecto, sobre todo si eso implica el levantamiento de una nueva forma de Estado de bienestar al estilo de principios del siglo XX, o si, por el contrario, tendrá una nueva codificación orientadora con otra nominación y con otro contenido propio del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

Ackerman, John. (2015) El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano. Planeta.

Anderson, Perry. (2012) Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader, & P. Gentili, La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. CLACSO.

Barclay, Emiliano. (2020) Progresa-Oportunidades-Prospera. Estrategias del combate a la pobreza en México (Tesis de magíster). Universidad Nacional de General San Martín.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. (1982) Diccionario de política. Siglo XXI.

Cadena-Roa, Jorge y López, Armando. (2019) El malestar con la representación en México. UNAM/Ficticia.

Concheiro, Elvira. (1996) El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. UNAM/Era.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023) Medición de pobreza 2022. CONEVAL.

Dahl, Robert. (2009) La Poliarquía: participación y oposición. Tecnos.

Dussel Peters, Enrique. (2000) La inversión extranjera en México. CEPAL.

Expansión. (2013) Las peripecias de las reformas en México. Obtenido de Expansión: https://expansion.mx/economia/2013/02/16/las-peripecias-de-las-reformas-en-mexico

Favela, Margarita. (2022) Después del COVID-19, ¿está realmente agotado el enfoque neoliberal sobre la democracia?, Revista Tlatelolco: democracia democratizante y cambio social, 1(2). https://puedjs.unam.mx/revista_tlatelolco/wp-content/uploads/2023/01/03.pdf

Gobierno de México. (2019). Obtenido en: https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-declara-formalmente-fin-del-modelo-neoliberal-y-su-politica-economica-lo-que-hagamos-sera-inspiracion-para-otros-pueblos .

Gramsci, Antonio. (1999) Los cuadernos de la cárcel. Era.

Gobierno de México. (2024) Sexto Informe de Gobierno. file:///Users/pablorojas/Downloads/Informe%20de%20gobierno%20(1).pdf

Guardamagna, Melina y Cueto, Walter. (2013) Políticas de Estado en democracia. La relación Estado-Sociedad como ámbito de construcción de la política. Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 13 (2).

Gutiérrez, Julio. (2024) La banca ganó 68% más con AMLO que con Peña: CNBV. La Jornada. https://www.jornada.com.mx/2024/11/05/economia/017n1eco

Harvey, David. (2005) Breve historia del neoliberalismo. Akal.

Jessop, Bob. (2017) El Estado. Pasado, presente y futuro. Catarata.

Katz, Richard y Mair, Peter. (2022) Democracia y cartelización de los partidos políticos. Catarata.

La Jornada. (2001) Mi gobierno "es de y para empresarios": Fox. La Jornada.

Oliver, Lucio. (2005) Revisitando al Estado. Las especificidades del Estado en América Latina. En Castro, Teresa y Oliver, Lucio (Coords.). Poder y política en América Latina. UNAM/ Sigo XXI.

Oliver, Lucio. (2016) México. El Estado integral en el siglo XXI: crisis de hegemonía, y cambios en la ecuación Estado sociedad. Una mirada con Gramsci. En Oliver, Lucio (Coord.). Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci. UNAM/ La biblioteca.

Poulantzas, Nicos. (1969) Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI.

Programas para el Bienestar. (2024) En todo el sexenio se han destinado 2.7 billones de pesos en Programas para el Bienestar. https://programasparaelbienestar.gob.mx/en-todo-el-sexenio-se-han-destinado-2-7-billones-de-pesos-en-programas-para-el-bienestar/

Reporte Índigo. (23 de enero de 2013) El Fobaproa azucarero. Reporte Índigo. Obtenido en: https://www.reporteindigo.com/reporte/el-fobaproa-azucarero/

Rojas, Pablo. (2023) El Estado neoliberal en México: reestructuraciones históricas y crisis de hegemonía (1982-2018) (Tesis de doctorado). UNAM.

Schumpeter, Joseph. (2015) Capitalismo, socialismo y democracia. Página Indómita.

Secretaría de Bienestar. (2019) Programa Sectorial de Bienestar. file:///Users/pablorojas/Downloads/Informe%20de%20gobierno%20(1).pdf

Skocpol, Theda. (1984) Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China. Fondo de Cultura Económica.

Vargas, Rosío. (2015) Reforma energética. De servicio público a modelo de negocios. Política y Cultura (43).

Varoufakis, Yanis. (2016) Justificación económica de una democracia auténtica, Revista de Economía Institucional, 18(34). https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4501

Vidal, Paula. (Coord.) (2019) Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina. CLACSO/Ariadna Ediciones.

Woldenberg, José. (2012) Historia mínima de la transición a la democracia. El Colegio de México.

Zamora, Daniel. (2019) Cómo el neoliberalismo reinventó la democracia. Entrevista a Niklas Olsen, Nueva Sociedad, 282. https://nuso.org/articulo/como-el-neoliberalismo-reinvento-la-democracia/

Zemelman, Hugo. (2013) De la historia a la política. La experiencia de América Latina. Siglo XXI.

Modernidad líquida y ciudadanía social durante el neoliberalismo y postneoliberalismo en México (1982 – 2025)

Liquid Modernity And Social Citizenship During Neoliberalism And Post-Neoliberalism In Mexico (1982 – 2025)

Enriqueta Cuevas Bahena
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0002-4554-9190
fulanito31@live.com.mx

Resumen
La presente investigación trata sobre los cambios, permanencias y transformaciones de la ciudadanía social durante el periodo neoliberal y postneoliberal en México (1982-2025), tomando como objeto de estudio la producción de los derechos sociales, ubicándonos en tres indicadores: el Salario Mínimo Vital (SMV), la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la pensión de los jubilados proporcionada por las AFORES, en un contexto caracterizado por el fracaso de la configuración neoliberal del Estado en México ante la cristalización y desarrollo de un proyecto político antagónico postneoliberal denominado la Cuarta Transformación. Se ***teoriza*** que: Factores como: 1). El achicamiento del Estado en sus funciones relacionadas con la ciudadanía social; 2). El fortalecimiento del mercado y la puesta bajo su dominio de algunos de los derechos sociales (el sistema de pensiones y el SMV), influyeron positivamente en el debilitamiento de la ciudadanía social en México durante el período 1982-2018 y su recomposición ante la llegada al poder de una

elite antagónica al neoliberalismo mexicano dominante durante los años 2018-2025. ***Estrategia metodológica***: Fue de carácter documental y se revisaron las fuentes estadísticas y cualitativas institucionales referidas a las políticas sociales enfocadas comparativamente a tres indicadores y su desarrollo durante el arco de tiempo de la investigación: el Salario Mínimo Vital (SMV), la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la pensión de los jubilados proporcionada por las AFORES.

Palabras claves: Modernidad líquida, Ciudadanía social, derechos sociales, neoliberalismo, México y 4T.

Abstract

This research deals with the changes, permanence and transformations of social citizenship during the neoliberal and post-neoliberal period in Mexico (1982-2025), taking as the object of study the production of social rights, locating ourselves in three indicators: the Minimum Vital Wage (SMV), the Basic Food Basket (CBA) and the pension of retirees provided by the AFORES, in a context characterized by the failure of the neoliberal configuration of the State in Mexico before the crystallization and development of an antagonistic post-neoliberal political project called the Fourth Transformation. It is theorized that: Factors such as: 1). The downsizing of the State in its functions related to social citizenship; 2). The strengthening of the market and the subjugation of some social rights (the pension system and the minimum wage) positively influenced the weakening of social citizenship in Mexico during the period 1982-2018 and its restructuring following the rise to power of an elite antagonistic to the dominant Mexican neoliberalism from 2018-2025. Methodological strategy: Documentary in nature, the method reviewed institutional statistical and qualitative sources related to so-

cial policies, comparatively focusing on three indicators and their development during the research period: The Minimum Living Wage (SMV), the Basic Food Basket (CBA), and the pension for retirees provided by the AFORES (Retirement Funds).

Keywords: Liquid modernity, social citizenship, social rights, neoliberalism, Mexico, and the Fourth Transformation.

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo principal describir y explicar la rearticulación de la ciudadanía social en México en un escenario político caracterizado por el declive de la hegemonía neoliberal expresado en los partidos políticos gobernantes durante el período 1982-2018, y el surgimiento de una elite política antagónica que pasó de ejercer el papel opositor a ser la fuerza política predominante en México desde fines del 2018 hasta la actualidad (2025).

Para ello, iniciamos este recorrido intelectual, partiendo de la idea siguiente: Este proceso de desarticulación y rearticulación política es consecuencia de diversas crisis estructurales de carácter civilizatoria que cuestionaron a dos procesos históricos hermanados: La globalización y al neoliberalismo, lo que implicó a su vez el paulatino desgaste de un tipo de modernidad política concreta: la modernidad histórica cuyo desarrollo es examinado por diversos filósofos y sociólogos (Horkheimer y Adorno, 1998; Berman, 1988; Touraine, 1992; Giddens, 1994 y 1997; Habermas, 1993; Beck, 1998 y 2006; y Lesnoff, 2000) y que fue modulada durante los siglos XVIII, XIX y fines del siglo XX.

> La modernidad es un proyecto o definición de vida que conjuga la emancipación del pasado (cultural, de las prácticas simbólicas, de las modas, etc.) con un proyecto tanto expansivo (que busca extender el conocimiento y la posesión de la naturaleza, la producción, la circulación y el consumo de los bienes) como renovador (mejoramiento e innovación incesante entre la naturaleza y la sociedad) y lo armoniza con un plan democratizador (movimiento que confía en la educación, la difusión del arte y los saberes especializados para lograr una evolución racional y moral) (García; 1998, pp. 55-56).

Su desplazamiento paulatino tuvo como cuadro civilizatorio lo que algunos pensadores denominan "modernidad líquida" (Bauman; 2000), y otros pensadores han etiquetado como "modernidad del riesgo global" (Beck; 1998), la cual se basa en la siguiente idea central.

> La tesis dice así: mientras que en la sociedad industrial la «lógica» de la producción de riqueza domina a la «lógica» de la producción de riesgos, en la sociedad del riesgo se invierte esta relación (primera parte). Las fuerzas productivas han perdido su inocencia en la reflexividad de los procesos de modernización. (Op., Cit., Beck; 1998, p. 19).

Esta lógica de la producción de riesgos pasará a ser la dominante de la mano de la racionalidad instrumental en dónde.

> El pensamiento se agota en la fetichización de lo existente y pierde su relación con la verdad. (…) De este modo la objetivación de la naturaleza se desenmascara como encarnación de la razón instrumental que se revela en la correspondencia

> con una voluntad de poder tal, que se convierte en mito y renuncia a su fuerza crítica. Y así el poder erigido en razón retorna al mito que la Modernidad creía haber superado: la razón se reduce a entendimiento; la racionalidad, a racionalidad instrumental. Entonces lo que importa es la operatividad y el procedimiento eficaz que en su dominio transforman al pensamiento casi en una pura duplicación de la realidad, en repetición nominalista del mundo. Y cuando lo que domina es lo estrictamente instrumental, el pensamiento pierde lo que tiene de propio y lo único que hace es repetir, duplicar la realidad (Brum; 2010, p. 7).

La decadencia del modelo histórico de la modernidad da paso a la modernidad líquida, la cual será guiada por la racionalidad instrumental y dará paso a la hegemonía de una matriz sociopolítica mercado-céntrica[1] que va influir directamente en la reconfiguración de dos instituciones políticas fundamentales: El Estado y la ciudadanía, las cuales son reorientados desde está lógica del riesgo y de la racionalidad instrumental, termina por naturalizar la desigualdad social en aras de revalorizar la idea del individualismo político el cual será el bastión de la igualdad política liberal.

En el caso mexicano este proceso estuvo mediado por el impulso y expansión del neoliberalismo, que se desarrolló durante los sexenios de los presidentes Salinas (1988-1994); Zedillo (1994-2000); Fox (2000-2006); Calderón (2006-2012); y Peña Nieto (2012-2018).

> El proyecto neoliberal se tradujo en el abandono del Estado interventor, así como de su responsabilidad social; además, se reemplazó el modelo

[1] La matriz estará integrada por tres esferas en constante interacción y disputa: El mercado; el Estado y; la Sociedad civil.

> de industrialización sustitutiva de importaciones ("hacia dentro") por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera (hacia fuera); a diferencia de antaño, se dio prioridad al capital financiero o inversión de cartera por el capital productivo; de la aspirada soberanía en el diseño de la política económica, se aceptaron las directrices del FMI y del BM. En la esfera social, la exclusión, la marginación, la "pobreza extrema", fueron las palabras clave; en el ámbito político, se produjo la división de la élite priista y el dominio de la tecnocracia neoliberal sobre el estructuralismo Keynesiano; el achicamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la disminución del gasto público, afectaron al corporativismo y al control clientelar (Salazar; 2004, p, 109).

En este sentido se analiza el debilitamiento de la ciudadanía social en México durante dicho período. La transformación de su esencia pública y solidaria en una mercancía social sometida a la racionalidad instrumental del mercado. Durante esta etapa, los derechos sociales estuvieron bajo control de la racionalidad instrumental del mercado, fenómeno que coincide con la siguiente afirmación.

> Si la opinión pública ha alcanzado un estadio en el que inevitablemente el pensamiento degenera en mercancía y el lenguaje en elogio de la misma, el intento de identificar semejante depravación debe negarse a obedecer las exigencias lingüísticas e ideológicas vigentes, antes de que sus consecuencias históricas universales lo hagan del todo imposible (Horkheimer y Adorno; 1998, p. 52).

Lo que vemos es la entronización de los valores del mercado y la hegemonía de una modernidad, entendida

como: "proceso progresivo e irreversible de racionalización de todas las esferas de la vida social, proceso que comporta, a la vez, la progresiva funcionalización e instrumentalización de la razón, con la consiguiente pérdida de sentido y libertad". (Ibídem, Horkheimer y Adorno; 1998, p. 23).

Esta línea de la modernidad se opone a la modernidad histórica que se basa en los valores de la ilustración y en la dialéctica de la "de *razón* o *racionalidad*", que está en su centro y al que en gran medida van ligados los valores que.

> En expresión de Kant, son del «mayor interés» para la humanidad: la libertad, la justicia, la solidaridad. Justamente los valores que estaban en juego para Horkheimer y Adorno y el interés que les movió a escribir la *Dialéctica de la Ilustración:* «Salvar la Ilustración». Pues no hay otro modo, según ellos, de salvar la Ilustración, y con ella aquellos valores, que tomando conciencia de su «dialéctica», es decir, ilustrando a la Ilustración sobre sí misma (Sánchez; 1998, p. 10).

Siguiendo esta ruta de análisis, es fundamental hablar ahora de otra de las instituciones imprescindibles de la modernidad política, la institución de la ciudadanía, uno de los aportes centrales en la idea de ciudadanía es la instalación de la igualdad jurídica la cual sostenía que los individuos incluidos en la esfera de la ciudadanía eran sujetos de derechos, portador de la soberanía e integrante de la comunidad política. Así la ciudadanía moderna se constituyó en el espacio contenedor.

> De una serie abierta de derechos subjetivos que pueden ser válidos incluso contra las autoridades del Estado. Aquí es donde se encuentra el profundo significado sociológico y antropológico que se inspira en la concepción ilustrada e ius naturale

> del individuo. Los hombres son seres racionales, libres, moralmente responsables, iguales frente a la ley e independientes desde el punto de vista económico (…) los ciudadanos se involucran en la vida política, pero, al mismo tiempo, como subraya Benjamín Constant, son celosos guardianes de su esfera privada, contra la intromisión del poder público (Ortiz; 2009, p. 36).

Sin embargo, es importante señalar que el despliegue del capitalismo, del Estado moderno y del régimen político conocido como la democracia liberal, fueron la condición necesaria para el desarrollo de la ciudadanía moderna (Wellmer; 1999). Ser moderno se entiende como.

> Es vivir una vida de paradojas y contradicciones. Es estar dominados por inmensas organizaciones burocráticas que tienen el poder de controlar, y a menudo de destruir, las comunidades, los valores, las vidas, y, sin embargo, no vacilar en nuestra determinación de enfrentarnos a tales fuerzas, de luchar para cambiar el mundo y hacerlo nuestro. Es ser a la vez revolucionario y conservador (Berman; 1988, p. 13).

La ciudadanía, en este sentido, nos habla de la condición de pertenencia y participación en la comunidad política y en ese sentido es una categoría que aglutina a los individuos en la sociedad además de establecer quienes son o no incluidos en el mundo de los derechos y deberes. También hace referencia a las prácticas y usos de los individuos en su comunidad política en relación con el ejercicio de sus derechos. Por ello es importante ubicar históricamente su desarrollo.

> El concepto de ciudadanía se desarrolla a partir de la idea rousseauniana de autodeterminación.

> Originalmente se entendía la «soberanía popular» como una delimitación o inversión de la soberanía del príncipe, basada en un contrato entre el pueblo y el gobierno. Por el contrario, Rousseau y Kant no concibieron la soberanía popular como una transferencia del poder de dominación de arriba hacia abajo o como una división del dominio entre dos partidos. La soberanía popular significaba para ellos más bien la transformación de la dominación en autolegislación. En lugar de un pacto histórico, el contrato sobre el dominio, el contrato social se presentó como un modelo abstracto sobre el tipo y la forma de constitución de un dominio que se legitima sólo como ejercicio de una autolegislación democrática (Habermas; 1989, p. 424).

Pero esta condición reflexiva, autolegisladora de los ciudadanos se ha perdido debido al imperio de la racionalidad instrumental y los ciudadanos han quedado transformados en consumidores que ya no reflexionan deliberativamente la condición de sus derechos y ya no se asumen como "una "agencia" productora de ciudadanía que va a transformar su entorno político debido a su acción afirmativa y va a constituirse paulatinamente en "sujeto de derecho" o en "sujeto en busca de derechos y compromisos cívicos". (Luque; 2007, p. 124).

La ciudadanía es entonces una idea central de la teoría política, pero ¿cómo lo hará si las instituciones políticas se definen a través de la racionalidad instrumental y la lógica del mercado?

Entonces, sí la ciudadanía es.

> Definida como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado de la organización política, y que finalmente inducen un conjunto de cualida-

> des morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público (Bobes; 2000, p. 50).

¿Cómo se redefine la ciudadanía dentro de una matriz sociopolítica mercado céntrica en dónde valores como la solidaridad y la fraternidad y la igualdad pierden sentido? En esta dinámica, es fundamental reflexionar el papel del ciudadano y ciudadana ya sea como agencias o cómo consumidores y ¿cómo tienen acceso a los recursos simbólicos, culturales, sociales y económicos para realizar sus derechos civiles, políticos, sociales y culturales de ciudadanía?, si asumimos que la ciudadanía se realiza en la modernidad y la modernidad se realiza en la ciudadanía ocupando como vehículo al Estado, ¿qué ocurre cuando el Estado es reducido al mínimo y es transformado en un mero facilitador de los intereses del mercado?

En esta lógica, si no se da esta relación virtuosa, asumimos la hipótesis de que la producción de los derechos se encuentra en una situación disminuida o es al final de cuentas sólo una aspiración, un deber ser escrita en las constituciones políticas pero que en realidad solo es una ciudadanía de papel, por eso es importante la reflexión arendtiana sobre la ciudadanía, la cual.

> Es concebida como un proceso moral y político y, por ende, dependiente de las cambiantes condiciones históricas y de las diversas acciones humanas. Tales condiciones históricas definen, en parte, el proceso de constitución moral y política de la ciudadanía no sólo en lo que respecta a su condición jurídica-legal, sino en cuanto a su práctica cotidiana y a las responsabilidades morales que lleva consigo (Jiménez; 2013, p. 938).

Por lo tanto, es una construcción que debe basarse en los ideales y valores de la ilustración histórica, se-

ñalando que también tiene una connotación social que nace desde esta argumentación y se ubica en la tensión entre igualdad política y desigualdad social, tesis desarrollada por primera vez por Thomas Humphrey Marshall y que apunta a resolver las contradicciones desarrolladas entre la racionalidad histórica y la racionalidad instrumental.En 1949, Marshall dictó en Cambridge, Inglaterra su conocida conferencia "Ciudadanía y Clase Social", el mundo salía de la segunda guerra mundial y vivíamos entre la tensión antes señalada, expresó con claridad dos elementos básicos sobre la ciudadanía: 1. Concebir el desarrollo de la ciudadanía en las sociedades capitalistas (británicas), desde una articulación histórica de larga duración de integración social y política. Destacando las tres dimensiones de la ciudadanía: (a) La dimensión civil, conformada por los derechos individuales relativos a la vida, el derecho a la propiedad, el desarrollo integral de las personas, las libertades de expresión y pensamiento, contractuales y de igualdad ante los tribunales de justicia. (b) La dimensión política: integrado por el derecho de elegir y a ser elegido para cargos de representación popular y la construcción del orden político. (c) La dimensión social: Que permitía reducir las tensiones entre desigualdad social y la igualdad política mediante la construcción de un bienestar básico para los miembros de la comunidad política. Este último punto es la base fundamental de su argumentación sobre cómo solucionar o aligerar la tensión existente entre igualdad política y desigualdad social en las sociedades capitalistas occidentales (específicamente Inglaterra), las cuales además tenían como régimen político la democracia liberal. La solución marshalliana al respecto fue muy práctica pero consistente, sostenía que el Estado debía transformarse en un Estado de bienestar.

> Según este esquema, en tanto hubiera profundas desigualdades sociales y económicas, ni siquie-

> ra la igualdad política efectiva del Estado democrático alcanzaría para conseguir órdenes político sociales racionales. Para conseguirlo se argumenta a favor de una intervención directa del Estado en el proceso productivo y sobre todo en el distributivo, a fin de garantizar una distribución más equitativa de la renta. El modelo keynesiano postula dicha intervención del Estado en el ciclo económico con el fin de garantizar tres aspectos necesarios para la prosperidad de las sociedades capitalistas: el equilibrio económico, el pleno empleo y como consecuencia el crecimiento sostenido (Cansino; 2000, p. 224).

Así este proceso histórico nos llevó a la cristalización de los derechos sociales, a través de políticas sociales, para redistribuir los ingresos y así, construir un piso mínimo de bienestar que disminuyera la tensión existente entre igualdad política y desigualdad social. Así, derechos sociales como salud, educación, vivienda y jubilación (entre otros) serían provistos por dicha institución. El Estado garantiza una provisión de bienes y servicios esenciales,

> Tales como asistencia médica y alimento, cobijo y educación" o una renta monetaria mínima para gastos imprescindibles –cómo son pensiones de la tercera edad, seguros sociales y subsidios familiares- cualquier persona capaz de exceder el mínimo garantizado con sus propios recursos tiene libertad para hacerlo. Un sistema así parece una versión más generosa de la política de mitigación de la clase en su forma original (Marshall; 1997, p. 327).

De esta manera la propuesta marshalliana desarrolló:

> Un modelo coherente de relación de convivencia entre las instituciones del capitalismo, la democracia y el bienestar. O lo que es lo mismo, elaborar un modelo de ciudadanía en el que las dimensiones civil y política —los derechos necesarios para la libertad individual y el derecho a participar en el poder político, respectivamente— no estuviesen reñidas con la dimensión social (Freijeiro; 2008, p. 157).

La solución marshalliana se dio en el marco de la modernidad sólida que: "desarrolló sus raíces y se constituye a partir del ámbito de la vida cotidiana, a partir del mundo de las vivencias y de la subjetividad" (Bauman; 2000, p. 16).

Así la modernidad se va desarrollar en función de los contextos por lo que nos referiremos a la idea de modernidades, lo que nos lleva la idea de modernidad indiana para el caso mexicano, el cual se va desarrollar a través de las actitudes selectivas de la modernidad emprendidas por las élites mexicanas.

> Estas actitudes selectivas de la modernidad responden no sólo a los intereses de los grupos dominantes, sino también a las diversas limitaciones económicas que tuvieron para implementar la modernidad en el espacio político que pretendían controlar, limitaciones que frecuentemente se traducían en estrategias modernizadoras diferenciadas por regiones" (Óp. Cit., Lommitz; 1999, p. 12).

Una modernidad en dónde las instituciones políticas tenían una fortaleza narrativa y una realidad diversa que con el paso de los años fue perdiendo dureza: "la disolución de los sólidos condujo a una progresiva emancipación de la economía de sus tradicionales ataduras políticas, éticas y culturales," (Bauman; 2002, p. 10).

Instalándose así un nuevo tipo de modernidad, la "modernidad líquida", la cual ha influido a su vez en el asentamiento de la tensión entre desigualdades sociales e igualdad política, tensión que ha regresado con una inusitada fuerza y se está desarrollando dentro del marco esta "modernidad líquida", la cual ha surgido debido a los diversos procesos de disolución en el que se encuentra la modernidad sólida, entre estos procesos tenemos la globalización y el neoliberalismo.

En este contexto, la tensión entre igualdad política y desigualdad social ha regresado a ser uno de los temas centrales de discusión en la actualidad en las ciencias sociales y en las ciencias políticas. Hoy en día podemos hablar de la ciudadanía social líquida lo que significa obviamente teorizar la producción de los derechos sociales dentro del marco de la modernidad líquida, sin embargo:

> La tarea de construir un nuevo orden mejor para reemplazar al viejo y defectuoso no forma parte de ninguna agenda actual – al menos no de la agenda donde supuestamente se sitúa la acción política-... La "disolución de los sólidos", el rasgo permanente de la modernidad, ha adquirido por lo tanto un nuevo significado, y sobre todo ha sido redirigida hacia un nuevo blanco: uno de los efectos más importantes de ese cambio de dirección ha sido la disolución de las fuerzas que podrían mantener el tema del orden y del sistema dentro de la agenda política. Los sólidos que han sido sometidos a la disolución, y que se están derritiendo en este momento, el momento de la modernidad fluida, son los vínculos entre las selecciones individuales y los proyectos y las acciones colectivas- las estructuras de comunicación y coordinación entre las políticas de vida individuales y las acciones políticas colectivas- (Bauman; 2000, pp. 11-12).

Sobre todo, si se reflexiona en torno a tres categorías: (1) Modernidad; (2) ciudadanía social y (3) democracia y el declive del modelo marshalliano ante el avance neoliberal dentro del contexto de la modernidad líquida.

Fueron tiempos complicados para los ciudadanos de a pie, se sucedieron devaluaciones, incertidumbre, crisis de las instituciones estatales de seguridad y servicios sociales, desastres financieros, el caos económico fue el signo compartido de una crisis de corte estructural más general que nos decía que los viejo tiempos del Estado de Bienestar se eclipsaban con el consecuente desmantelamiento de las narrativas sociales y políticas que daban sentido y certidumbre a la vida social. En este contexto, los organismos financieros internacionales patrocinaron la tesis de las reformas estructurales del Estado para sintonizarlo y someterlo a la lógica de una economía de libre mercado (Stiglitz; 2002, p. 98).

Se instaló así un nuevo modelo civilizatorio, una variante, una mutación de la modernidad: La modernidad líquida, desde esta tesitura hay que analizar las ideas neoliberales. Por eso se entenderá por el término "neoliberalismo".

> Un modelo que plantea una redefinición de los roles del Estado, el mercado y la sociedad (…) El discurso neoliberal plantea, en esencia, que en una economía de libre mercado es éste el distribuidor más eficiente de la riqueza, debido a que un mercado regido por su propia dinámica se encontraría libre de manipulaciones de grupos de interés y podría otorgar a cada quien lo que merece de acuerdo con su esfuerzo y sus capacidades; de tal forma, el desarrollo depende del grado en que los individuos logran insertarse en la dinámica de mercado. Por su parte, al Estado se le asigna la responsabilidad de generar las condiciones

> óptimas para el funcionamiento del mercado, sin intervenir en la dinámica del mismo (Ortiz; 2014, p. 167).

Desde esta argumentación, las reformas neoliberales iniciadas en México a fines de la década de los ochentas del siglo XX, afectaron y transformaron profundamente la idea y las instituciones de la ciudadanía social la cual dejó de ser promovida totalmente por el Estado mediante políticas sociales y muchos de los derechos sociales pasaron al dominio de la esfera del mercado, derechos sociales fundamentales como el derecho a la vivienda, a la salud, y la jubilación fueron debilitados, un ejemplo de ello fue la puesta en escena de las denominadas "*Administradoras para los Fondos de Retiro*" (Afores), las cuales se crearon en el año 1997 y se diseñaron como empresas especializadas para administrar los ahorros destinados a las pensiones (Fernández; 2019), además, estás empresas fueron autorizadas para invertir los recursos de los trabajadores en los mercados de inversión y valores, lo que terminó por instituir la idea de que la pensión (antes jubilación) era una responsabilidad individual de los trabajadores, en dónde, el estado ya no tenía competencia alguna, determinándose con ello en México, las bases del actual Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), institución que ha empobrecido a los trabajadores que se retiran en todo el país. Se violó así el principio marshalliano de ver a la ciudadanía social como un dispositivo de contención de la voracidad del capitalismo y que es capaz de aminorar la tensión existente entre desigualdad social e igualdad política. Durante el período neoliberal tuvimos Afores con altas ganancias y ciudadanos jubilados sometidos a pensiones insuficientes, además de cientos de miles de trabajadores sometidos a la dictadura económica del raquítico salario mínimo vital, el cual de mínimo lo tenía todo y de vital

lo imposible, ya que era una metáfora a la pobreza los datos presentados por la CONEVAL para el 2015 eran dramáticamente elocuentes a mitad del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, el último mandatario neoliberal que estuvo en el poder el período 2012-2018:

> Según cifras de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), 42 por ciento de los trabajadores con Administradora de Fondos de Retiro (AFORE) perciben 2 salarios mínimos de ingreso, 19 por ciento 3 salarios mínimos, 11.2 por ciento un solo salario y sólo el 9 por ciento alcanzan los 4 salarios mínimos; lo anterior implica que sólo 18 por ciento de las personas con una cuenta de Afore corresponde a trabajadores con ingresos superiores a 5 salarios mínimos, lo que refleja el nivel de calidad de pensiones que llegarán a percibir los mexicanos en los próximos años (Ruiz-Medina; Borboa-Quintero y Cuadros-Borboa; 2016, p. 72).

Una de las primeras medidas que tomó el Presidente Andrés Manuel López Obrador, en el 2018, fue el de aumentar el valor del Salario Mínimo Vital en un 16% para el año 2019, cerrando su sexenio en el 2024, con un aumento del 20%, lo que sumó: "De 2018 a 2024 se dio una variación real del salario mínimo de 110%, informó la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) en diciembre del año 2024". (El Economista; 2025).

Hoy en día bajo el gobierno postneoliberal de la Dra. Claudia Sheinbaum, el Salario Mínimo Vital (SMV), tiene un valor de $8,364.00, mientras que en la zona libre de la Frontera Norte es de: $12,596.00. Lo interesante de este dato es su configuración política, el aumento del SMV, se dio gracias a la política desarrollada por los dos gobiernos de izquierda que fueron elegidos los años 2018 y el 2024, estos gobiernos aumentaron el SMV, pese

a las advertencias del bloque neoliberal de que esa medida generaría inflación, lo cual no ocurrió. En el último año de gobiernos neoliberales el valor del SMV, fue de 88 pesos, un incremento Considerando que el salario mínimo según el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), para el año 2019 fue de $ 102.68 pesos diarios, dando un total de 3,080 pesos mensuales, apenas podía cubrir el valor de dos canastas básicas alimentarias, la cual, según el CONEVAL, tenía un valor en el 2019, de $1,516.62 pesos. Actualmente, en el 2025, el valor diario del SMV es de $278.80 pesos mexicanos (Soto; 2024).

Los datos que presentamos sobre tres indicadores: 1: El Salario Mínimo Vital (SMV); 2. Monto de las Pensiones de retiro administradas por las AFORES y; 3. Canastas básicas alimentarias, nos dan un escenario de pobreza estructural construida desde la política social de los gobiernos neoliberales, en este sentido, la presente investigación reflexiona desde el debate teórico de la modernidad sobre la configuración de la ciudadanía social durante la era de la globalización y del neoliberalismo en México (1982-2018), tomando como objeto de estudio central el siguiente argumento sobre la producción social y política de los derechos sociales durante este período, en un contexto caracterizado por la progresiva configuración neoliberal del Estado y de las mediaciones de la modernidad líquida. Finalmente, la presente investigación es de carácter exploratoria. El objetivo central es establecer el estado de la ciudadanía social en México, dentro del contexto neoliberal durante este período 1982-2018, para ello se desarrolló la siguiente hipótesis: Factores como: 1). El achicamiento del Estado -dentro del escenario de la modernidad líquida- en sus funciones relacionadas con la ciudadanía; 2). El fortalecimiento del mercado y la puesta bajo su dominio de algunos de los derechos sociales (el sistema

de pensiones), influyeron positivamente en el debilitamiento de la ciudadanía social en México durante el período 1982- 2018.

El estudio y el análisis de la relación entre la producción de ciudadanía social, estado/democracia y el neoliberalismo en el marco de la modernidad líquida en México es de suma relevancia (Bauman; 2000), sea esta por sus alcances y manifestaciones en términos de la producción de derechos sociales concretos (sistema de pensiones, educación, salud y la vivienda), el primero de ellos entendido como una condición necesaria para la lucha contra las desigualdades sociales de la gobernabilidad política y el segundo como la base que posibilita el desarrollo multifactorial de las comunidades políticas y que posibilitan un mayor entendimiento de las limitantes del desarrollo del Estado y de la legitimidad de la democracia cómo régimen político y por lo tanto la posibilidad de generar conocimiento que conllevará a los hacedores de políticas públicas a una óptima toma de decisiones en esas materias, mismo que influirá a estimular el desarrollo del Estado y de la democracia como régimen político. En este sentido asumimos la tesis siguiente; no puede existir una ciudadanía política cívica y activa sobre la base de una ciudadanía social empobrecida.

El desarrollo de investigaciones dirigidas a este campo permitirá contar con más elementos y conocimientos que nos conduzcan a comprender la relación entre ciudadanía social, democracia y producción de derechos sociales para proponer a los hacedores de decisiones públicas de insumos y conocimientos para una mejor toma de decisiones. ¿Cuál es el estado actual de la ciudadanía social en México? Han transcurrido casi veintidós años de vigencia del actual sistema de pensiones de contribución definida, conocido como Afore (se inició en 1997), el cual está fundamentado en un sistema

de capitalización individual (ahorro individual), que reemplazó al anterior sistema de financiamiento de reparto con beneficios definidos para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Según los tecnócratas y políticos de la época.

> Dicho cambio se debió principalmente a la pirámide poblacional, la cual está dando un giro invertido, debido a que la población adulta mayor se está acrecentando en desproporción con la demás población. Asociado a esto, factores como el desempleo y la crisis financiera global, han provocado una desaceleración o caída en el crecimiento económico. Aunado a estos factores, el actual sistema de pensiones tiene el objetivo de lograr que las personas de la tercera edad, logren acumular los recursos suficientes para su jubilación; por otra parte, debe ser una obligación para los trabajadores tener en cuenta la planeación de su futura jubilación mediante el ahorro, ya que con ello no sólo contribuyen al crecimiento global y a la creación de empleos, sino también se aseguran un mayor bienestar individual y familiar futuro (Colmenares; 2015, p. 32).

Estos fueron y son los principios rectores del: "Sistema de Ahorro para el Retiro" (SAR). Sin embargo, en los últimos años han surgido en la esfera pública una serie de críticas dirigidas a las instituciones surgidas de los procesos de privatización de ciertos derechos sociales enmarcadas dentro de la seguridad social (cómo la jubilación hoy etiquetada bajo la palabra de pensiones), que tuvieron cómo consecuencia el surgimiento de las Administradoras de los Fondos de Retiro en México (Afores), las cuales tuvieron como modelo a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en Chile, cuyo desempeño se ha vuelto en una de las causas centra-

les del descontento social desatada en el país andino durante los últimos meses del 2019.

Estás críticas señalan que estás empresas (instituciones) que hoy en día son responsables de los sistemas de pensiones en casi toda América latina son ineficientes porque no cumplen con los principios de la seguridad social.

> Se trata de la seguridad social, que recoge el fenómeno de la protección social como un deber del Estado que debe atenderse de modo integral y sistemático bajo ciertos principios básicos. Son principios constituyentes la cobertura a la población, la existencia de planes que cubran las contingencias básicas, la entrega de prestaciones dignas y suficientes, la gestión sin fines de lucro y con participación de los interesados y, esencialmente, la solidaridad, esto es, el esfuerzo conjunto de toda la comunidad en este propósito tutelar, radicada, por cierto, en la mayor contribución de quienes más pueden en beneficio de los que menos pueden (Mesina; 2017, p. 86).

Ya que su fin fundamental es el lucro y la ganancia de quienes son los dueños de las empresas, por encima de los intereses de los trabajadores. Actualmente, en la mayoría de los casos, las cuentas individuales de ahorro para el retiro han sido insuficientes para garantizar a las ciudadanas y ciudadanos que pasan al retiro una vida digna, por lo general el monto de sus pensiones los ha reducido a la pobreza. Siguiendo esta lógica, en el año 2015: "los fondos de pensiones perdieron $4000 millones de pesos mexicanos (mdp), en el mes de diciembre por volatilidad, mientras que las Administradoras de Fondos para el Retiro que manejaron esos fondos obtuvieron plusvalías por $165,940 mdp" (Mendizábal; 2019, pp. 16-17).

En conclusión, las pérdidas se las aplicaron a los trabajadores y las ganancias se las llevaron las Afores. Asimismo, es importante señalar que el monto promedio de las pensiones para las personas mayores de 65 años que cuentan con ellas (31%), son menores a los siete mil pesos.

> La pensión contributiva es un ingreso relevante de los adultos mayores que tienen acceso a ella. La pensión contributiva promedio mensual asciende a $5,128 para las mujeres y a $6,602 para los hombres. Por su parte, la pensión no contributiva promedio mensual es de $611 para las mujeres y $608 para los hombres (CONSAR; 2019, p. 16).

Conclusiones:

Estamos, en consecuencia, ante un panorama en dónde el sistema de pensiones para el retiro fundado durante el neoliberalismo en México está llevando a la pobreza a sus afiliados y afiliadas. Lo que en términos politológicos significa la destrucción de los derechos sociales mediante su mercantilización. En esta tesitura, la existencia de profundas y estructurales desigualdades ha producido los siguientes problemas en relación con la producción de los derechos sociales en el contexto neoliberal.

En primer lugar, la orientación mercado-céntrica de los derechos sociales ha generado la extrema pobreza de miles de ciudadanos, desplazándolos a su vez a mercados laborales informales, destruyendo progresivamente su calidad de vida.

En segundo lugar, la fuerte pérdida de capacidad del Estado para implementar políticas públicas que reduzcan las desigualdades producidas por el mercado ha

debilitado los derechos sociales dañando el bienestar social de la ciudadanía. Para descubrir la incidencia de estos elementos en la configuración del proceso político de debilitamiento de los derechos sociales (específicamente el derecho a la jubilación (pensión)), se hace necesario partir por explicar los procesos históricos en los que se configuró procedimental, cultural y simbólicamente la relación entre democracia, ciudadanía (derechos sociales) y políticas sociales en un contexto neoliberal.

Ello nos permitió tener una idea acerca de los cambios que se han producido y las nuevas tendencias que existen y que están patentemente afectadas por la globalización y redefinición del rol de los Estados modernos. La pregunta teórica central qué guío la investigación fue: ¿Cómo conciliar el desarrollo y la producción de los derechos sociales dentro de un contexto económico y político neoliberal?

Delimitación temporal: El período de tiempo que cubre la presente investigación va de 1997 al 2019. Las razones que sustentan esta periodificación son las siguientes: 1). En el año 1997 se realizaron las reformas neoliberales al sistema de pensiones en México; 2) En el año 2018 llegó al poder un gobierno que en el discurso se manifestó como anti neoliberal por lo que se cerró el ciclo de gobiernos que implementaron las reformas neoliberales en México (1989-2018); 3) En esta etapa se dio el avance del neoliberalismo a través de reformas estructurales y la progresiva pérdida de legitimidad del régimen democrático producto de la crisis del Estado.

Referencias bibliográficas

Bauman, Z. (2000) Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica (FCE).

Beck, U. (2006) La sociedad del riesgo global. Siglo XXI Editores.

_____. (1998) La sociedad del riesgo. Hacía una nueva modernidad. Paidós.

Berman, M. (1988) Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad. Siglo XXI Editores.

Bobes, C. (2000) Ciudadanía, en: El Léxico de la política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Heinrich Böll Stiftung y el Fondo de Cultura Económico (FCE).

Brum, M. (2010) Reflexiones sobre la racionalidad instrumental. Catedra. Facultad de Ingeniería. Universidad de La República. Montevideo. Fuente consultada el 10 de febrero del 2025. Disponible en: https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Racionalidad.pdf.

Cansino, C. (2000) El Estado en América Latina, en: El Léxico de la Política. El Léxico de la política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Heinrich Bill Stiftung y el Fondo de Cultura Económico (FCE).

Colmenares, E. (2015) El actual sistema de pensión en México y sus beneficios: Análisis desde la perspectiva del Trabajador. RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 6 (11). [fecha de Consulta 9 de marzo de 2025]. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=498150319003.

CONSAR. (2019) Boletín de prensa. [fecha de Consulta 6 de marzo de 2025]. Disponible en: https://www.gob.mx/consar/prensa/comisiones-de-las-afore-2019?idiom=es.

Dahl, R. (2001) La poliarquía. En Diez textos básicos de ciencia política, Albert Batlle (Ed.) Ariel.

Dahl, R. (1992) La democracia y sus críticos. Paidós.

Fernandes, L, Ribeiro, E., Nicolás, M., y Callai, R. (2017) El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe. Opinião Pública, 23(2). [fecha de Consulta 1 de marzo de 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1590/1807-01912017232289.

Freijeiro, M. (2008) ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). Andamios, 5(9). [fecha de Consulta 3 de marzo de 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1590/1807-01912017232289.

García, R. (1998) La modernidad: La modernidad: Sintomatología de los procesos modernizantes en las sociedades. Revista Temas. [fecha de Consulta 19 de marzo de 2025]. Disponible en: http://www.utm.mx/temas/temas-docs/e0455.pdf.

Giddens, A. (2000) Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas. Taurus.

_____. (1997) Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la era contemporánea. Ediciones Península.

_____. (1994) Consecuencias de la modernidad. Alianza Editorial.

Greblo, E. (2002) Democracia. Léxico de la política. Nueva Visión.

Habermas, J. (1993) El discurso filosófico de la modernidad. Taurus.

Horkheimer, M., y Adorno, T. (1998) Dialéctica de la Ilustración: Fragmentos filosóficos. Trotta.

Jiménez, J. (2013) La propuesta de ciudadanía democrática en Hannah Arendt, en: Política y Sociedad, Vol. 50 Núm. 3.https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/41862/41385.

Lessnof, M. (2000) La filosofía política del Siglo XX. Akal.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018) Cómo mueren las democracias. Ariel.

Lommitz, C. (1999) Modernidad indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México. Planeta.

Luque, J. (2007) Asociaciones políticas de inmigrantes peruanos y la "Lima Chica" en Santiago de Chile. Migraciones Internacionales, Vol. 4, núm.2. Disponible en: https:// www.redalyc.org / articulo. oa?id=151/15140205. [Consultado: 4 de marzo de 2025]. ISSN: 1665-8906.

Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, ISSN 0210-5233, Nº 79. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760109, fuente consultada el 10 de septiembre del 2024.

Mesina, L. (2017) Chile y las AFP. A 36 años un sistema totalmente fracasado. El Cotidiano, (204). [fecha de Consulta 28 de enero de 2021]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo. oa?id=325/32553151008.

Ortiz, W. (2009) La ciudadanía: espacios de construcción del concepto. Revista Jurídica de Manizales, Volumen N° 6 (1): enero-junio.

Ortiz, M. (2014) El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. Sociológica (México), 29 (83), 165-200. Fuente consultada el 18 de diciembre de 2024. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000300005&lng=es&tlng=es.

Ramírez, C. (2017) Reforma de pensiones en México: avances, logros y retos. El Cotidiano, (204),29-39. [fecha de Consulta 9 de marzo de 2025]. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/32553151003.

Rojas, M., y Luque, J. (2019) "Estamos de paso". Informalidad y ciudadanía precaria como proceso de despolitización: El caso del emporio comercial Gamarra en Lima (2012-2018). Revista Del Centro De Investigación De La Universidad La Salle, 13(51). https://doi.org/10.26457/recein.v13i51.1867.

Ruiz, M, Borboa, M., y Cuadras, D. (2016) Las pensiones de cesantía-vejez e invalidez de la ley del IMSS, un análisis teórico práctico en trabajadores de las pymes. Ra Ximhai, 12(4). [fecha de Consulta 29 de febrero de 2025]. ISSN: 1665-0441. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=461/46146927005

Salazar, F. (2004) Globalización y política neoliberal en México. El Cotidiano, 20(126),0. [fecha de Consulta 28 de febrero de 2025]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=325/32512604.

Sánchez, J. (1998) Introducción. En: Horkheimer, Max y Theodor, Max. (1998). Dialéctica de la Ilustración: Fragmentos filosóficos. Trotta.

Soto, S. (2024) Salario Mínimo 2025: Así quedan los sueldos profesionales. El Economista. México. [fecha de consulta: 16 de marzo del 2025]. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/capital-humano/salario-minimo-2025-asi-quedan-sueldos-profesionales-20241205-736967.html.

Stiglitz, J. (2002) El malestar en la globalización. Taurus.

Touraine, A. (1992) Crítica de la modernidad. Fondo de Cultura Económica (FCE).

_____. (1997) ¿Podremos vivir juntos? Fondo de Cultura Económica (FCE).

Derechos sociales en tiempos de la 4T: aspiraciones costosas en un marco de desigualdad

Social rights in the era of the 4T:
costly aspirations in a context of inequality

Javier Rosiles Salas
Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo
https://orcid.org/0000-0002-3964-4247
jrosiles@ucemich.edu.mx

Resumen
El propósito de esta ponencia es analizar la manera como se buscó garantizar los derechos sociales durante la administración federal que encabezó el expresidente Andrés Manuel López Obrador, considerando la complejidad que tiene para cualquier gobierno cumplir con dicha tarea, máxime en un país como México en el que las condiciones de pobreza y concentración de la riqueza constituyen un rasgo histórico. Diversos programas sociales siguen en marcha, asignándoseles cantidades importantes de recursos, por lo que es necesario valorar sus efectos, pues de ello depende establecer si se trata de un gasto o de, efectivamente, una inversión. Una vez concluido el periodo de López Obrador, y dada la continuidad en la Presidencia con Claudia Sheinbaum, es aún prematuro un balance definitivo, pues existen claroscuros. Lo que se plantea aquí es que se está en una etapa de transición en lo que corresponde a la implementación de la política social, en la que habrá que establecer si finalmente se logra pasar del modelo neoliberal que estuvo vigente por más de tres décadas y que privilegia el asistencialismo y el clientelismo, a uno que garantice los derechos sociales.

Palabras clave: Derechos sociales, gobierno federal, política social, presupuesto de egresos, programas sociales

Abstract
The purpose of this presentation is to analyze the way in which social rights were sought to be guaranteed during the federal administration headed by former President Andrés Manuel López Obrador, considering the complexity that any government has to fulfill this task, especially in a country like Mexico in which that the conditions of poverty and concentration of wealth constitute a historical feature. Various social programs are still in progress, with significant amounts of resources being allocated to them, so it is necessary to assess their effects, since it depends on establishing whether it is an expense or, in fact, an investment. Once López Obrador's period has ended, and given the continuity in the Presidency with Claudia Sheinbaum, a definitive balance is still premature, as there are chiaroscuros. What is proposed here is that we are in a transition stage regarding the implementation of social policy, in which it will be necessary to establish whether it is finally possible to move on from the neoliberal model that was in force for more than three decades and that privileges welfare and clientelism, to one that guarantees social rights.

Keywords: Social rights, federal government, social policy, expenditure budget, social programs

Introducción

Es indispensable desarrollar un ejercicio de revisión para intentar establecer en qué punto de la historia mexicana nos encontramos. ¿El triunfo de Andrés Manuel López Obrador en 2018 debe ser visto como una

consecuencia de una democracia más o menos consolidada, o más bien la contundencia de la victoria ha ocultado los problemas de una democracia deficiente? Y una vez instalado en el poder, ¿cuáles son los efectos de las acciones implementadas como parte del ejercicio del gobierno?, ¿en qué medida se está cumpliendo el ofrecimiento de lograr una Cuarta Transformación, es decir, una serie de cambios tan trascendentales que pudiera ser comparados con la Independencia, la Reforma y la Revolución?

El propósito de este trabajo es analizar la manera como se han buscado garantizar los derechos sociales en la primera administración federal de la llamada Cuarta Transformación, considerando la complejidad que tiene para cualquier gobierno cumplir con dicha tarea, máxime en un país como México en el que las condiciones de desigualdad constituyen un rasgo histórico. Diversos programas sociales se encuentran en marcha --incluso ahora, tras la continuidad en la Presidencia, ganada en 2024 por Claudia Sheinbaum Pardo--, asignándoseles sumas importantes de recursos; valorar sus efectos resulta importante porque de ello depende establecer si se trata de un gasto o de, efectivamente, una inversión.

Los derechos económicos, sociales y culturales integran una larga lista: derecho al trabajo, a la capacitación para el trabajo, a condiciones laborales equitativas y satisfactorias (descanso, remuneración justa, seguridad e higiene, ascenso, estabilidad en el empleo, prohibición del trabajo infantil y condiciones del trabajo juvenil, condiciones de trabajadoras embarazadas), derechos sindicales (paro y huelga), derecho a la seguridad social, a la educación (fines, obligatoria y gratuita), libertad educativa de los padres, libertad de enseñanza, autonomía universitaria, a la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda, a la alimentación, acceso a la cultura, acceso al agua, al deporte, a la protección a la familia, ac-

ceso a las tecnologías de la información y la comunicación (Soberanes y Soberanes; 2016).

Los referidos derechos se encuentran contenidos en diferentes artículos de la Constitución Política mexicana. Por lo que respecta específicamente a los sociales, cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social tiene como primer objeto "garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social (Artículo 1, fracción I). Y es en su artículo sexto en donde se establece cuáles son los derechos sujetos del desarrollo social: "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De manera que aquí los programas de interés son los que se incluyeron en la política social del gobierno federal encabezado por López Obrador. Antes se seguir, cabe establecer justamente qué se entiende por política social:

> (…) el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico (Martínez; 2021, p. 123).

Como puede entenderse, buscar el bienestar de los distintos segmentos de la población resulta ser una ta-

rea compleja y complicada. Pero lo es más en condiciones como las que se viven en general en la región latinoamericana y en México en particular. Como advierte Bárcena, una característica de América Latina tiene que ver con las condiciones que mantienen la pobreza y la desigualdad: "el rasgo histórico de América Latina y el Caribe en materia de desarrollo económico y social está asociado a dos características estructurales que, más allá de los ciclos económicos de auge global insuficientemente aprovechados por sus sociedades, resultan ser persistentes: se trata de la pobreza y la concentración de los ingresos y la riqueza" (Bárcena; 2017, p. 37).

Una manera de establecer los avances que se tienen en materia de salud, educación y las condiciones generales de vida de los países es revisar el índice de Desarrollo Humano que año con año realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para 2022, por ejemplo, los resultados no fueron alentadores, derivado de situaciones como la pandemia por Covid-19, que generó que nueve de cada 10 países tuvieran retrocesos en su desarrollo. Por primera vez en 32 años, el desarrollo humano empeoró a nivel mundial durante dos años consecutivos (Naciones Unidas México; 2022).

México continúa en el grupo de países con un índice alto, pero pasó de un indicador de 0.779 a 0.758 en 2021 (-2.7%), lo que representa un retroceso de nueve años, esto es, bajó a niveles de 2012. Un resumen de los datos puede leerse a continuación:

> El retroceso más importante se observó en la dimensión de salud, en la que regresó a valores de 1990 en la esperanza de vida al nacer. En cuanto a la dimensión de ingreso, también se observaron retrocesos en el Ingreso Nacional Bruto per cápita, con una reducción de 6.3% con respecto a 2019 y regresando a los niveles de 2011. En la dimensión de educación, medi-

> da a partir de los Años Esperados de Educación (AEE) y los Años Promedio de Educación (APE), no se presentaron retrocesos a raíz de la pandemia (…). Asimismo, se advierte que las brechas en el desarrollo continúan siendo importantes, ya que el IDH ajustado por la desigualdad se calculó en 0.621 para 2021, lo que implica una pérdida de 18.1% en desarrollo humano debido a la desigualdad. Por otro lado, en lo relativo al género, el IDH de las mujeres sigue siendo menor que el de los hombres, particularmente en la dimensión de ingresos, la cual evidencia que el ingreso de las mujeres representa apenas el 52.8% del de los hombres (Naciones Unidas México; 2022).

Ahora bien, no debe perderse de vista que las cifras anteriores tienen que ver con datos globales y es necesario considerar las variaciones en el ámbito local. Así, por ejemplo, destaca la Ciudad de México, en donde la gran mayoría de sus alcaldías se ubicó entonces en niveles muy altos de desarrollo; en otros estados la mayoría de sus municipios se considera de nivel alto de desarrollo, como Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala. En contraste, más del 20% de los municipios de Chiapas, Guerrero y Oaxaca presenta un bajo índice de desarrollo humano.

Por lo que respecta a los municipios en específico, de los 10 con los más altos niveles de desarrollo cuatro se encuentran en Ciudad de México: Benito Juárez (0.929), Miguel Hidalgo (0.888), Coyoacán (0.868) y Cuauhtémoc (0.854); dos en Nuevo León: San Pedro Garza García (0.866) y San Nicolás de los Garza (0.848), así como uno en Querétaro: Corregidora (0.869); Oaxaca: San Sebastián Tutla (0.856); Hidalgo: Mineral de la

Reforma (0.843), y estado de México: Metepec (0.843) (IDH; 2020).

En contraste, los 10 municipios con el índice de desarrollo humano más bajo se localizan en Chihuahua: Batopilas (0.397); Guerrero: Cochoapa el Grande (0.409); Oaxaca: San Simón Zahuatlán (0.414), San Martín Peras (0.436), Coicoyán de las Flores (0.451), Santa María la Asunción (0.457) y Santa Lucía Miahuatlán (0.462), así como en Veracruz: Mixtla de Altamirano (0.445), y Chiapas: Chamula (0.452) y Mitontic (0.459) (IDH; 2020).

Resulta indispensable considerar, aunque sea brevemente, este contexto para que los balances de las acciones implementadas por el gobierno federal lopezobradorista puedan ser valoradas y calificadas en una dimensión más precisa. A continuación se aportan una serie de insumos para abonar a esa tarea; se revisan los programas prioritarios, algunas de las críticas que han recibido y se brinda una idea respecto de la cantidad de recursos que les fueron asignados.

Programas prioritarios

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 (Presidencia de la República; 2019) se establece que "el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar. En última instancia, la lucha contra la corrupción y la frivolidad, la construcción de la paz y la seguridad, los proyectos regionales y los programas sectoriales que opera el Ejecutivo Federal están orientados a ese propósito sexenal". Se ofrece marcar una diferencia respecto de administraciones anteriores:

> En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se

> presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (Presidencia de la República; 2021).

Antes de enumerar los programas sociales, se encuentra un apartado titulado "Desarrollo sostenible", en el cual se plantea la necesidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para hacer lo propio:

> por ello, el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno (Presidencia de la República; 2019).

En este marco se insertan nueve programas: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar.

Una primera pregunta es qué tanta importancia se les otorgó a los programas mencionados. Para responder hay que señalar que el gobierno federal reportó entonces un total de 639 programas en proceso de implementación (SHCP; 2022), pero de manera oficial calificó solamente 38 como prioritarios, entre los cuales se encuentran los nueve mencionados en el párrafo anterior. Esto es, los programas sociales pueden calificarse como acciones insignia o sello del actual gobierno.

De acuerdo con el "Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 2020, estos son los programas prioritarios para el gobierno encabezado por López Obrador:

> 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Sembrando Vida; 4) Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; 5) Becas para el Bienestar Benito Juárez; 6) Construcción de las 100 Universidades Públicas; 7) La Escuela es Nuestra;
>
> 8) Jóvenes Construyendo el Futuro; 9) Tandas para el Bienestar; 10) Banco del Bienestar; 11) Atención médica y medicamentos gratuitos; 12) Producción para el Bienestar; 13) Precios de Garantía; 14) Distribución de fertilizantes; 15) Apoyo a los pescadores; 16) Guardia Nacional; 17) Aeropuerto General Felipe Ángeles; 18) Producción petrolera; 19) Rehabilitación de las seis refinerías; 20) Construcción de la refinería de Dos Bocas; 21) Generación de energía eléctrica con la modernización de plantas e hidroeléctricas; 22) Mantenimiento y conservación de carreteras; 23) Caminos

> de mano de obra; 24) Caminos rurales; 25) Carreteras en construcción; 26) Sistema aeroportuario de la Ciudad de México; 27) Tren Interurbano México-Toluca; 28) Terminación de presas y canales; 29) Parque Ecológico Lago de Texcoco; 30) Programa de Mejoramiento Urbano; 31) Programa Nacional de Reconstrucción; 32) Tren Maya; 33) Tren de Guadalajara; 34) Internet para Todos; 35) Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; 36) Zona libre de la Frontera Norte; 37) Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec, y 38) Defensa de los derechos humanos.

Como observa Martínez (2021), considerando los programas prioritarios, el gobierno de López Obrador enfoca sus acciones en:

> a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando la inversión productiva (Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de "programas integrales de desarrollo" (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales) (Martínez; 2021, p. 131).

De manera natural existe discusión sobre la manera como se han enfocado y cómo se han implementado los programas. Para algunos autores la valoración es positi-

va, en tanto que, argumentan, se busca fortalecer la ciudadanía una vez que no se hace un uso político-electoral de ellos, sino que se orientan a construir capacidades. Para Pérez-Tagle (2021), esto se logra con base en las siguientes acciones:

> 1. implementando los programas sin intermediación al dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los mismos para fines electorales; 2. Estableciendo varios de ellos como derechos constitucionales, y 3. orientando otros a la localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo. Enfoque que puede considerarse en contravía de los cánones neoliberales, ya que prima el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y los derechos sociales como precondiciones para vivir en democracia (Pérez-Tagle; 2021, p. 70).

Aunque el propio autor no deja de aceptar posibles áreas por mejorar: "sin embargo, la aplicación de estos programas tiene debilidades institucionales que deben ser corregidas, y tendrá que ser evaluada permanentemente para evitar que surjan nuevos mecanismos clientelares (Pérez Tagle: 2021, p. 71).

Existen diversos aspectos por los que los programas sociales de la llamada Cuarta Transformación han sido criticados. Un primer elemento tiene que ver con el tono más bien discursivo como se plantean. Un ejemplo es el Plan Nacional de Desarrollo, en donde pueden encontrarse frases como ésta respecto de la corrupción: "la característica más destructiva y perniciosa de los neoliberales mexicanos (…) Por eso estamos empeñados, en primer lugar, en acabar con la corrupción en toda la administración pública, no sólo la corrupción monetaria sino la que conllevan la simulación y la mentira" (Plan Nacional de Desarrollo; 2019).

El problema tiene que ver con la ausencia de estrategias, necesarias para garantizar de manera efectiva los derechos sociales:

> Si la propuesta de transformación en el PND 2019-2024 pretende ser de cambio estructural en el régimen de política social, las estrategias, recursos y acciones deben ser consecuentes con dicha enunciación. Sin embargo, aunque se registran planteamientos destacados (centralidad de los derechos sociales, prioridad de atención a grupos vulnerables, efectividad en el recibimiento de las ayudas sociales para los beneficiarios), estos parecen haber resultado insuficientes para llevar a cabo la gran transformación anunciada, pues más allá de programas sociales prioritarios no se mencionan estrategias, instituciones o acciones para asegurar la universalidad de la protección social, ampliar la cobertura y calidad de los servicios sociales, o para afrontar la dispersión, segmentación, duplicidad, ineficiencia institucional de los estados o el clientelismo político; es decir, los grandes fallos estructurales del régimen de política social mexicano (Martínez: 2021, p. 138).

Coinciden con lo anterior Gómez y De León (2022), para quienes no existe una inclusión oportuna en el Plan Nacional de Desarrollo de estrategias cuya aplicación permitiera garantizar los derechos humanos en general, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en particular:

> El incipiente desarrollo de los DESCA implica la adopción de medidas que protejan, aseguren y promuevan estos derechos. La fuerza vinculante y la justiciabilidad de los mismos dependerá de su inclusión oportuna en el PND. Su estruc-

> tura y contenido son más un manifiesto ideológico que un plan en su contenido institucional; de ahí la dificultad de identificar estrategias claras que tengan relación con los derechos humanos más allá de la retórica que se emplea al plantearlos (Gómez y De León; 2022, p. 150).

Pese al discurso oficial, hay quienes encuentran continuidad en la política social que desarrollan los gobiernos de la llamada 4T respecto de las anteriores administraciones. Martínez y Altamirano (2021) dan cuenta de dos paradigmas, el del Estado de bienestar y el neoliberal. En el primero, la política social tuvo como propósito la búsqueda de la equidad y la justicia social de manera universal. Ahí los autores identifican tres conjuntos de acciones: 1) Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) (1970-1976); 2) Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) (1976-1982), y 3) Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) (1982-1988).

Con el paradigma neoliberal la perspectiva cambió: se priorizó el respeto a la propiedad privada, el impulso al emprendimiento individual y la existencia de mercados sin regulación estatal. Martínez y Altamirano (2021) incluyen en este paradigma los programas de la llamada Cuarta Transformación: 1) Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol o Solidaridad) (1988-1994); 2) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) (1994-2000); 3) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014); 4) Programa de Apoyo Alimentario (PAE) (2008); 5) Cruzada Nacional contra el Hambre y Prospera, programa de inclusión social (2014-2019), y 6) Programas para el Bienestar, implementados en el marco de la actual administración federal.

Es posible que nos encontremos en una etapa de transición entre un paradigma y otro, entre un tipo de programas y otros. Para ello es indispensable cambiar la manera como se han concebido las políticas sociales por más de 30 años:

> La concepción de la política social en el país debe cambiar. No ha funcionado y eso es más que evidente. Han pasado ya más de dos décadas de innovaciones en la política social y de cambios continuos en los programas y las estrategias sociales, pero las tasas de pobreza son las mismas que aquéllas de hace dos décadas. Con base en el aumento de la población en ese lapso --más de 30%-- el número de pobres en México ha crecido en una proporción similar. Por ello la concepción de lo que estamos haciendo en la materia debe cambiar ya. En lugar de continuar con múltiples programas asistencialistas que sólo buscan mitigar la profundidad y extensión de la pobreza, debemos enfocarnos en una política social basada en los derechos: a la alimentación, a la educación, a la salud, etc. El cambio de enfoque debe cambiar nuestro pensamiento en cuanto al Estado: ya no uno que dé, sino uno que garantice (…) Lo anterior implica la construcción de un auténtico Estado Social, que es más amplio que ese caduco Estado del Bienestar. El Estado ha de asegurar que sus ciudadanos, por el simple hecho de serlo, accedan a un mínimo de derechos sociales, los cuales deberán garantizarse desde el inicio hasta el final de la vida. ¿Qué significa esto? Acceso a educación de buena calidad y en instalaciones que cuenten con la infraestructura adecuada; acceso a la salud desde la infancia hasta la vejez, también en instalaciones adecuadas y con garantía de abasto de medicamentos y acceso a servicios hospitalarios mínimos; derecho a una alimentación suficiente y nutritiva, etc. (Esquivel; 2015, p. 37).

Para que la transición pudiera ser exitosa, habría que considerar que los programas de políticas públicas se diseñaran e implementaran desde una perspectiva de derechos humanos, lo que implica tener en cuenta los siguientes elementos básicos:

1) Definir los objetivos concernientes a las obligaciones del Estado respecto a los derechos humanos, es decir, el propósito de cada programa debe ser lograr el ejercicio efectivo del derecho humano considerado, a través de acciones que permitan respetar, garantizar, proteger y promover ese derecho.
2) Realizar un diagnóstico del contexto social, económico, político y cultural de la población; para que, en función de éste, puedan definirse las características de los programas, y diseñar los posibles medios de verificación de avance.
3) Integrar la participación de la población y de todos los actores interesados en cada una de las fases programadas del ciclo de vida de la política pública. En el caso de diseño, la población debe participar tanto en el diagnóstico como en la definición de estrategias y acciones a emprender.
4) Asegurar el cumplimiento de los principios de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia.
5) Asegurar la satisfacción de los principios de aplicación, contenido esencial del derecho, progresividad, prohibición de regresión y el máximo uso de los recursos disponibles.
6) Incluir los elementos institucionales de: disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad.
7) Incluir estrategias transversales que permitan la aplicación de los criterios del programa en la mayoría (idealmente en todas) de las instituciones públicas; estas estrategias incluyen la coordinación interinstitucional, la igualdad y no discriminación, la

perspectiva de género y la capacitación en derechos humanos.

8) Incluir acciones que permitan avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos, eligiendo siempre aquellas que generen cambios estructurales, sostenibles y de largo plazo; es decir, evitar la inserción de mecanismos de tipo asistencialista.
9) Considerar los distintos tipos de instrumentos: incentivos, penales y regulatorios.
10) Crear instrumentos de evaluación acordes a los objetivos propuestos, que permitan la valoración de las distintas fases del ciclo de las políticas públicas; los instrumentos no sólo deben medir los avances cuantitativos y económicos, sino también los avances cualitativos, la gestión de la política y los impactos causados (Rodríguez y Arriaga; 2019, pp. 280-281).

El panorama anterior permite establecer que es probable que nos encontremos en una etapa de transición entre una manera de concebir la política social y otra. Las diferentes acciones que han venido implementando las administraciones federales a partir de 2018 no han logrado diferenciarse de manera sustancial de aquellas puestas en marcha desde finales de la década de los ochenta en el contexto de un paradigma neoliberal. Si bien es cierto que el discurso ha cambiado diametralmente y ha habido un esfuerzo por garantizar algunos derechos en el entramado jurídico.

El 8 de mayo de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una importante reforma y adiciones al artículo cuarto constitucional. El párrafo cuarto, décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto quedaron de la siguiente manera:

> 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.

Un tema central, como puede suponerse, es el de los recursos, que deben ser garantizados por el Congreso de la Unión durante la discusión de cada presupuesto de egresos. En el tercer transitorio del referido decreto se estableció lo siguiente:

> 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 adultas 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.

A continuación, se revisará la cantidad de recursos que han sido asignados a los programas sociales prioritarios.

Aspiraciones costosas

Un primer elemento que debe considerarse es que en materia de recursos y de orientación temática ciertamente el gobierno de López Obrador no mostró diferencias sustanciales respecto de sus antecesores. De hecho, el gasto en desarrollo social presenta una tendencia creciente desde antes de 2018, cuando el expresidente arribó al poder (De León y Guajardo; 2021). De cualquier manera, lo que es verdad es que las cantidades asignadas a la política social van en aumento. En 2022, los programas prioritarios recibieron de la Cámara de Diputados un total de 554,932 millones de pesos, lo que representó un incremento del 20% respecto de 2021 (Fundar; 2022).

Cabe destacar que en el Presupuesto de Egresos 2022 fueron considerados más de 70 programas de subsidios, pero tan sólo 10 concentraron el 83% del presu-

puesto. Destaca aquí el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el que cuenta con la mayor cantidad de recursos: 238.01 mil millones de pesos, lo que equivale al 30.5% de la bolsa total. Le siguen en importancia el programa de Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales con 99.8 mil millones de pesos (12.8%) y el de Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, con una cantidad de 77.5 mil millones de pesos (9.9%) (México Evalúa; 2021).

Es notorio que el programa que tiene como objetivo la atención de los adultos mayores es al que más dinero se le destina. Beneficia a más de 10 millones de personas, cifra sólo superada por los programas que en conjunto otorgan becas a estudiantes de diferentes niveles escolares. El incremento de sus recursos ha sido gradual: pasaron de 113,000 millones en 2019, 127,000 millones en 2020, 150,000 millones en 2021 hasta alcanzar los referidos 238,000 millones de pesos para 2022 (Senadores Morena; 2022).

En esa misma medida aumentó la transferencia monetaria entregada a los adultos mayores: 2,550 pesos bimestrales en 2019, 3,850 pesos en 2022. La propia secretaria de Bienestar, Ariadna Montiel Reyes, ya anunciaba desde entonces que dichas cantidades se incrementarían rumbo a los comicios de 2024: un aumento del 20% para 2023 y que en 2024 –año de la elección presidencial– ascendería a 6,000 pesos de pensión, es decir, 3,000 pesos mensuales. Esto significó que los montos públicos destinados a tal propósito se situaron en los 300,000 millones de pesos en 2023 y 370,000 millones en 2024 (Senadores Morena; 2022).

Yanes (2021; capítulo 8) calcula que en 2019 se canalizaron recursos equivalentes al 0.85% del Producto Interno Bruto (PIB) a los programas del gobierno federal, situándose en ese año el gasto en transferencias di-

rectas entre el 1.2% y 1.3% del PIB. Llama la atención la concentración de recursos en el caso de los adultos mayores:

> Durante el gobierno de López Obrador se han introducido nuevos programas como la beca universal para estudiantes de educación media superior, que en 2020 tuvo un presupuesto de 28.9 mil millones; la pensión para personas con discapacidad permanente, con 11.9 mil millones; Sembrando Vida, con 28.4 mil millones, y Jóvenes Construyendo el Futuro, con 25.6 mil millones. En total estos programas sumaron en 2020 un presupuesto cercano a los 95 mil millones de pesos, equivalentes a 0.43% del PIB. Sin embargo, la expansión más importante ha sido el incremento sustancial del presupuesto de la pensión universal de adultos mayores que entre 2018 y 2020 casi cuadruplicó sus recursos, al pasar de 34 mil millones a 126 mil millones ,lo que representa 0.54% del PIB. Sólo tomando en cuenta estos programas de transferencias, que son parte de los programas prioritarios del gobierno actual, se tenía en 2020 un presupuesto de 220 mil millones de pesos, esto es, 0.95% del PIB (Yanes, 2021; capítulo 8).

Resulta aún temprano para poder hacer un balance adecuado sobre los efectos que están teniendo los programas sociales en tiempos del proyecto político de la Cuarta Transformación, si efectivamente están en la dirección adecuada para lograr el objetivo principal que se han planteado, que es el de que la sociedad mexicana alcance niveles razonables de bienestar. Habrá que seguir profundizando sobre ello en futuros trabajos.

A manera de conclusión

Una vez concluido el gobierno encabezado por el ahora expresidente López Obrador es indispensable comenzar con los balances correspondientes. Es necesario comenzar a medir cuáles serán los efectos que tendrán las acciones que desde el poder se siguen implementando, si éstas contribuirán a mejorar la calidad de vida de los mexicanos, si se está en la vía de mejorar las condiciones en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, entre otras.

Lo que se ha propuesto aquí es que se está en una etapa de transición en lo que corresponde a la implementación de la política social. Es un periodo en el que destaca más el discurso, la intención de buscar el bienestar de los sectores de la población mexicana, pero sin que se determinen con claridad las estrategias necesarias para lograrlo.

La evaluación de la política social desarrollada en tiempos de la Cuarta Transformación aún es prematura y debe considerar matices. No se pueden negar los esfuerzos que se realizan, destacadamente las cantidades ingentes de dinero que se destinan a diversos programas que atienden a grupos vulnerables, esto en innegables condiciones históricas de pobreza y concentración del ingreso y la riqueza.

Tendrá que verse si se logra dejar atrás el modelo neoliberal que estuvo vigente por 30 años y se transita hacia una manera distinta de desarrollar la política pública de corte social, pasando del asistencialismo, el clientelismo, a garantizar a plenitud los derechos sociales, o por lo menos estar en camino de poder alcanzar en algún momento dicha aspiración. Aunque, por lo pronto, la presidenta Claudia Sheinbaum ha mostrado su intención de continuar con la misma lógica de su antecesor en esa materia.

Aquí se han aportado algunos insumos para la discusión. De un total de 639 programas en proceso de implementación, 38 se consideraban como prioritarios tras la pandemia, de los cuales nueve se insertan en lo que el gobierno federal considera como política social en el marco de un desarrollo sostenible. Aquí cabe destacar el gasto (o inversión, según quiera verse) destinado en especial al programa de adultos mayores, que atiende a más de 10 millones de personas y al que se le destina alrededor del 0.6% del PIB nacional.

Garantizar los derechos sociales en condiciones de desigualdad resulta complejo. No hay duda de que se hacen esfuerzos para lograrlo, como la reforma al artículo cuarto constitucional, pero se trata de aspiraciones costosas. Serán menos costosas en la medida en que se vaya en camino de alcanzar el bienestar de los diversos sectores de la sociedad mexicana.

Referencias bibliográficas

Bárcena, A. (2017) "América Latina y El Caribe 2016: un diagnóstico socioeconómico bajo la agenda 2030", en A. Bárcena (Ed.), El regreso de la crisis en América Latina: algunas experiencias nacionales. FCE, RIAL, pp. 13-50.

De León, A. P. y Guajardo, M. A. (2021) "Análisis de la evolución histórica de la política social en México", en M. Sosa, R. Hernández y M. Dávila (Coords.), Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México. ¿Continuidad o transformación? UAM Lerma, Itaca, pp. 75-96.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020, 8 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0 (acceso 12 de diciembre de 2024).

Esquivel, G. (2015) Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Oxfam.

Fundar (2022) "Paquete económico 2022". https://fundar.org.mx/paquete-economico-2022/ (acceso 12 de diciembre de 2022).

Gómez, P. y De León, E. A. (2022) "Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)", en C. O. Vargas y H. Contreras (Coord.), México: políticas públicas e instituciones. Perspectivas ente la administración 2019-2024. UAM Cuajimalpa, pp. 105-152.

IDH (Índice de Desarrollo Humano) (2020) "Índice de Desarrollo Humano Municipal 2020". https://www.idhmunicipalmexico.org/ (acceso 12 de diciembre de 2024).

Ley General de Desarrollo Social (2022) chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf (acceso 15 de diciembre de 2024).

Martínez, M. (2021) "La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador". Revista Española de Ciencia Política, 55: 121-142.

Martínez, A. y Altamirano, M. (2021) "El método comparado y neo-institucionalismo como asignatura metodológica para la enseñanza de las políticas públicas", en R. Hernández *et al.* (Coords.), Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México. UAM Lerma, pp. 327-354.

México Evalúa (2021) "Programas de subsidios en el PEF 2022: la persistente opacidad". https://www.mexicoevalua.org/programas-de-subsidios-en-el-pef-2022-la-persistente-opacidad/ (acceso 15 de diciembre de 2022).

Naciones Unidas México (2022) "Múltiples crisis frenan el progreso en desarrollo humano causando retrocesos en 9 de cada 10 países, alerta informe de PNUD". https://mexico.un.org/es/198356-multiples-crisis-frenan-el-progreso-en-desarrollo-humano-causando-retrocesos-en-9-de-cada-10 (acceso 15 de diciembre de 2022).

Pérez, J. A. (2021) "Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020)". Revista del Observatorio Digital Latinoamericano Ezequiel Zamora, 4(1): 68-98.

Presidencia de la República (2019, 12 de julio) "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024". *Diario Oficial de la Federación*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 (acceso 15 de diciembre de 2022).

Presidencia de la República (2019) *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*. https://www.gob.mx/primerinforme (acceso 15 de diciembre de 2022).

Presidencia de la República (2020, 23 de abril) "Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican", *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020#gsc.tab=0 (acceso 15 de diciembre de 2022).

Presidencia de la República (2022) *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022*. https://www.gob.mx/cuartoinforme (acceso 15 de diciembre de 2022).

Rodríguez, A. y Arriaga, R. (2019) "Diseño de las políticas públicas y derechos humanos: los programas de pensiones no contributivas en México", en J. Mendoza y J. M. Martinelli (Coords.), Políticas públicas y cambio de régimen en México. UAM Iztapalapa, pp. 273-301.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2022) "Transparencia presupuestaria". https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ (acceso 15 de diciembre de 2022).

Senadores Morena (2022) "Versión de la mesa de trabajo con la licenciada Ariadna Montiel Reyes, Secretaria de Bienestar, en la VIII Reunión Plenaria del Grupo Parlamentario de Morena del Senado de la República, en la Antigua Casona de Xicoténcatl". https://morena.senado.gob.mx/2022/01/29/version-de-la-mesa-de-trabajo-ariadna-montiel-reyes-29enero2022/ (acceso 15 de diciembre de 2022).

Soberanes, J. M. y Soberanes, J. L. (2016) Los derechos humanos del orden jurídico mexicano en la Constitución Política de México y en los tratados internacionales. Sus antecedentes y evolución. Miguel Ángel Porrúa.

Yanes, P. (2021) "Innovación, desafíos y pendientes de la política social", en B. Heredia y H. Gómez (Coords.), 4T, claves para descifrar el rompecabezas. Grijalbo, capítulo 8.

Cuarta parte:

Subnacionalismos y democracias sociales en México durante la Cuarta Transformación.

La realización de derechos sociales en el Estado de México

The realization of social rights in the State of Mexico

Jorge Arzate Salgado
Universidad Autónoma del Estado de México
HYPERLINK "mailto:arzatesalgado2@gmail.com"
https://orcid.org/: 0000-0002-2459-9578
arzatesalgado2@gmail.com

Resumen

El Estado de México es la entidad más poblada del país y una de las economías más grandes, sólo después de la Ciudad de México; además ha experimentado importantes procesos de cambio social y de estructura económica durante el siglo XX e inicios del XXI; de esta forma, hoy en día, en su territorio existen severos problemas de exclusión social de los grupos indígenas, pobreza, marginación, degradación del medio ambiente, diferenciación productiva, expulsión de población en condición migrante, violencia(s) (sobre todo por la presencia del crimen organizado y violencia hacia el género femenino -como es el feminicidio-). De esta forma hay marcadas diferencias entre municipios rurales y municipios urbanos; además de la existencia de espacios rurales que se han convertido en zonas ambiguas, entre lo rural y lo urbano, también llamadas nuevas ruralidades. Considerando este contexto en donde los procesos de modernización se han caracterizado por la producción sistemática de formas de desigualdades(s) y formas de violencia(s), el trabajo realiza una exploración de la realización de derechos sociales en el Estado de México, sobre todo dando seguimiento a los datos de pobreza (me-

dición multidimensional del CONEVAL); para luego revisar las principales acciones de política social implementadas en los años recientes por el actual Gobierno del Estado de México; con lo cual se realizará una apreciación general del avance en la realización de derechos sociales en la entidad y el papel del Gobierno Estatal. Este trabajo sirve como un mapa de la precarización que nos permite comprender los enormes retos en términos de producción de bienestar y realización de derechos sociales que el Estado de México presenta.

Palabras claves: Derechos sociales, Estado de México, violencia, desigualdades sociales, pobreza, política social, bienestar.

Abstract

The State of Mexico is the most populous entity in the country and one of the largest economies, second only to Mexico City. It has also experienced significant processes of social and economic structural change during the 20th and early 21st centuries. Thus, today, its territory faces severe problems of social exclusion of indigenous groups, poverty, marginalization, environmental degradation, productive differentiation, expulsion of migrant populations, and violence (especially due to the presence of organized crime and violence against women, such as femicide). Thus, there are marked differences between rural and urban municipalities; in addition, there are rural spaces that have become ambiguous zones, also known as new ruralities, between the rural and the urban. Considering this context, where modernization processes have been characterized by the systematic production of inequalities and forms of violence, this paper explores the realization of social rights in the State of Mexico, primarily by monitoring poverty data (a multidimensional measurement

by CONEVAL). It then reviews the main social policy actions implemented in recent years by the current State of Mexico government. This will provide a general assessment of the progress made in the realization of social rights in the state and the role of the State Government. This paper serves as a map of precariousness that allows us to understand the enormous challenges facing the State of Mexico in terms of producing well-being and realizing social rights.

Keywords: Social rights, State of Mexico, violence, social inequalities, poverty, social policy, well-being.

1. Introducción

El Estado de México es la segunda mayor economía del país y la entidad con mayor población, con una población en 2020, según datos de INEGI, de 16 millones, 992 mil personas (se trata de un estado subnacional similar en población de un país como lo es Países Bajos); es la entidad que ha experimentado un importante y acelerado proceso de modernización y cambio estructural; pasando de ser una entidad con economía rural a mediados del siglo XX a una economía de servicios e industrial, integrada a la economía de la Ciudad de México, conformando así una de las mayores zonas metropolitanas de América Latina; no obstante, no ha podido solucionar las desigualdades, asimetrías entre clases sociales, campo-ciudad, regiones, y entre grupos mestizos e indígenas. En términos políticos, al momento de la redacción de este trabajo, no ha experimentado una transición política, ya que ha sido gobernado por más de ocho décadas por candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), siendo el Gobierno del Estado de

México (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO) uno de los más importantes a nivel nacional por la cantidad de recursos económicos y humanos que maneja.

El Estado de México es una región que expresa de forma dramática los efectos negativos de las políticas de crecimiento económico, de industrialización; así como los fracasos en términos de ordenamiento territorial; en forma reciente, en lo que va de este siglo, la inseguridad ciudadana y la violencia contra el género femenino son dos de los principales problemas que afronta la entidad, al parecer sin solución inmediata.

Los derechos sociales son uno de los logros más importantes de las democracias modernas, luego de siglos de luchas para lograr su reconocimiento gradual (Marshall, 1998), junto con los derechos cívicos, políticos y culturales; hoy en día los derechos sociales representan la llave del bienestar en las sociedades del capitalismo contemporáneo; su ausencia significa la precarización de la vida, la imposibilidad de que las personas puedan tener una vida activa, digna y justa. Los derechos sociales son el objetivo de todo estado social democrático, es decir, su realización y garantía es una obligación de todo estado democrático avanzado; así como constituyen el núcleo moral e ideológico de toda condición de ciudadana plena (O´Donnell; 2010). El acceso a los derechos sociales significa la posibilidad de inclusión en la sociedad desde la autonomía de los sujetos sociales como iguales (Pérez; 2009); es decir, la realización de derechos sociales es uno de los principales mecanismos para mitigar las desigualdades sociales por exclusión y explotación económica, en donde el estado tiene un papel fundamental a través de su política social. La existencia de un estado social democrático significa una garantía jurídica para los ciudadanos; a la vez que la inversión en la cuestión social por parte del estado es un importante ahorro para una nación (Castel; 1997).

Una manera de conocer la situación de la realización de los derechos sociales en un país, son los datos que arrojan los métodos multidimensionales de medición de las pobrezas; en este sentido utilizaremos los datos proporcionados CONEVAL e INEGI, para los años 2010, 2015 y 2020, para realizar un análisis de las diversas brechas y saldos de carencia que hay en el caso del Estado de México y poder valorar durante un periodo de tiempo de una década, de manera general, la situación de la plena ciudadanía social en esta entidad. Para ello primero se analiza los datos del Estado de México, luego se hace un análisis de una muestra de ocho municipios urbanos con alta densidad de población y muy alta percepción de la inseguridad ciudadana, o sea, en donde hay un condición de continuo desigualdad-violencia hipotética; en seguida se analiza otra muestra de ocho municipios rurales con altos porcentajes de pobreza extrema, lo que significa una condición de enorme exclusión social; ambos análisis nos permitirá conocer las diferencias entre los espacios rurales y urbanos; al final se presentan algunos datos sobre la estrategia de política social del Gobierno del Estado de México y su desempeño, grosso modo, durante los últimos años, considerando los importantes rezagos de acceso a derechos sociales fundamentales.

2. El Estado de México, una década perdida en términos de realización de derechos sociales.

Durante década que va de 2010 a 2020, en el Estado de México, la realización de derechos sociales no ha tenido una mejora sustantiva.

Observando (ver Cuadro 1) el conjunto de indicadores proporcionados por CONEVAL, a través de su

medición multidimensional de la pobreza, la población en situación de pobreza pasó de 42,9% (6 millones 712 mil ciudadanos) en 2010 a 50,8% (9 millones, 206 mil ciudadanos) en 2020. Este último dato (2 millones 494 mil ciudadanos más en situación de pobreza respecto al 2010) muestra que el crecimiento económico de la entidad no ha sido suficiente para erradicar la pobreza vía el ingreso y su redistribución; también que la política social no ha tenido un efecto significativo en la reducción de la pobreza, no se nota siquiera una contención de la pobreza; creemos que el Gobierno del Estado de México tiene una responsabilidad en esta realidad: ¿Han sido suficientes sus políticas de desarrollo económico para mejorar la condición económica de las ciudadanos?, ¿ha sido eficiente, eficaz y pertinente la política social para mejorar la condición de pobreza en el territorio estatal?

Cuadro 1

Indicadores de pobreza multidimensional para el Estado de México 2010, 2015 y 2020.

Estado de México	2010		2015		2020	
	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.
Pobreza						
Población en situación de pobreza	42,9%	6.712.049	47,6%	8.054.703	50,8%	9.206.181
Población en situación de pobreza moderada	34,3%	5.370.830	40,8%	6.913.105	42,5%	7.704.228
Población en situación de pobreza extrema	8,6%	1.341.219	6,7%	1.141.598	8,3%	1.501.954
Población vulnerable por carencias sociales	32,2%	5.031.217	21,2%	3.587.801	20,9%	3.786.912
Población vulnerable por ingresos	5,6%	878.778	12,2%	2.071.443	10,1%	1.827.156
Población no pobre y no vulnerable	19,3%	3.026.890	19,0%	3.224.950	18,3%	3.315.841
Privación social						
Población con al menos una carencia social	75,0%	11.743.266	68,7%	11.642.504	71,6%	12.993.093
Población con tres o más carencias sociales	26,6%	4.159.391	15,9%	2.701.156	18,4%	3.343.833
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	18,5%	2.896.865	13,2%	2.228.731	11,3%	2.044.275
Carencia por acceso a los servicios de salud	30,7%	4.807.434	19,8%	3.358.048	34,2%	6.209.136
Carencia por acceso a la seguridad social	59,0%	9.235.519	57,9%	9.800.606	59,9%	10.870.873
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12,9%	2.021.530	10,1%	1.708.392	7,2%	1.303.937
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15,9%	2.489.454	10,1%	1.717.453	9,9%	1.791.781
Carencia por acceso a la alimentación	31,6%	4.938.927	20,2%	3.424.260	21,4%	3.886.334
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48,5%	7.590.827	59,8%	10.126.147	60,8%	11.033.337
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14,5%	2.261.336	20,4%	3.452.126	23,0%	4.170.480

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

La población con ingreso inferior a la línea de pobreza (pobreza por línea de pobreza o pobreza económica) es aún mayor que la que se encuentra en situación de

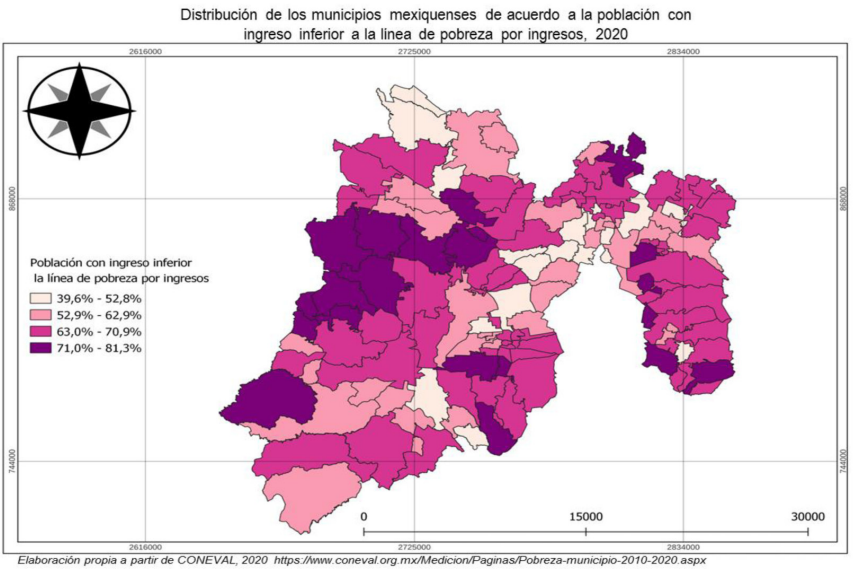
pobreza, pues pasó de 48,5% (7 millones 590 mil ciudadanos) en 2010 a 60,8% (11 millones 033 mil ciudadanos) en 2020, es decir, 3 millones 443 mil ciudadanos más que en 2010; otro dato que no se pude pasar de lado es la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, la que en 2010 era de 14,5% (2 millones 261 mil personas) a 23% (4 millones 170 mil personas) en 2020, es decir, 8,5% de aumento (ver Cuadro 1).

La distribución a nivel municipal de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza 2020 (ver Mapa 1), presenta un territorio estatal como zona de precariedad, ya que no existe ningún municipio libre de pobreza económica en el Estado de México; y en donde el rango menor de este tipo de pobreza económica va de 39,6% a un rango muy alto de 81,3%; realidad preocupante, en la medida que, detrás de la pobreza, lo que existe es una economía política de la desigualdad, es decir, un conflicto entre las clases sociales implícito en la distribución de las oportunidades, el ingreso y la riqueza (Arzate-Salgado; 2009); muy notorio son la asimetrías entre campo y ciudad, en donde son los municipio con economías rurales los que concentran los porcentajes mayores de pobreza económica, incluso en donde a nivel territorial prevalece una lógica de centro-periferia, muy notoria el caso de la capital de estado Toluca y su periferia rural marginalizada (ver Mapa 1).

La pobreza económica extrema (ver Mapa 2) presenta el mismo patrón territorial de la pobreza económica: un territorio signado por la precariedad como densidad, una polarización territorial centro-periferia en donde las ciudades presentan menos pobreza extrema económica; pero en donde los municipios rurales presentan mayores porcentaje de pobreza extrema económica (entre el 36,6% y el 51,3% de pobreza extrema); en este caso la pobreza extrema económica debe ser entendida como resultado de amplios procesos históricos que han dado

por resultado zonas de exclusión económica, es decir, en donde los sistemas económicos son poco diversificados y desarrollados, en donde la formas de la explotación económica, quizás sean más profundas.

Mapa1



Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

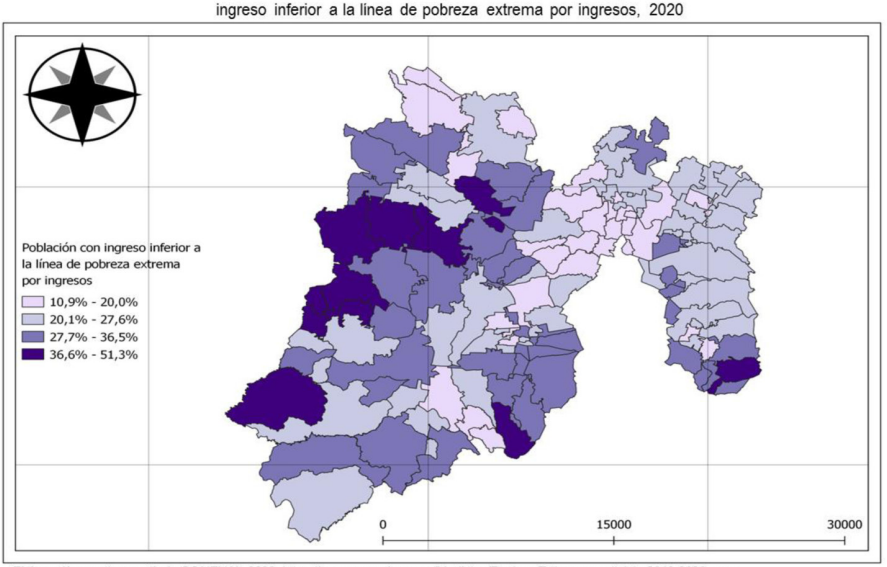
Considerando tres aspectos del bienestar, los cuales constituyen los pilares de los Estados de Bienestar en el capitalismo avanzado, y que constituyen un núcleo de derechos fundamentales, como lo son: el acceso a la salud y la alimentación, a la educación y a los sistemas de pensiones, el Estado de México presenta enormes problemas de acceso a estos derechos sociales.

En términos de acceso al derecho a la salud, el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud del CONEVAL entre 2010 y 2020, muestran un deterioro, pues el porcentaje de población en esta situación paso del 30,7% (4 millones 807 mil personas) a un 34, 2% (6 millones 209 mil), es decir, se sumaron en una década

más de un millón 400 mil personas sin acceso a los servicios de salud en el Estado de México. En términos territoriales (ver Mapa 3), son los municipios suburbanos a la ciudad de Toluca y ciudad de México los que presentan mayores porcentajes de población por carencia a los servicios de salud en 2020 (con rangos que van entre el 29,9% y el 56,1%), año de la pandemia de Covid19; éstos muestran una zona de precariedad enorme, ya que en ese conjunto de municipios se concentra la mayor parte de la población del estado.

Mapa 2

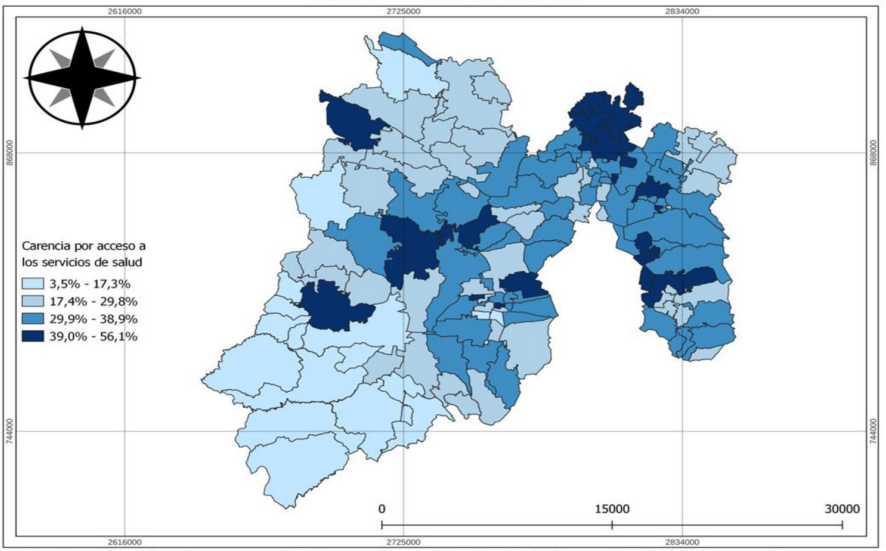
Distribución de los municipios mexiquenses de acuerdo a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, 2020



Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Mapa 3

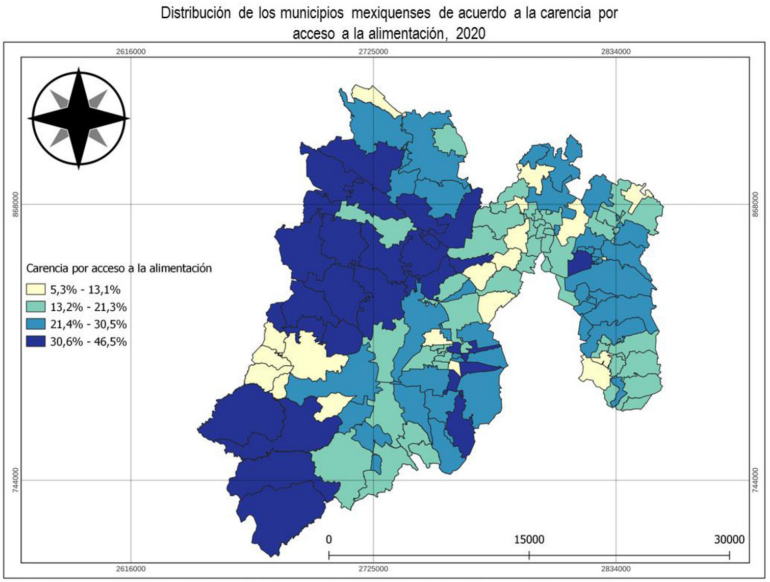
Distribución de los municipios mexiquenses de acuerdo a la carencia por acceso a los servicios de salud, 2020



Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Para el indicador de carencia por acceso a la alimentación, un asunto esencial para lograr una vida activa, relacionada por su puesto con la buena salud y, en el caso de los niños y adolescentes, el acceso a una alimentación de calidad es vital para lograr desempeños escolares adecuados y el éxito escolar, en el Estado de México hubo una mejora de los porcentajes, pues en 2010 era de un 31,6% (4 millones 938 personas), mientras que en 2020 bajo a un porcentaje de 21,4% (3 millones, 886 mil personas) (ver Cuadro 1); no obstante, la mejora de más de 10 puntos porcentuales, en números absolutos el número de personas en pobreza alimentaria es inaceptable. En términos territoriales, los municipios con porcentajes de pobreza alimentaria que van de 30,6% al 46,5% son los rurales, aunque muchos municipios metropolitanos a la ciudad de Toluca y Ciudad de México presentan porcentajes que van de 21,4% al 46,5% (ver Mapa 4).

Mapa 4:



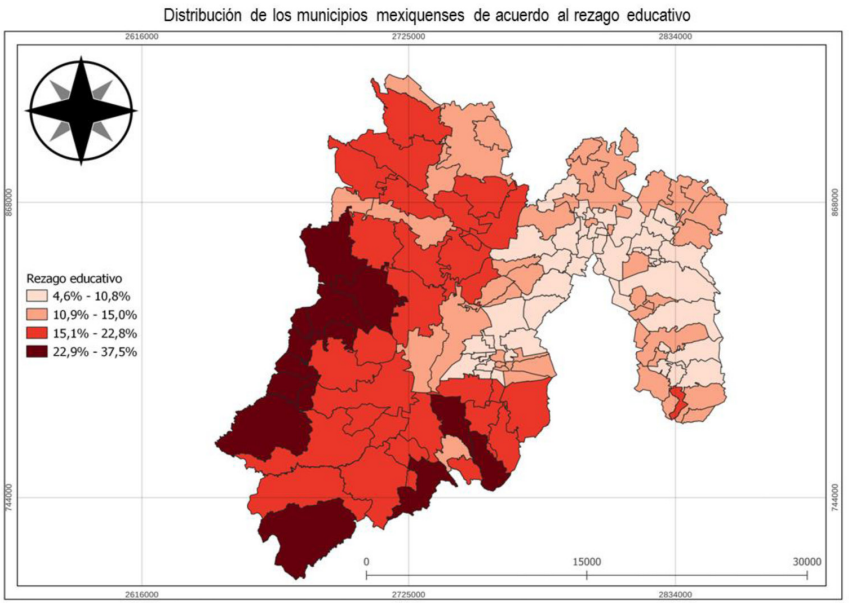
Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

El rezago educativo o pobreza educativa es una situación que significa producción de diversas formas de exclusión social, pues determina el acceso a la movilidad social vía el acceso al trabajo formal y de calidad, es decir, las personas en rezago educativo tienden a reproducir su situación de pobreza económica y transmitirla a sus generaciones; también tiene efectos en la educación ciudadana. La proporción de población en rezago educativo en el Estado de México pasó del 18,5% (2 millones 896 personas) en 2010 al 11,3% (2 millones 44 mil) en 2020; una reducción de más de siete puntos porcentuales, pero el hecho te tener más de dos millones en pobreza educativa representa un importante reto para el desarrollo de la entidad (ver Cuadro 1).

En términos territoriales, los municipios con porcentajes de rezago educativo que van entre el 15,1% y el 37,5% son los municipios periféricos a la ciudad capital que es Toluca, es decir, municipios rurales; en general

los municipios metropolitanos a la Ciudad de México presentan menor porcentajes de pobreza educativa (ver Mapa 5).

Mapa 5



Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

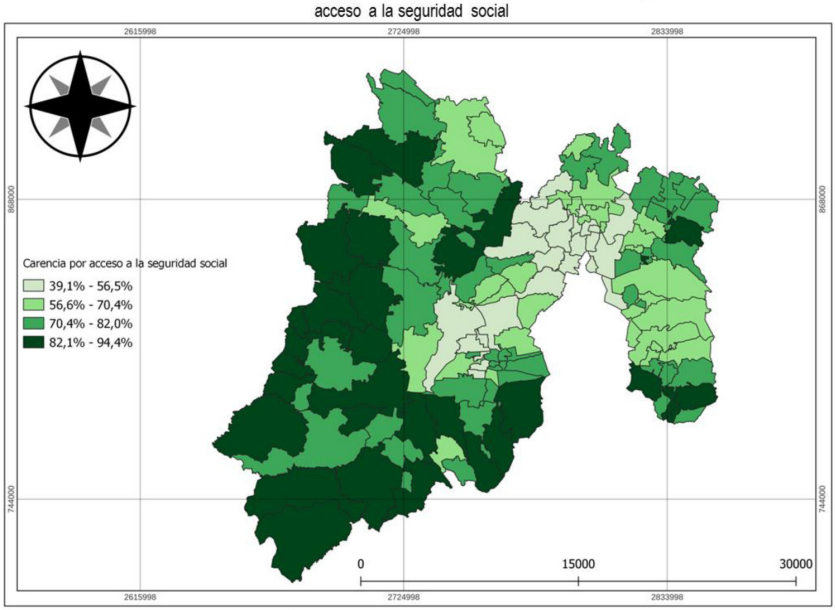
La peor situación de bienestar en el Estado de México, y a nivel nacional, de todos los indicadores de bienestar que la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, es el de carencia por acceso a la seguridad social; lo que es indicativo del fracaso del sistema de pensiones privatizado basado en las AFORES, así como por la existencia de un enorme mercado laboral informal. La carencia de no acceso a la seguridad social significa de facto la pobreza de los futuros adultos mayores.

Este indicador no tuvo movimientos durante una década; de esta forma, en 2020, el 59,9% de la población del estado (10 millones 870 mil personas) se encontra-

ba en esta situación. A nivel territorial la gran mayoría de los municipios se mantenía en el rango de 56,6% al 94,4%, algo en verdad impresionante y que demuestra la enorme precariedad que producen los mercados de trabajo en la entidad, algo totalmente paradójico para la zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual produce un importante PIB regional, y la importante exclusión que produce el sistema de pensiones privado (ver Mapa 6).

Mapa 6

Distribución de los municipios mexiquenses de acuerdo a la carencia por acceso a la seguridad social



Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Los municipios urbanos periféricos a la ciudad de Toluca y la Ciudad de México, en realidad los municipios con mayor industrialización y modernidad, muestran rangos de carencia que van del 39,1% al 56,5%, es decir, en ningún caso existen una situación medianamente óptima. La situación de los municipios rurales es

de una desafiliación absoluta, algo que refrenda la idea de relaciones centro-periferia económica, en donde las zonas rurales son zonas de exclusión social absoluta por sus niveles altísimos de desafiliación laboral.

Haciendo un balance de la situación de los cinco aspectos pilares del bienestar en el Estado de México (acceso a un ingreso por arriba de la línea de pobreza, acceso a los servicios de salud, acceso a una alimentación adecuada, logro educativo, y acceso a la seguridad social), la situación de dotación de derechos sociales y de bienestar en general es muy precaria en prácticamente todo el territorio del estado.

Al hacer la comparación de indicadores del Estado de México con los resultados nacionales, tenemos que este último presenta promedios mayores en el caso de los indicadores de pobreza moderada, carencias por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, y en el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (ver Cuadro 2); tres dimensiones fundamentales del bienestar que expresan, de manera particular, la existencia de un mercado de trabajo precario, el cual no logra formalizar el acceso al bienestar, ni distribuir el ingreso de forma adecuada.

Las grandes bolsas de población que carecen de acceso a bienes fundamentales y que se encuentran en pobreza económica en el Estado de México, plantean interrogantes sobre la pertinencia de mediciones del bienestar como lo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cual dice que el Estado de México tiene en promedio un desarrollo alto desde la segunda década del siglo XXI (de .745 en 2012), es evidente que esta medición no logra captar las desigualdades, a pesar de sus esfuerzos de medición por hacerlo, sociales y económicas realmente existentes en la entidad.

Cuadro 2

Estados Unidos Mexicanos	2010		2016		2020	
	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46,1%	52.813.020	43,2%	52.221.057	43,9%	55.654.225
Población en situación de pobreza moderada	34,8%	39.848.330	36,0%	43.475.801	35,4%	44.861.238
Población en situación de pobreza extrema	11,3%	12.964.690	7,2%	8.745.256	8,5%	10.792.987
Población vulnerable por carencias sociales	28,1%	32.137.079	25,3%	30.506.523	23,7%	30.041.444
Población vulnerable por ingresos	5,9%	6.745.017	7,6%	9.122.221	8,9%	11.232.030
Población no pobre y no vulnerable	19,9%	22.844.157	24,0%	28.944.341	23,5%	29.814.519
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74,2%	84.950.099	68,5%	82.727.580	67,6%	85.695.669
Población con tres o más carencias sociales	28,2%	32.350.479	20,0%	24.150.929	23,0%	29.160.678
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20,7%	23.671.505	18,5%	22.298.977	19,2%	24.397.397
Carencia por acceso a los servicios de salud	29,2%	33.477.762	15,6%	18.786.574	28,2%	35.678.985
Carencia por acceso a la seguridad social	60,7%	69.571.109	54,1%	65.367.459	52,0%	65.966.517
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15,2%	17.381.744	12,0%	14.468.420	9,3%	11.813.699
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22,9%	26.263.254	19,2%	23.144.894	17,9%	22.724.685
Carencia por acceso a la alimentación	24,8%	28.439.754	21,9%	26.460.298	22,5%	28.570.256
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	19,4%	22.224.668	14,9%	17.954.839	17,2%	21.856.614
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	52,0%	59.558.037	50,8%	61.343.278	52,8%	66.886.255

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx y CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx

Indicadores de pobreza multidimensional para México 2010, 2015 y 2020

1. Realización de derechos sociales en municipios urbanos con alta demografía y muy alta percepción de la inseguridad

Bajo la hipótesis de que existe un continuo problemático desigualdad-violencia (Arzate-Salgado; 2019) (en donde las formas de la desigualdad, en un momento histórico determinado, se encuentran entramadas con las formas de la violencia, de tal forma que ambas fuerzas se estructuran como un sólo proceso en contra de los individuos y las instituciones aumentando y complejizando las formas de la precarización de la vida), se seleccionan ocho municipios urbanos, con alta densidad de población y que presentan muy altos porcentajes de percepción social sobre inseguridad pública (ver Cuadro 3). El conjunto de estos municipios representa el 40,74% de la población total del Estado de México; salvo Toluca, que es capital de estado, el resto son municipios conurbados a la Ciudad de México; en su conjunto re-

presentan la mayor concentración poblacional del país, y una de las mayores de América Latina.

Cuadro 3
Muestra de municipios urbanos según alta percepción de inseguridad 2021.

Municipio	Población 2020	percepción social sobre inseguridad pública
Atizapán de Zaragoza	523,674	
Chimalhuacán	705,193	
Cuautitlán Izcalli	555,163	
Ecatepec de Morelos	1,645,352	
Naucalpan de Juárez	834,434	
Nezahualcóyotl	1,077,208	
Toluca	910,608	
Tlalnepantla de Baz	672,202	
Total, de población	6,932,834	
Porcentaje en relación al total del Estado de México	40,74%	

Elaboración propia según datos de población del INEGI para el Estado de México para el año 2020 y Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Trimestre 1, 2022.

El conjunto de nueve municipios analizados (ver Cuadro 4), para 2020, mostraban un panorama de carencias de enorme magnitud; es decir, los porcentajes de carencia por acceso a los servicios de salud son cercanos o mayores al 30% de la población, en total se encontraban es esta condición 2 millones 553 mil personas; la carencia por acceso a la seguridad social va de un 40% a más de un 50%, 3 millones 942 mil personas; el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, en todos los casos, es mayor al 50% de la población, 4 millones 228 mil personas; y la carencia por acceso a la alimentación va entre un 12,3% y un 26,8%, 1 millón 391 mil personas.

Vemos en este espacio urbano enormes bolsas de población en condiciones de vulnerabilidad (basadas en

complejas realidades de asimetría social y económica), además, la percepción de la inseguridad es altísima, o sea, en donde las formas de violencia(s), quizá, sean una constante en la vida de esta población, o, al menos, en la vida cotidianas de los más desprotegidos: más de 4 millones 228 mil personas.

Este cuadro de precariedad y su permanencia en el tiempo, es lo que podríamos identificar como un régimen social de desigualdad-violencia, es decir, en donde, desde una lectura sociológica, las reglas de estructuración de la vida cotidiana se rigen por reglas de acción centradas en una moral legitimada de injusticia social y violencia; de ser así, las posibilidades, no sólo de tener acceso a los derechos sociales, sino la misma condición de ciudadanía es difícil de lograr, en la medida que el contexto urbano, en sí mismo, impide una producción de una moral a favor del bien común, que de sentido a las prácticas sociales y organizativas a favor de la cohesión social y la praxis ciudadana en las esferas públicas de la vida cotidiana; sobre todo esto último, las supuestas formas de violencia realmente existentes, como formas permanentes de poder asimétrico, impiden una praxis ciudadana plena; esto, en la medida que el espacio de lo público, es posible, esté cercado, controlado y desdibujado por los mismos poderes o agentes que ejercen la violencia(s) como mecanismos de control social de los más pobres y vulnerables (mujeres, niños, jóvenes. adultos mayores). El continuo desigualdad-violencia se plantea de esta forma, como un tipo de cierre social, a la vez que, como un mecanismo de camisa de fuerza, que impide a los sujetos sociales, sus instituciones y organizaciones salir de las zonas de exclusión social instituidas como de zonas de excepción jurídica de la condición de ciudadanía.

Si no hay garantía de una condición ciudadana plena, entonces, es probable, que los sujetos sociales vul-

nerables sean entendidos como seres sacrificables por los micropoderes (agentes) que usan la violencia como forma de control de los cuerpos, por el mercado que los asume como sujetos de explotación económica intensiva y por el mismo estado, que los ve como objetos de un sistema electoral basado en prebendas y/o que acostumbra realizar formas de control social mediante modelos de asistencia social centrados en la noción premoderna de vasallaje.

Cuadro 4

Cuadro comparativo de municipios urbanos, 2020

	Indicadores de carencia social						Bienestar económico	
	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos
Atizapán de Zaragoza	9,9%	30,9%	47,7%	5,5%	0,7%	12,3%	51,3%	15,7%
	54.303	**169.496**	**262.050**	**30.339**	**4.101**	**67.465**	**281.411**	**86.444**
Chimalhuacán	13,4%	44,5%	75,2%	12,9%	1,7%	25,5%	76,5%	35,6%
	96.198	**318.668**	**539.199**	**92.683**	**11.902**	**182.707**	**548.082**	**255.503**
Cuautitlán Izcalli	7,1%	28,8%	40,2%	2,6%	4,3%	12,9%	44,1%	13,0%
	42.106	**169.373**	**236.943**	**15.055**	**25.435**	**76.066**	**260.038**	**76.411**
Ecatepec de Morelos	8,8%	38,3%	82,4%	5,0%	1,8%	20,0%	55,4%	18,5%
	159.879	**637.666**	**946.645**	**90.685**	**32.990**	**361.484**	**1.001.967**	**335.245**
Naucalpan de Júarez	10,2%	35,7%	50,2%	5,4%	4,2%	15,0%	54,5%	17,8%
	91.872	**320.207**	**449.858**	**48.134**	**37.408**	**134.941**	**488.790**	**159.267**
Nezahualcóyotl	8,6%	33,3%	56,5%	6,1%	0,4%	17,2%	58,8%	21,1%
	96.586	**375.163**	**636.088**	**68.916**	**4.771**	**194.177**	**662.606**	**238.157**
Toluca	11,1%	35,3%	55,7%	4,5%	15,8%	26,8%	62,6%	25,7%
	109.703	**348.415**	**549.573**	**44.860**	**155.363**	**264.227**	**617.234**	**253.374**
Tlalnepantla de Baz	8,8%	29,4%	44,0%	3,6%	0,2%	15,1%	50,3%	14,8%
	64.214	**214.836**	**322.079**	**26.273**	**1.468**	**110.650**	**368.005**	**108.397**

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Ahora bien, para que este análisis vaya un poco más a fondo, veremos el caso de dos de estos municipios: Chimalhuacán, por ser el que mayores porcentajes de pobreza económica presenta y el de Toluca, por ser ciudad capital del estado.

Chimalhuacán, un municipio que forma parte de la zona metropolitana de Ciudad de México, presenta impresionantes porcentajes de pobreza para 2020 (ver Cuadro 5): 68,9% (493 mil personas), y el todavía mayor número de 76,5% de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (548 mil personas), y de 53,6% población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (255 mil personas); es decir,

la estructura social en Chimalhuacán se caracteriza por una densificación de la precariedad económica.

Cuadro 5
Indicadores de pobreza multidimensional para el municipio de Chimalhuacán 2010, 2015 y 2020.

Chimalhuacán	2010		2015		2020	
	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.
Pobreza						
Población en situación de pobreza	61,9%	394.598	61,5%	483.845	68,9%	493.687
Población en situación de pobreza moderada	48,5%	309.413	52,3%	411.671	55,8%	400.092
Población en situación de pobreza extrema	13,4%	85.185	9,2%	72.174	13,1%	93.595
Población vulnerable por carencias sociales	26,6%	169.735	19,7%	155.260	16,4%	117.568
Población vulnerable por ingresos	4,2%	26.474	9,9%	78.203	7,6%	54.395
Población no pobre y no vulnerable	7,4%	47.028	8,9%	69.916	7,1%	51.209
Privación social						
Población con al menos una carencia social	88,5%	564.333	81,2%	639.105	85,3%	611.255
Población con tres o más carencias sociales	41,4%	264.097	21,3%	167.843	23,7%	170.223
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20,7%	132.023	15,4%	121.116	13,4%	96.198
Carencia por acceso a los servicios de salud	45,2%	288.457	25,0%	196.932	44,5%	318.668
Carencia por acceso a la seguridad social	68,3%	435.411	70,8%	557.605	75,2%	539.199
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	26,5%	169.192	18,9%	148.437	12,9%	92.683
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	13,3%	84.600	6,4%	50.304	1,7%	11.902
Carencia por acceso a la alimentación	48,2%	307.613	24,4%	191.964	25,5%	182.707
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	66,0%	421.072	71,4%	562.048	76,5%	548.082
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	20,9%	133.555	26,1%	205.334	35,6%	255.503

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Toluca, ciudad capital de Estado de México, a pesar de contar con una economía diversificada (industrial y de servicios), en donde trabaja una importante burocracia que hace funcionar al Gobierno del Estado de México, la población en pobreza para 2020 era del 51,8% (511 mil personas); mientras que la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos era de 62,6% (617 mil personas), y la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos era el 25,7% (253 mil personas); el porcentaje de población por acceso a la alimentación era del 26,8% (264 mil personas) (ver Cuadro 6). Los datos resultan apabullantes, y, en términos absolutos, son peores que los que presenta Chimalhuacán, con menor población, pero en teoría un municipio menos desarrollado que Toluca.

Cuadro 6
Indicadores de pobreza multidimensional para el municipio de Toluca 2010, 2015 y 2020.

Toluca	2010		2015		2020	
	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.
Pobreza						
Población en situación de pobreza	38,0%	309.697	45,5%	413.281	51,8%	511.347
Población en situación de pobreza moderada	32,1%	261.667	39,4%	357.892	41,0%	404.417
Población en situación de pobreza extrema	5,9%	48.030	6,1%	55.389	10,8%	106.930
Población vulnerable por carencias sociales	29,5%	240.372	18,3%	166.173	18,4%	181.786
Población vulnerable por ingresos	6,0%	48.982	13,8%	125.651	10,7%	105.887
Población no pobre y no vulnerable	26,4%	214.940	22,4%	203.500	19,0%	187.384
Privación social						
Población con al menos una carencia social	67,6%	550.069	63,8%	579.453	70,3%	693.133
Población con tres o más carencias sociales	18,4%	149.430	13,7%	124.539	22,1%	218.438
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	15,1%	122.567	12,7%	115.426	11,1%	109.703
Carencia por acceso a los servicios de salud	26,7%	217.446	15,1%	136.937	35,3%	348.415
Carencia por acceso a la seguridad social	51,0%	415.240	51,6%	469.008	55,7%	549.573
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	6,2%	50.558	7,0%	63.280	4,5%	44.860
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16,6%	135.496	10,3%	93.824	15,8%	155.363
Carencia por acceso a la alimentación	21,9%	177.926	21,0%	191.237	26,8%	264.227
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	44,1%	358.678	59,3%	538.932	62,6%	617.234
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	12,7%	103.612	20,4%	185.129	25,7%	253.374

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

La vulnerabilidad realmente existente en las zonas metropolitanas del Estado de México, representan una enorme deuda social, imposible de solucionar, creemos, por su magnitud poblacional, al menos de manera convencional mediante acciones de política compensatoria o micro dotaciones económicas o en especie; es decir, detrás de estos datos, que son sólo puntos de llegada, en todo caso, posiciones cualitativas en la estructura social, existen millones de personas con una biografía que encadena procesos complejos de desafiliación, discriminación y violencia; son entonces, millones de casos singulares de precarización de la vida, cuyo drama social difícilmente puede ser solucionado con acciones compensatorias o solucionando micro-zonas de bienestar (Arzate-Salgado; 2015).

Nuestra hipótesis es que es necesario generar un conocimiento cuantitativo-cualitativo, entorno a esa cadenas causales de desigualdad-violencia que sostienen la precarización, es decir: es necesario conocer la economía política de la precarización social y económica a nivel

del territorio, de los barrios, colonias y en general de aquellas zonas de exclusión y/o apartheid social existentes en nuestras ciudades; en este sentido, la medición de la pobreza multidimensional, quizás es el primer paso para poder conocer la producción/reproducción y densificación de la precariedad como producto de cadenas complejas de acción social entre clases en conflicto, en lucha constante por el poder, la riqueza y el dominio del territorio de la ciudad y las zonas rurales.

4. Realización de derechos sociales en municipios rurales con altos porcentajes de pobreza económica extrema

Para su análisis se han tomado los ocho municipios rurales con altos porcentajes de pobreza extrema para 2020 en el Estado de México, en su conjunto apenas representan el 2,7% de la población de la entidad (ver Cuadro 7), algunos de ellos, como es el caso de San Feli-

Cuadro 7
Muestra de municipios rurales con alta incidencia de pobreza económica extrema 2020

Municipio	Población 2020	% de población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos
Aculco	49,266	17.8
Jilotepec	87,671	20.7
Luvianos	28,822	40.9
San Felipe del Progreso	144,924	42.7
Sultepec	24,145	32.8
Tejupilco	79,282	20.9
Timilpan	16,414	14.8
Tlatlaya	31,762	26.1
Total, de población	462,286	
Porcentaje en relación al total del Estado de México	2,7%	

Elaboración propia según datos de población del INEGI para el Estado de México para el año 2020 y medición de la pobreza CONEVAL 2020.

pe del Progreso, cuentan con comunidades de población indígena. La economía de estos municipios está centrada en las actividades primarias, su posición geográfica les coloca en una situación de periferia frente a las zonas urbanas; en su conjunto, presentan indicadores de bienestar peores que los municipios urbanos analizados en la anterior sección (ver Cuadro 8).

Una primera diferencia, en relación con los municipios urbanos, es mayores porcentajes de población en rezago educativo, en donde cuatro municipios presentan porcentajes por arriba del 20% (ver Cuadro 8); lo cual permite pensar que las condiciones socio-económicas en estos territorios dificultan la inclusión educativa.

Otra diferencia aparece en los porcentajes de carencia por acceso a los servicios de salud, en donde, en general son mucho menores a los presentados por los municipios urbanos, aunque en el caso de Jilotepec y San Felipe del Progreso son de 25,7% y 27,9 respectivamente. La carencia por acceso a la seguridad social es muy alta en todos los casos, y mucho más alta que en los municipios urbanos analizados, presentando porcentajes que van del 65,7% al 90%, lo cual anuncia una enorme desafiliación laboral; también son mayores los porcentajes de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos, que van de un 17% a un 41,7%, es decir, la profundidad de la pobreza es mayor en las zonas rurales.

De igual forma como sucede en los municipios urbanos, en los municipios rurales con alta incidencia de pobreza la situación general de la población es de absoluta exclusión, en donde algunos aspectos recrudecen esta situación como lo es la pobreza educativa, la cual, por definición, supone un obstáculo a toda probabilidad de salir de la pobreza, pues sin logro educativo es imposible la movilidad social.

Cuadro 8

Cuadro comparativo de los municipios rurales, 2020

	Indicadores de carencia social						Bienestar económico	
	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos
Aculco	16,5%	15,9%	79,3%	7,5%	24,0%	29,2%	50,8%	17,0%
	7.628	7.362	36.614	3.486	11.085	13.486	23.461	7.867
Jilotepec	13,8%	25,9%	65,7%	5,0%	19,7%	26,3%	57,4%	20,7%
	12.246	23.032	58.398	4.466	17.519	23.389	50.984	18.431
Luvianos	26,8%	15,0%	86,7%	12,2%	55,2%	32,7%	76,2%	40,9%
	6.748	3.781	21.835	3.059	13.903	8.222	19.181	10.309
San Felipe del Progreso	22,4%	27,9%	90,0%	11,0%	49,7%	46,5%	76,4%	41,7%
	32.882	40.949	131.945	16.160	72.834	68.172	112.017	61.157
Sultepec	22,8%	12,1%	82,8%	10,8%	58,9%	37,5%	67,8%	32,8%
	4.564	2.427	16.573	2.166	11.800	3.500	13.580	6.563
Tejupilco	19,2%	11,9%	78,9%	13,7%	39,7%	33,6%	62,4%	26,2%
	14.778	9.119	60.568	10.485	30.505	25.788	47.956	20.098
Timilpan	16,0%	19,9%	81,9%	8,8%	19,3%	24,7%	46,5%	14,8%
	2.231	2.966	12.194	568	2.874	3.679	6.924	2.202
Tlatlaya	24,5%	10,3%	85,2%	16,7%	68,9%	35,1%	61,3%	26,1%
	7.253	3.051	25.257	4.938	20.423	10.397	18.174	7.733

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

Analizando los indicadores de carencia de uno de los municipios rurales más pobres del estado, como lo es San Felipe del Progreso (ver Cuadro 9), ubicado en el valle de Toluca, municipio de cultura mazahua, vemos que durante una década no pudo mejorar de manera significativa el número de su población en situación de vulnerabilidad; por lo que en 2020 la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos fue de 76.4% y la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos fue de 41,7%; la carencia es tan generalizada que sólo el 4,2% es población no pobre y no vulnerable; en este sentido no existen marcadas diferencias entre la situación de vulnerabilidad de Chimalhuacán y San Felipe del Progreso.

La carencia por acceso a los servicios de salud era del 27,9% (40,947 personas), el rezago educativo del 22,4% (32,882 personas), carencia por accesos a la seguridad social 90% (131,945 personas) y la carencia por accesos a la alimentación 46,5% (68,172); la vulnerabilidad en este municipio es profunda, expresión de una histórica exclusión de los pueblos originarios en el Estado de México.

En términos de lo que hemos denominado como continuo problemático de desigualdad-violencia, cabe

destacar que, al menos, en el municipio de Tejupilco se reporta una amplia presencia de grupos del crimen organizado, los cuales generan violencia económica al controlar la comercialización de ciertos productos alimentarios; de ser así el asunto del bienestar y la dotación de derechos se complica aún más para esta población.

La pobreza en el campo mexicano tiene una de sus explicaciones en la estacionalidad del trabajo agrícola y la inestabilidad del trabajo, es decir, son los campesinos quienes terminan absorbiendo el costo económico y social de esta característica de su modo de producción, lo cual termina generando un ejército de reserva industrial (Damián; 2020); esta hipótesis, de naturaleza estructura, plantea retos estupendos para las sociedades rurales campesinas como las del Estado de México antes descritas.

Cuadro 9
Indicadores de pobreza multidimensional para el municipio de San Felipe del Progreso 2010, 2015 y 2020.

San Felipe del Progreso	2010		2015		2020	
	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.
Pobreza						
Población en situación de pobreza	78.4%	102.186	75.9%	97.207	75.4%	110.465
Población en situación de pobreza moderada	40.1%	52.290	51.4%	65.808	48.4%	70.953
Población en situación de pobreza extrema	38.3%	49.896	24.5%	31.399	27.0%	39.511
Población vulnerable por carencias sociales	19.4%	25.253	21.5%	27.590	19.4%	28.402
Población vulnerable por ingresos	0.3%	393	0.6%	806	1.1%	1.552
Población no pobre y no vulnerable	1.9%	2.534	1.9%	2.432	4.2%	6.158
Privación social						
Población con al menos una carencia social	97.8%	127.439	97.5%	124.796	94.7%	138.867
Población con tres o más carencias sociales	73.3%	95.622	50.8%	64.992	49.9%	73.201
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	41.0%	53.420	31.9%	40.890	22.4%	32.882
Carencia por acceso a los servicios de salud	18.7%	24.337	8.6%	10.965	27.9%	40.949
Carencia por acceso a la seguridad social	92.9%	121.175	93.6%	119.894	90.0%	131.945
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	20.7%	27.042	17.9%	22.927	11.0%	16.160
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	75.3%	98.111	64.1%	82.116	49.7%	72.834
Carencia por acceso a la alimentación	66.4%	86.585	34.5%	44.235	46.5%	68.172
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	78.7%	102.579	76.6%	98.012	76.4%	112.017
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	44.3%	57.792	37.4%	47.859	41.7%	61.157

Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx

5. Principales acciones de política social del Gobierno del Estado de México en un contexto de alta precarización social y percepción de inseguridad ciudadana.

La política social del Gobierno del Estado de México, desde inicios de este siglo se ha centrado en programas asistenciales, basados en trasferencias económicas o en especie, dirigidas a poblaciones específicas como lo son niños, jóvenes y jefas de familia. Han existido una variedad de programas, algunos muy pequeños en presupuesto y débilmente planteados a nivel de su diseño; una característica de estos programas es que no ha sido evaluados de manera sistemática por instancias externas, por lo que se desconoce su desempeño real. Los datos sobre los programas sociales, poblaciones atendidas y costo económicos, son difíciles de rastrear en los documentos oficiales dirigidos a informar sobre los avances de la política pública.

Los programas más importantes por la cantidad de beneficiarios son los de becas a estudiantes, el otorgamiento de despensas alimentarias y las transferencias a mujeres en situación de vulnerabilidad. El actual gobierno de Alfredo del Mazo Maza (septiembre de 2017 a septiembre de 2023), tiene como su principal programa social el denominado Salario Rosa, dirigiendo apoyos a mujeres y jefas de familia.

El grueso de la inversión pública entre 2018 y 2021 ha ido dirigida al desarrollo social y seguridad (ver Cuadro 10); paso de un 48,9% a un 39,6% (7 mil 338 mil millones de pesos); en seguridad la inversión para 2021 fue de 18,2% (3 mil 372 mil millones de pesos), ciertamente, dos aspectos estratégicos para la entidad. Llama la atención la poca inversión en educación, para 2021 fue del 4,8%, y salud, para 2020 0,8%. De igual manera la

inversión en el campo y en trabajo son marginales, para 2021 4,4% y 1% respectivamente. Esta estructura de inversión pública, considerando la enorme deuda social que los datos de pobrezas nos muestran, resulta a todas luces insuficiente para cerrar brechas en cada uno de los indicadores de bienestar; quizá esto plantea un cuestionamiento sobre la estrategia de inversión del Gobierno del Estado de México, así como sobre sus prioridades.

Durante el gobierno de Alfredo del Mazo, el grueso del gasto social se ha destinado a la Estrategia Familias Fuertes-Salario Rosa, la cual, en sus nueve vertientes, realiza transferencias económicas, otorga Canastas alimentarias o despensas y Becas de escolaridad a las mujeres beneficiarias, lo cual otorga un sentido de complementariedad a la Estrategia.

Cuadro 10.

Inversión pública ejercida por sector de acuerdo a los programas de inversión del Estado de México (miles de pesos)

	2018	2019	2020	2021
Asistencia social	10,7% $ 1.332.549,32	12,3% $ 1.542.361,48	14,4% $ 1.713.156,25	9,0% $ 1.662.199,05
Campo	- -	- -	3,0% $ 360.889,87	4,4% $ 809.323,44
Desarrollo social	48,9% $ 6.078.316,48	42,0% $ 5.246.597,93	41,2% $ 4.884.363,76	39,6% $ 7.338.966,42
Desarrollo urbano	2,7% $ 336.706,27	1,4% $ 176.659,15	0,9% $ 106.175,73	23,1% $ 4.272.284,31
Educación	13,2% $ 1.638.618,84	14,6% $ 1.829.426,45	9,8% $ 1.166.587,70	4,8% $ 886.924,90
Salud	0,3% $ 36.577,45	0,1% $ 12.861,77	0,8% $ 92.563,78	0,0% $ 0
Seguridad	23,9% $ 2.964.490,62	28,7% $ 3.584.259,05	28,2% $ 3.340.504,20	18,2% $ 3.372.663,12
Trabajo	0,3% $ 40.000,00	0,8% $ 97.908,38	1,7% $ 201.838,46	1,0% $ 190.796,52
Total	$12.427.258,98	$12.490.075,09	$11.866.080,61	$18.533.158,67

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2019; 2020; 2021; 2022
https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/inf-gob-2017-2023

Familias Fuertes-Salario Rosa, en 2019, tenía un padrón de beneficiarias de 204 mil 439 mujeres o fami-

lias en términos reales; en donde el 72% corresponden a la vertiente Salario Rosa, basada en una transferencia económica a jefas de familia en condición de vulnerabilidad (ver Cuadro 11); en realidad la mayoría de las vertientes del programa son marginales en términos de beneficiarias, por ejemplo, la vertiente Salario Rosa Beca Educativa tuvo 657 beneficiarias en 2019, muy poco considerando las importantes bolsas de población en rezago educativo en la entidad.

El apoyo económico o transferencia monetaria que reciben las beneficiarias es bimestral, hasta por doce ocasiones. El año con mayor inversión fue en 2018 en donde se reporta el apoyo a 346 mil beneficiarias con un costo de 830 millones de pesos. El programa no ha mantenido un padrón de beneficiarias constante, mostrando disminuciones (ver Cuadro 12).

Cuadro 11

BENEFICIARIAS DEL SALARIO ROSA, 2019		
NÚM.	Vertienete	BENEFICIARIAS
1	Salario Rosa	147.665
2	Salario Rosa por la Cultura Comunitaria	5.428
3	Salario Rosa por el Emprendimiento	1.231
4	Salario Rosa por la Educación	657
5	Salario Rosa Beca Educativa	11.264
6	Salario Rosa por el Trabajo	25.608
7	Salario Rosa para el Campo	5.259
8	Salario Rosa por el Desarrollo Integral	5.164
9	Salario Rosa por la Vulnerabilidad	2.163
TOTAL		204.439

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2019
https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/inf-gob-2017-2023

Cuadro 12

Beneficiarias del salario rosa (miles de personas)	2018		2019		2020		2021		2022	
	Beneficiarios	$	Beneficiarios	$	Beneficiarios	$	Beneficiarios	$	Beneficiarios	$
Apoyos económicos bimestrales hasta por doce ocasiones a las beneficiarias del Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes-Salario Rosa"	266.825	$640.380.000	346.071	$830.570.400	53.104	$127.449.600	0	-	0	-

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2022 https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/informe-gobierno/5IR-ANEXO-ESTADISTICO-TOMOI.pdf

Desde el 2005, la entrega de despensas alimentarias ha sido constante en la política social del Gobierno del Estado de México, estrategia denominada como de seguridad alimentaria; aunque no se trata, en estricto sentido, de una acción de este tipo, pues la dotación de despensas no llega a definirse como tal, para ello se requiere, al menos, componentes vinculados a la producción y distribución de alimentos; es decir, las despensas alimentarias solucionan pequeñas necesidades alimentarias, muy puntuales, y responden, más bien, a lo que hemos denominado como producción de micro zonas de bienestar (Arzate-Salgado; 2015); por lo tanto, no son una estrategia de seguridad alimentaria como tal, que solucione de forma estructural el asunto de la pobreza alimentaria, que como hemos visto es uno de los grandes problemas en el Estado de México.

Para el año 2019 la política de dotación de despensas alimentarias atendió a un millón 79 mil beneficiarios en cuatro vertientes, cuyas poblaciones objetivo fueron: adultos mayores, niños indígenas, niños y mujeres; de esta forma fueron entregadas 4 millones 12 mil despensas o canastas alimentarias (ver Cuadro 13); el 52,7% de los beneficiarios fueron mujeres afiliadas al programa Salario Rosa y un 34,4% fueron adultos mayores, la atención a niñez indígena fue marginal por sus pocos beneficiarios. De nueva cuenta, hace falta una evaluación de esta política; sobre todo una evaluación de procesos y, de preferencia, desde una concepción ciudadana, lo cual permita conocer los efectos reales de la dotación de

despensas en la vida y nutrición de las familias, adultos mayores, sobre todo en la niñez sería importante conocer si existen beneficios en términos de, por ejemplo, aprendizaje y permanencia en la escuela para los niños y niñas menos aventajados.

Cuadro 13

NÚMERO DE CANASTAS ENTREGADAS POR BENEFICIARIOS, 2019		
PROGRAMA	CANASTAS ENTREGADAS	BENEFICIARIOS
"Familias Fuertes Canasta EDOMEX"	2.461.403	569.454
"Familias Fuertes Apoyo a Personas Adultas Mayores"	814.807	372.246
"Familias Fuertez Niñez Indígena"	61.641	10.000
"Nutrición EDOMEX (DIFEM)"	674.403	127.341
TOTAL	4.012.254	1.079.041

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2019
https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/inf-gob-2017-2023

Otro pilar de la política asistencial del Gobierno del Estado de México es el otorgamiento de becas escolares. Es necesario aclarar que las becas tienen como objetivo apoyar de forma económica a los estudiantes para que permanezcan escolarizados, es decir, no es un apoyo que intervenga ante el rezago educativo, el cual debe atenderse desde otras estrategias, sobre todo, de educación compensatoria. Ahora bien, en el Estado de México existe la población escolar más grande del país, en donde, muchos niños y niñas se encuentran en pobreza, por lo que las becas ayudan a su permanencia en las escuelas, aunque, la beca por sí misma no asegura resultados de aprendizaje por sí misma, ya que para esto se necesitan intervenciones de tipo pedagógico, las cuales puedan atajar las desventajas de aprendizaje de los estudiantes y evitar su posible fracaso educativo a

mediano y largo plazo. Las becas deben de entenderse como un eslabón, de muchos, para garantizar una inclusión educativa (Arzate-Salgado; 2022).

Para el año 2019 el Gobierno del Estado de México otorgó, a través de once programas, 122 mil becas, con un costo de 928 millones de pesos; a pesar de una dispersión de clase social de los beneficiarios, el grueso de estas becas se otorgan al programa Salario Rosa (ver Cuadro 14); llama la atención que un 42,5% de las becas son otorgadas a escuelas particulares (52 mil becas), mientras que las becas para estudiantes indígenas representaban el 5.2%, esta última una población, en su mayoría, sumida en situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

Existe un marcado sesgo de género en el otorgamiento de becas a favor del sexo femenino, con un 64,4% (ver Cuadro 15), esta cuestión debería ser tratada por la evaluación de la política: qué tan acertado es este sesgo, en un estado con enormes problemas de acceso a los derechos sociales, los cuales afectan por igual a niños y niñas en edad escolar.

Este acercamiento a vuelo de pájaro de la política asistencial del GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, considerando las enormes bolsas de población en distintas posiciones de pobreza y exclusión en el territorio del estado, nos plantea interrogantes sobre su pertinencia, eficiencia y eficacia para producir fuerzas sociales (en términos de conocimiento, organización en torno al bien común y una moral ciudadana en torno al bienestar) y económicas (sobre todo ingresos económicos que sitúen a los sujeto arriba de las líneas de pobreza económica) capaces de sacar a los ciudadanos de la pobreza(s), de la exclusión educativa, que garanticen una verdadera seguridad alimentaria: ¿es suficiente el gasto de inversión en lo social?, ¿los diseños de los diversos programas son los adecuados? Una respuesta a estas interrogantes de-

bería darla la evaluación sistemática y ciudadana de la política, algo todavía por realizarse.

Otra interrogante es: ¿qué tanto los programas asistenciales basados en transferencia en efectivo o especie responden a lógicas clientelares?; las cuales buscaría la construcción de clientelas políticas como fin último subyacente, más que buscar erradicar la precarización de las personas o acabar de forma estructural con las desigualdades sociales y económicas. (Arzate-Salgado y Castillo; 2021).

6. Conclusiones

Los datos mostrados en este trabajo sobre las diversas pobrezas medidas por el CONEVAL en el Estado de México, indican que la realización de derechos sociales durante la década que va de 2010 a 2020 no hubo avances significativos, y que, incluso, hubo retrocesos si miramos los números absolutos; los números más inquietantes son los de pobreza económica (en donde para 2020 más de 11 millones de personas estaban en situación de pobreza y en pobreza extrema más de 4 millones) y los de carencia por acceso a la seguridad social (10 millones 870 mil personas). Estas dos variables de carencia y acceso resumen una serie de problemas en torno a la situación de bienestar de las personas, en términos sociológicos, siguiendo el pensamiento de Robert Castel (1997), como situaciones de desafiliación; es decir, este conjunto de personas no tiene acceso a soportes institucionales sólidos (familias, trabajo formal, seguridad social, escuelas) que les integren y den seguridad a su vida; con lo cual en el Estado de México no se garantiza el mantenimiento de la cohesión social de una gran parte de la población, sobre todo a las clases menos favorecidas de la ciudad y el campo.

Para la población vulnerable, es claro que los derechos sociales no se cumplen en contraposición de los mandatos Constitucionales; más allá de la condición jurídica, que afecta de forma directa la condición ciudadana, la desafiliación, anuncia la existencia de zonas de lo social y de espacios territoriales de exclusión y anomia social, esta última entendida como zonas de la vida cotidiana en donde no existen normas y reglas de acción social (jurídicas y morales que guíen la acción social) en torno al bien común; no existen porque la sociedad es incapaz de vigilar y exigir su cumplimiento, y/o porque los individuos las desconocen o no las aceptan (Girola; 1996).

La desafiliación como zona de exclusión y como civilización anómica, supone un tiempo histórico-social propicio para la violencia(s), y concretamente, para lo que denominamos la existencia de continuo problemático de desigualdad-violencia; esta hipótesis sociológica nos permite pensar el entramado complejo entre desigualdades sociales-económicas y formas de violencia(s), pero, sobre todo, ayuda a comprender el por qué la violencia(s) se reproducen de forma sistemática y profunda en las sociedades precarizadas.

Cuadro 14

BECAS ENTREGADAS DURANTE EL SEGUNDO AÑO DE GOBIERNO (2019)				
NÚM.	PROGRAMAS	VERTIENTE	TOTAL	PRESUPUESTO EJERCIDO (PESOS)
1	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes con Becas Rosas"	Becas para Madres de Familia que se Encuentran Estudiando	1,235	11.115.000,00
		Becas para Hijas e Hijos de Madre o Tutora Desaparecida, Víctima de Feminicidio u Homicidio	580	5.800.000,00
2	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes con Becas por Discapacidad o Enfermedad"	Becas para Discapacidad	10,938	90.785.400,00
		Becas para Alumnos con VIH, Diabetes o Cáncer	52	129.480,00
3	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes con Becas de Excelencia"	Becarios y Becarias de Excelencia	1,079	200.000.000,00
		Becas de Aprovechamiento Académico para Escuelas Públicas	20,552	102.760.000,00
		Becas para Estudiantes Destacados en Escuelas Normales	999	9.990.000,00
		Becas Proyecta Estado de México	2,600	208.000.000,00

4	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes con Becas de Inclusión"	Desarrollo Social Permanencia Escolar	11,548	86.610.000,00
		Becas para Internados	377	4.524.000,00
		Becas para Estudiantes Indígenas	6,469	50.793.400,00
5	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes, Becas Talento Mexiquense"	Talento Mexiquense	567	3.840.665,00
6	Familias Fuertes con Becas de Exención	Becas para Escuelas Particulares Incorporadas. Subsistema Estatal y Federalizado	52,108	N/A
7	Familias Fuertes con Becas para Esperanza Azteca	Becas Esperanza Azteca	433	1.039.200,00
8	Programa de Desarrollo Social "Familias Fuertes con Becas Olimpiada del Conocimiento"	Familias Fuertes con Becas Olimpiada del Conocimiento	398	3.620.000,00
9	Bécalos para Familias Fuertes	Bécalos Media Superior	117	977.250,00
10	Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	PROMAJOVEN	519	3.406.470,00
11	Programa de Desarrollo Social "Salario Rosa"	Salario Rosa Beca Educativa	11,264	135.168.000,00
		Salario Rosa por la Educación	657	9.460.800,00
	TOTAL		122.492	928.019.665,00

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2019 https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/inf-gob-2017-2023

Otra lectura, crítica o como economía política de las desigualdades, de las diversas formas de precarización de la vida que los datos de pobreza(s) anuncian, es la existencia de una lucha entre clases sociales e, incluso, intraclase o entre fracciones de clase, por lo recursos y oportunidades; en donde, podemos pensar, como hipótesis sociológica, que hay sujetos con poder excepcional, que terminan colonizando los espacios precarizados, ciertamente como espacios de civilización anómica, muchas veces utilizando métodos violentos (en caso extremos basados en el poder de las armas); estos sujetos sociales u organizaciones tienden a utilizar estrategias de expropiación asimétrica de la riqueza y el salario de los más precarizados como medio de dominación-control de los cuerpos y el espacio. Esta doble hipótesis de la existencia de formas de explotación basados en el trabajo (formal e informal) y en los métodos violentos, nos puede explicar la otra cara de la precariedad y la desafiliación: la existencia de condiciones sociales e individuales de doble explotación por desposesión mediante chantaje violento, realizadas por organizaciones forma-

les de mercado, de mediación popular, del crimen organizado, incluso, organizaciones de fracciones de la clase política de naturaleza delincuencial.

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN DE LAS BECAS ASIGNADAS A LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL POR SEXO, 2019

NÚM.	PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL
1	Familias Fuertes con Becas Rosas	1.527	84.05%	288	15.95%	1.815
2	Familias Fuertes con Becas por Discapacidad o Enfermedad	4.332	39.35	6.658	60.65%	1.099
3	Familias Fuertes con Becas de Excelencia	17.763	70.5%	7.467	29.5%	2.523
4	Familias Fuertes con Becas de	10.831	58.82%	7.563	41.18%	18.394
5	Familias Fuertes, Becas Talento Mexiquense	302	53.26%	265	46.74%	567
6	Familias Fuertes con Becas de Exención	28.775	55.22%	23.333	44.78%	52.108
7	Familias Fuertes con Becas para Esperanza Azteca	239	55.2%	194	44.8%	433
8	Familias Fuertes con Becas Olimpiada del Conocimiento	216	54.27%	182	45.73%	398
9	Bécalos para Familias Fuertes (Educación Media Superior)	58	49.57%	59	50.43%	117
10	Beca de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	519	100%	0%	0%	519
11	Programa de Desarrollo Social "Salario Rosa"	11.921	100%	0%	0%	11.921
	TOTAL	76.483	65.48%	46.009	34.52%	122.492

Elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2019
https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/inf-gob-2017-2023

Lo que planteamos es que estas zonas de no realización de derechos que se producen en el espacio del continuo desigualdad-violencia, significan una doble situación de precarización: 1) por exclusión anómica, 2) por desposesión de recursos y oportunidades. Ambas situaciones son el escenario de diversas formas de estados de excepción, en donde los sujetos son fácilmente transformados en seres sacrificables, en homo sacer;

la cuestión que estas formas de estados de excepción no son producidas de forma necesaria por el soberano, sino, como henos dicho, por los diversos poderes que regentan los territorios de desigualdad-violencia, llámese entonces organizaciones criminales, líderes de barrio, funcionarios del estado como policías o militares.

En todo caso estas formas diversas de estados de excepción tienen una característica: la debilidad del estado democrático como garante de la condición ciudadana; es decir, estas formas de estado de excepción se dan como síndrome anómico de la presencia de un estado democrático corrupto y/o de su inexistencia como poder mediador legítimo, basado en el estado de derecho. Lo que plantamos es que en los espacios o territorios en donde los entramados de desigualdad-violencia son la norma, la condición ciudadana es imposible como realización jurídica, como praxis y como ideología, ya que la figura del ciudadano es transada por la figura del pobre como objeto de los diversos poderes realmente soberanos.

De ser ciertas estas hipótesis, no basta con distribuir mejor la riqueza y las oportunidades, sino que el estado debería trabajar en dos aspectos de la vida social: 1) recolonizar los espacios de anomía social mediante reglas jurídicas y morales en torno al bien común para lograr procesos de acción social y organización a favor de la cohesión social, a favor de la producción de instituciones que funcionen como soportes institucionales efectivos para los más precarizados, 2) desactivar los diversos poderes locales basados en la fuerza y la violencia, e instaurar poderes ciudadanos legítimos, poderes muchas veces, al mismo tiempo, fundados en ideologías patriarcales; esto anuncia una recolonización de los espacios de desigualdad-violencia desde perspectivas de cohesión, solidaridad orgánica, justicia entre géneros y desde una moral democrática ciudadana, o sea, de libertades cívicas, políticas, económicas y culturales democráticas.

Desde este planteamiento las acciones de política social compensatorias, como las usadas por el Gobierno del Estado de México, resultan insuficientes para desbloquear los entramados de desigualdad-violencia realmente existentes en los municipios urbanos y rurales con mayores carencias de bienestar. Es este sentido, por supuesto, es necesario una mayor inversión en salud, educación, así como en desarrollo económico regional, pero a la vez se hace necesario democratizar los espacios hoy convertidos zonas de depredación social y económica (como virtuales zonas de excepción) o zonas de civilización anómica; se hace indispensable, entonces, una recolonización de estos zonas o territorios desde el estado democrático, mediante una presencia de instituciones y agentes, llamémosles, de resocialización horizontal de la vida, que den seguridad a los ciudadanos y que sean garantía de la vida misma y su continuo, así como de la presencia de un estado democrático basado en derechos sociales. Esto significa producir escuelas públicas de calidad, tener policías y cuerpos de seguridad no violentos y corruptos, así como generar sociedades salariales en toda forma, contar con instituciones culturales que cambien los imaginarios colectivos basados la violencia por otros centrados en el conocimiento y las actitudes reflexivas ante la vida mediante el arte y el deporte. En un sentido amplio esto es lo que significaría la palabra democratizar el espacio público, de otra forma: cambiar de una civilización anómica hacia otra civilización plenamente democrática; en donde no sea posible la producción unilateral de zonas de excepción realizadas, ni por el soberano, o por cualquier otro ente de poder/dominación ilegal e ilegítimo que suplanten al soberano.

Como vemos, desde esta argumentación, el asunto de la realización de derechos sociales va de la mano con la realización de derechos cívicos, políticos, culturales y económicos como un todo. Los continuos problemáticos

de desigualdad-violencia son zonas que niegan la condición ciudadana por naturaleza, no solamente porque no hay realización de derechos sociales, sino porque los sujetos no alcanzan la ciudadanía cívica y política debido a su imposibilidad de autonomía como sujetos, la cual se debe decantar en una praxis ciudadana en torno a lo público (Arzate-Salgado; 2021); lo cual nos plantea enormes retos para pensar nuevas formas de intervenir desde la política social la cuestión social, en donde lo prioritario es lograr sociedades no sólo más justas, con altos nivele de bienestar, sino, también, en donde la cohesión social y la participación ciudadana sean una realidad democrática. Consideramos que esta es la tarea de nuevos gobiernos que asuman el reto de un Estado de México menos desigual y violento.

Referencias bibliográficas

Arzate-Salgado, J. (2009) Crítica a las teorías de la pobreza y el desarrollo humano frente a la desigualdad y violencia en el campo mexicano, en: Goinheix, Sebastián (Coordinador), Conflictos y Expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina, El Aleph, Colección Temas Estratégicos. ISBN 978-987-25096.

Arzate-Salgado, J. (2015) Densificación de las políticas compensatorias y ciudadanía en México, Rc Et Ratio. Poder Legislativo del Estado de México, Año VI, No 11. ISSN: 2007-8633. HYPERLINK "http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html" http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html

Arzate-Salgado, J. (2021) Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales. Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora", Vol.

4(1). HYPERLINK "http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/issue/view/114" http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/issue/view/114

Arzate-Salgado, J. (2022) Las evaluaciones del componente educativo del programa de lucha contra la pobreza Prospera y el problema de la inclusión educativa en la escuela básica mexicana. Espacios Públicos, [S.l.], v. 23, n. 58, oct. 2022. Disponible en: HYPERLINK "https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19922" https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19922

Arzate-Salgado, J. y Castillo, D. (2021) Food security programs for the construction of citizenship in Mexico en: Orbis Scientific e-jounal of Human Sciences/ PPX-200502ZU1935, núm. 48 (año 16). Abril de 2021. ISSN 1856-1594.

Castel, R. (1997) La metomorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós

Damián, A. (2020) Empleo y pobreza rural en México, en: Boltvinik, J. y Mann, S. A. (Coord.), Pobreza y presistencia campesina en el siglo XXI. Teorías, debates, realidades y políticas, CROP-Siglo Veintiuno Editores.

Girola, L. (1996) La civilización anómica, Sociológica, 11(31).

Marshall, T. H. (1998) Ciudadanía y Clase social (1950). Alianza.

O´Donnell, G. (2010) Democracia, agencia y Estado. Prometeo Libros.

Pérez, A. M. (2009) Políticas sociales y prácticas excluyentes: procesos de subjetivación y construcción de ciudadanía, en: Goinheix, S. (Coord.). Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina. Elalep.com.

Medición de la democracia, mirar lo municipal en el Estado de México

Measuring Democracy: Looking at Municipalities in the State of Mexico

Ricardo Escutia-Miranda
Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana
ORCID 0000-0002-2766-9017
desmun_rem@hotmail.com

Resumen

El presente texto es parte de una investigación más amplia sobre la calidad de la democracia en el nivel municipal, donde se toman los 125 municipios del Estado de México, como base para el análisis; en este trabajo, se plasma la necesidad de mirar la democracia más allá de las esferas electorales y de los niveles federal y estatal, para observar a los municipios como elementos promotores de la democracia, y la calidad de vida, especialmente cuando se trata de una perspectiva sustantiva del régimen democrático.

Palabras clave: democracia subnacional, gobierno municipal, calidad democrática, democracia sustantiva, Estado de México.

Abstract

This text is part of a broader investigation on the quality of democracy at the municipal level, where the 125 municipalities of the State of Mexico are taken as a basis for analysis. With this, in this work, the need to look at democracy beyond the electoral spheres and the federal

and state levels is reflected, in order to observe municipalities as elements that promote democracy and the quality of life, especially when it comes to a substantive perspective of the democratic regime.

Keywords: subnational democracy, municipal government, democratic quality, substantive democracy, State of Mexico.

1. Introducción

La democracia es un fenómeno complejo, que conlleva interacciones entre prácticas políticas, económicas, de los individuos y el Estado, va más allá de la definición clásica del gobierno de la mayoría y de sus dimensiones de aplicación, población, territorio y gobierno; dichas interacciones se entraman con el uso del poder, las aspiraciones personales y calidad de vida, la eficiencia del gobierno, y las formas de participación social, más allá de la política tradicional.

El reto es cómo estos se vinculan cuando se habla de la calidad de la democracia, si bien hay diversos retos al respecto, como los problemas teóricos, metodológicos y su reflejo en la realidad, es necesario retomar el ejercicio de la evaluación de la democracia, no solo en lo subnacional, sino en los gobiernos locales, que son los más cercanos a la población, es decir, la gente vive en municipios, son estos los que en México por lineamiento constitucional, distribuyen los servicios básicos en cuanto a calidad de vida, esto los convierte en el orden de gobierno más cercano a la población, cuyas autoridades son elegidas por elección popular.

En este ejercicio democrático, las instituciones juegan un papel preponderante, sin embargo, cuando se habla de calidad de la democracia en el nivel municipal,

son escasas las propuestas que intentan medir la democracia y estas distan de resolver los problemas teóricos, especialmente al tratarse de una propuesta sustantiva.

Es en esta coyuntura en la que el texto discute la necesidad de medir la democracia en el nivel municipal, especialmente fuera de los parámetros electorales, para esto, el trabajo se divide en seis apartados, el primero denominado democracia, el cual da un panorama histórico y teórico de la democracia, el segundo, retoma algunos de los problemas de la democracia representativa en el contexto actual, el tercero habla de las mediciones más usuales, que realzan el ámbito federal y subnacional, el cuarto, retoma el ámbito subnacional con miras a los gobiernos municipales, un debate reciente en la teoría política, el quinto retoma las mediciones de la democracia subnacional en el contexto mexicano, el sexto habla de la necesidad de medir la democracia en los territorios municipales.

2. Democracia

Para el 2022, de acuerdo con datos del *Democracy Index UI The Economist,* poco más del 40% de la población mundial vive en regímenes políticos con características democráticas, a pesar de que este tipo de gobierno presenta un deterioro en tendencia, a raíz de la disminución de la calidad de vida, restricción de libertades y acceso a derechos de quienes viven en estos gobiernos, no deja de ser el régimen mayoritario.

Dichas problemáticas tienen su origen en la forma en que se entiende y aplica la democracia en los distintos territorios, abriendo un abanico de posibilidades para entender qué es la democracia y cómo medirla. Hoy en día, se habla de democracia como el gobierno del pueblo o el beneficio de la mayoría, abstrayendo el significado

por la etimología y la idea clásica griega sobre una forma de gobernar y hacer comunidad. Charles Tilly (2010) y Jhon Dunn (2014) afirman que para los antiguos griegos del Siglo V a.c. (entre el 476 y 442 a.c.) había debates complejos para definir lo que era y no la democracia.

Si bien, para la época, se pretendía un gobierno relativamente virtuoso, con profunda orientación social y sentido de comunidad, con valores que trascendieran no sólo a lo político o público, también a la vida privada, con participación directa de los ciudadanos en la solución de problemas de cualquier índole, proporcionando igualdad de libertades, obligaciones y voto a quienes conformarán el consenso, y donde se buscaba el beneficio de la mayoría, sin importar nivel económico o condición social.

Las prácticas formalizaron dos estilos de entender la administración pública de la época, filósofos como Platón y Aristóteles hablaban de *Politeia,* con la consideración de que los tomadores de decisiones eran personas con formación filosófica, intelectual, artística e ilustrada quienes ejercían para el beneficio de todos, que en conjunto, ascendían a un aproximado de 300 mil habitantes (Tilly, 2010; Dunn, 2014).

Por otro lado, para los mismos filósofos, la *democracia* como segunda forma del régimen, implicaba un gobierno insustancial, con decisiones cuestionables, hechas por personas sin preparación, abierta a decisiones inconstantes, confusas, viciadas, insustanciales, hecho que promovía la demagogia, el interés personal sobre el beneficio de la mayoría, la degradación social y la inestabilidad, tanto de la ciudadanía como del gobierno (Tilly, 2010; Dunn, 2014). Estas formas de entender e implementar el régimen ateniense contrajo ciertas externalidades que ayudaron a mejorar o menguar la calidad de vida de todos los sectores sociales del momento.

Por otro lado, las definiciones más recientes de la democracia además de proporcionar un entendimiento de qué es y no, la democracia, al tiempo, amplían o restringen su ámbito de impacto. Pitkin (1967) define a la democracia como la forma de gobierno donde el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan, con la intención de que los derechos de todos sean protegidos, hecho que implica una representatividad de la mayoría de los ciudadanos, ya que también reconoce que la misma democracia puede vulnerar derechos al imponer el beneficio de la mayoría sobre la minoría o en su caso, dejar fuera a ciertos sectores sociales minoritarios.

Giovanni Sartori (1988) define la democracia como un sistema ético-político, en el que la autonomía de la mayoría, confiere el poder a minorías en constante competencia mediante el mecanismo electoral; así la esencia de la democracia es el voto, la *alternancia* y la información política; y para que esta sea efectiva es importante que la ciudadanía esté suficiente informada sobre lo que sucede y está en juego.

En cambio, para Robert Dahl (1999) es un régimen político ideal, al que se aspira alcanzar mediante una administración pública llamada *Poliarquía*, donde el gobierno, compuesto por *élites políticas,* representa a diversos grupos dentro de la comunidad, permitiendo la participación concurrida, la oposición partidista, la alternancia en el poder, el imperio de la libertad y de derechos, mediante un estado normativo, con procesos electorales e instituciones que controlan y garantizan la reproducción de dicho sistema.

Para Fareed Zacaria (1997) la democracia es el Estado de derecho, donde los poderes públicos están regulados por normas generales fundamentales y constitucionales que promueven las libertades de los ciudadanos, pero también puede atentar contra la pluralidad, las li-

bertades y la ciudadanía, al regirse por *elites políticas* que no permitan la entrada de minorías o nuevos actores.

Esta percepción sobre la democracia, implica la existencia de regímenes que, por un lado, se dicen democráticos bajo el reconocimiento constitucional, y crean instituciones y prácticas que formalizan los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos en lo cotidiano; y por otro lado, regímenes que no aplican los valores, instituciones y prácticas políticas, pesar de su reconocimiento constitucional.

Por su parte, Przeworski (1998) observa a la democracia como un sistema de reglas que permiten elegir a los gobernantes a través de elecciones competitivas, donde los ciudadanos pueden deshacerse de los gobernantes en turno, sin el derramamiento de sangre. Aunque pareciera extrema la perspectiva, implica una estrecha relación entre *Estado* y *ciudadanía*, a través de las instituciones, ya que estas son las que hacen valer a la democracia y la robustecen; en el caso de la ciudadanía, son quienes la aplican, mediante el ejercicio efectivo de libertades y obligaciones, así como su incremento; y en cuanto a su eficiencia como régimen, refleja la capacidad de la sociedad para autogobernarse.

Por otro lado, Carlo Galli expresa que la democracia es un gobierno donde el ciudadano es aquel sujeto en busca de la garantía de libertad, la posesión de las cosas, pero, ante todo, de su propio cuerpo y el derecho a la vida, en esencia, la democracia es una abstracción inacabada en busca del ideal político, donde se respetan los derechos, la dignidad, las diferencias, el desarrollo de las personas, y la apertura del espacio público (Galli; 2013).

La democracia de Galli, requiere de condiciones e instituciones que garanticen el acceso igualitario a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones tanto del ciudadano como del estado, por lo que todos los sujetos

deben involucrarse en condiciones de igualdad de libertades y en su robustecimiento.

Con lo anterior, es evidente que las diferentes formas de entender y hacer democracia crean un abanico de posibilidades, con regímenes más robustos que otros, debido a los procesos históricos particulares, así cada territorio implementa las instituciones y prácticas democráticas según su coyuntura, que, al interior, también se diseminan en diferentes medidas.

Considerando lo expuesto, se habla de que existen concepciones mínimas o minimalistas de la democracia, fundamentadas en el voto, los partidos políticos y las elecciones recurrentes; y por otra parte, donde se abre la perspectiva, a la ampliación de las formas de participación política, los derechos, libertades y responsabilidades del ciudadano; a las obligaciones del estado y su eficiencia, a la intervención de agentes y sociedad civil organizada dentro de los procesos políticos y electorales, y en la toma de decisiones públicas, para mejorar la calidad de vida, es decir, una concepción sustantiva.

Tilly (2010) habla de que una perspectiva sustantiva de la democracia procura las condiciones de vida social, necesarias, para garantizar un régimen con bienestar, libertad, seguridad, equidad, igualdad, deliberación pública, resolución pacífica de conflictos; y donde el gobierno pregunta a los ciudadanos sobre sus opiniones, necesidades y demandas. Sin embargo, coincide con Cossio (2012) cuando expone que la democracia sólo funciona a plenitud cuando se fomenta y se práctica en forma mixta, conjugando las perspectivas minimalistas y sustantivas.

Hay que resaltar que cuando se habla de democracia, por lo general se alude a los procesos electorales, forma cotidiana de entenderla y practicarla; sin embargo, Tilly (2010) advierte que esta perspectiva -democracia mínima- que se encausa en lo electoral -democracia

electoral- es la visión más reducida de la democracia, y fomentarla es crear espacios para la formación de élites, la segregación y la exclusión de minorías, al tiempo que crea un desgaste institucional, y mengua tanto el acceso como el fortalecimiento a derechos ciudadanos.

Con esta dicotomía, quienes analizan la democracia, suelen contemplar diversas variables, la más elemental son los resultados electorales mediante la tasa de participación electoral, que expresa en porcentaje la cantidad poblacional de un territorio que votó en los comicios.

Entre las problemáticas de entender la democracia desde esta perspectiva es la inobservancia del voto nulo como posibilidad de descontento social, o por falta de alternativas políticas reales, en igual sentido, la abstención electoral, aquella población que no acudió a votar, sea por desinterés político, o por fallas en la aplicación técnica de los comicios.

3. El desencanto democrático

Como se mencionó, la democracia sólo funciona cuando se implementa en forma mixta, tanto desde lo procedimental y constitucional, hacia lo sustantivo, ya que no funciona sin fortalecer la figura del ciudadano, proveyendo de mecanismos de participación directa y amplitud de los derechos civiles.

Si bien el apoyo a la democracia en América Latina se impulsa por poco más de la mitad de la población en edad de votar, ese apoyo al régimen está disminuyendo en forma abrupta, inclinándose en algunos contextos hacia alternativas con toques autoritarios. Las diferentes expresiones de violencia, desigualdad, vulnerabilidad, pobreza, y la coacción de libertades que se presentan en las sociedades democráticas, son consecuencia de la inadecuada administración gubernamental (Bauman; 2011).

De acuerdo con Morlino (2020), es común que en las democracias, especialmente de carácter electoral, se coludan intereses entre agentes políticos, en lugar de ejercer un proceso competitivo, propiciando la corrupción, la escasa aplicación de la ley; más que comprender las necesidades y responder a las demandas de los ciudadanos, así, los diversos actores políticos maximizan la propia autonomía, influencia de la percepción, y la valoración de sus intereses en los gobernados, haciendo de la política y de la democracia un sistema de botín para el enriquecimiento personal.

Esto deviene, de que la democracia, en lo que va del siglo XXI, se percibe como una forma oligárquica de gobierno a cargo de élites políticas y económicas, que en su separación con la sociedad, crean un descontento generalizado, debido a la inestabilidad económica, la carencia del estado de bienestar y el poco desarrollo individual al que acceden las personas, limitando no sólo la calidad de vida y las libertades, al nivel de consumo al que pueden acceder; también, limitando la participación ciudadana, a lo electoral, perdiendo de vista mecanismos de democracia y participación directa, diseño de políticas públicas, asociacionismo, o participación comunitaria.

Este malestar, según Galli (2013) es, por un lado, subjetivo, del ciudadano con las promesas incumplidas del sistema, y de los políticos en cuestión -promesas de campaña- que llevan al sujeto y a la sociedad a la indiferencia política, y por otro lado, un malestar objetivo estructural, hacia las instituciones, que nace de la ineficiencia pública para mantener las funciones, promesas y objetivos humanos, de libertad y dignidad igual para todos.

O´Donnell (1989), plantea que sólo una ciudadanía integral, es decir, aquella que brinda un acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales, puede garanti-

zar la existencia de una verdadera democracia, y mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población, la democracia será precaria y manipulable.

En concordancia, Cañete (2018) expone que el deber de los agentes gubernamentales y el papel de la democracia es eliminar las desigualdades, los sistemas de explotación, la captación de recursos, la exclusión y el acaparamiento de oportunidades, instituyendo un Estado ético, que conceda al ciudadano, libertades y responsabilidades que le permitan el desarrollo de una vida digna y la participación política.

Con estas consideraciones es relevante evaluar la calidad de la democracia, considerando las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente con mediciones que conjugan las perspectivas mínimas con las sustantivas, para extraer un panorama de las condiciones de la democracia a través de diferentes dimensiones, variables, índices e indicadores.

4. Mediciones de la democracia

El *Índice de Democracia* de *The Economist Intelligence Unit (EIU, 2022)*[1] mide a partir de 60 indicadores el grado de democratización de 165 de los estados independientes y dos territorios que son reconocidos por la ONU a través de las siguientes categorías.

> Proceso electoral y pluralismo: Se toma en consideración si hay variedad de candidatos y partidos, y si los ciudadanos son libres de amenazas para ejercer el voto. También si el marco jurídico se adecua a un proceso libre de ventajas… Libertades civiles: incluye libertad de expresión, acce-

[1] Ver https://www.eiu.com/topic/democracy-index.

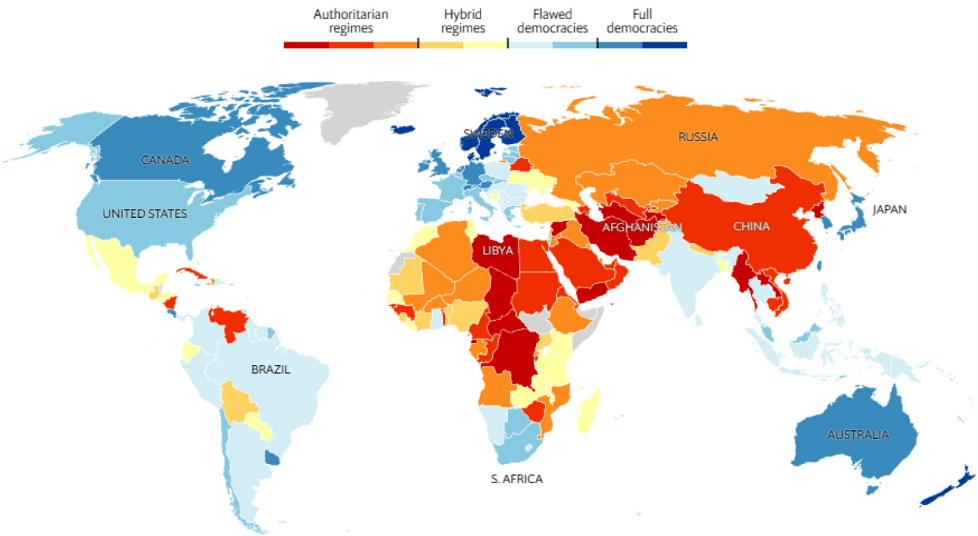
> so a internet, separación de poderes, seguridad pública e igualdad ante la ley... Funcionamiento del gobierno: En este caso, se considera si algún elemento ajeno al Gobierno civil electo influye, como militares, potencias extranjeras y grupos religiosos; además, se consideran otros elementos como la confianza en el gobierno, transparencia del mandato y la influencia sobre el territorio... Participación política: Incluye la participación de la población en edad de votar y, en especial, la de mujeres y grupos minoritarios, considera la proactividad del gobierno para promover la participación de la población… Cultura política: destaca el deseo de la población por un líder fuerte o gobierno militar, al tiempo mide la tradición religiosa y su separación del Estado, así como otras formas de gobierno ajenas a la democracia como la tecnocracia… (EIU; 2022).

Con esto, otorga una calificación 0-10 a modo de índice y promedio ponderado, donde se catalogan según el avance en las categorías y el grado de democratización, a los regímenes políticos, en régimen autoritario de 0 a 3.99; régimen híbrido entre 4 a 5.99; democracia defectuosa de 6 a 7.99 y Democracia plena con un índice entre 8 y 10.

En este caso para el 2022, de acuerdo con el índice *DI 2021*[2], los Estados Unidos Mexicanos como país federal, se ubica en el ranking 86, con un índice de 5.57 ubicándose en un régimen híbrido, datos que se pueden observar en el mapa *global democracy*.

Por otro lado, entre las problemáticas de este índice, carece de una metodología de acceso abierta, retoma bases de otras mediciones sobre la democracia como *Lati-*

[2] Ver https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy



Fuente: The Economist Intelligence Unit (2022).

nobarómetro o el *Eurobarómetro*, carencia de información en evaluaciones para determinados países, lo que dificulta la interpretación de datos.

Otra medición es la de *Freedom House*[3] (FH, 2022) mediante la extensión y defensa de los derechos humanos, con un enfoque en los derechos políticos y las libertades civiles; así mide el estado de la democracia en 193 naciones y 15 territorios reconocidos por la ONU, a través de indicadores que miden los procesos electorales, pluralismo político y participación, funcionamiento del gobierno, libertad de culto y expresión, derechos de asociación y organización, Estado de derecho, autonomía y derechos individuales.

Esta medición otorga un número entre el 1 y 2.5 como un régimen *libre,* de 3 a 5, *parcialmente libre*, y de

[3] Ver https://freedomhouse.org/es/node/183

5.5 a 7 el país o territorio es considerado *no libre*, de ahí otorga un índice ponderado que cataloga a los regímenes en *Régimen autoritario consolidado* 0-1.99; *régimen autoritario semi-consolidado* 2-2.96; *régimen híbrido o en transición* 3-3.99; *democracia semi-consolidada* 4-4.99 y *democracia consolidada* 5-7 (FH, 2022).

Entre sus críticas se encuentran sesgos en la información, especialmente a los países opuestos a los intereses de Estados Unidos y bajo objetividad en la formulación de indicadores, de igual forma afectan la carencia de datos para países latinoamericanos.

Con esto, México, como Estado federal, se ubica como país parcialmente libre, con una calificación de 61 (por arriba de Colombia -64-, igual que Angola y Túnez -61- y por debajo de malasia y ucrania -59-), nueve escaños debajo de los países considerados libres, pero sin registro de información en cuanto a la calidad de la democracia.

Para Latinoamérica, la democracia es medida por la iniciativa *Latinobarómetro*[4] (2021), que evalúa la calidad y satisfacción con la vida, el acceso a libertades, derechos y cumplimiento de responsabilidades ciudadanas y gubernamentales, a través de diferentes índices, entre los que destacan las apreciaciones subjetivas de los informantes.

[4] Corporación Latinobarómetro es una organización privada sin fines de lucro, con sede en Providencia, Chile. Es responsable de realizar Latinobarómetro, una encuesta de opinión pública anual que involucra unas 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina, que representan a más de 600 millones de personas. La Corporación Latinobarómetro investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación., ver https://www.latinobarometro.

En este sentido, se mide la satisfacción sobre la democracia a través de la percepción de los habitantes, por ejemplo, para el caso nacional mexicano, dos terceras partes de la muestra, afirman estar nada satisfechos o muy insatisfechos con la democracia, dato que contrasta con el 43% del total, que afirma estar a favor de la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno.

5. Democracia subnacional

Por lo regular en la teoría, cuando se habla de democracia, se parte del supuesto de que si un país adopta un régimen democrático, de inmediato todo el territorio, incluyendo sus niveles gubernamentales subnacionales también debían serlo (Behrend; 2010), sin embargo, esta idea no es del todo cierta.

Los regímenes democráticos, generalmente promulgan en momentos específicos y para todo su territorio, instituciones y procedimientos de participación ciudadana, como elecciones libres y limpias, sufragio universal y protección amplia de los derechos políticos y civiles; sin embargo, esta implementación es un proceso nacional que guía el rumbo del país donde se implementan.

En cambio, la aplicación efectiva de esas medidas es un asunto predominantemente local, que transcurre con el tiempo, en forma variable, no homogénea, y sujeta a los procesos coyunturales locales. De acuerdo con Behrend.

Esta variación es importante, porque refleja la naturaleza territorial dispar de los procesos de democratización y su impacto en los diferentes niveles de gobierno, a través de la representación, en las dependencias y oficinas de gobierno en cuanto a eficiencia, y las tendencias políticas a nivel local, en la designación de cargos

públicos, y en la implementación de políticas locales y federales -por mencionar algunas (Behrend; 2010, pp. 3-4).

En esta singularidad, las expresiones políticas de los gobiernos nacionales y subnacionales pueden contribuir o socavar el proceso de democratización, sea a nivel local o nacional, al crear enclaves autoritarios en los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido es pertinente aclarar que la democracia no es solo un enclave del nivel federal con sus instituciones y reglas; también lo es en los niveles intermedios y locales, la democratización subnacional es el "proceso de democratización de provincias, municipios o estados que al ser entidades dentro de un contexto democrático nacional, federal o unitario, deben respetar, aunque sea mínimamente, prácticas democráticas como elecciones recurrentes, competidas y el respeto al voto" (Behrend; 2010, p. 4).

Ahora bien, el avance democrático en lo subnacional, ocurren siempre dentro del marco nacional, que denota las prácticas políticas; pero también en la periferia de ese marco, debido a las particularidades de cada entidad; por lo cual se requiere prestar atención a cómo se representa y gobierna a la población en cada unidad territorial, reconocer la multiplicidad de relaciones políticas y sociales que se pueden desarrollar en el contexto (Behrend; 2010), con esto, la democracia subnacional puede presentarse en uno de tres escenarios:

1) *Democratización subnacional en una democracia:* Se refiere a la democratización de unidades subnacionales en estructuras políticas nacionales con un marco democrático. Señalan la variación en los procesos de democratización subnacional y los tipos de democracia y de regímenes híbridos que pueden surgir en las distintas unidades subnacionales (Behrend; 2010).

2) *Democratización subnacional en una democracia limitada o restringida:* Se refiere a la democratización de enclaves subnacionales o locales, autoritarios, es decir, cuando la autonomía política y las reglas del juego político son suficientemente fuertes, robustas y estables como para ser consideradas un régimen, traduciéndose en gobiernos en etapas de transición o en procesos de democratización que se han empantanado (Behrend; 2010).
3) *Democratización subnacional en una no democracia (régimen híbrido):* Se refiere a la presión subnacional a favor de la democratización en estructuras nacionales no democratizadas con prácticas autoritarias. Esto implica la aparición de una política más democrática o competitiva a nivel subnacional en países que todavía no tienen un marco democrático. Sin embargo, es improbable que se establezca un régimen democrático subnacional sin una reforma a nivel nacional (Behrend; 2010).

Cabe aclarar que no todos los casos de democracia subnacional encajan perfectamente en alguna de las categorías de Behrend (2010), quien advierte que los procesos de democratización no son homogéneos, ni claramente demarcados; pero lo que sí señalan es la relación entre los regímenes, es decir, entre lo local, niveles intermedios y federales, ya que los gobernantes en los niveles subnacionales tienen cierto grado de autonomía, pero están sujetos a las reglas e instituciones nacionales.

En cuanto a los regímenes no democráticos a nivel subnacional, según esta categoría, primero hay que entender que el autoritarismo refiere "a quiénes controlan las instituciones democráticas (como pesos y contrapesos, competencia partidaria, la supervivencia electoral de un único partido, individuo o familia, etc.), y no tan-

to a la existencia de reglas y prácticas no democráticas" (Behrend; 2010, p. 9).

Segundo, las prácticas no democráticas o autoritarias son un problema que hace visible la persistencia de los viejos regímenes, sus actores y sus prácticas, mediante mecanismos de gobernabilidad, en cambio, en una democracia, lo que debe ocurrir es gobernanza.

Tercero, un régimen autoritario subnacional

es un ente político y de gobierno, donde se restringen la participación ciudadana y sus derechos, en cambio, las prácticas autoritarias, son expresiones políticas que plantea un desafío a las instituciones democráticas al limitarlas o ponerlas al margen del régimen o de las elites en el poder (Behrend; 2010, p. 9).

Ahora bien, ¿cómo distinguir un régimen democrático de uno no democrático? Los requisitos mínimos para una democracia son las elecciones libres, competitivas y justas, sufragio universal, protección amplia de libertades políticas, civiles y sociales; entonces, al menos uno de estos atributos centrales tendría que estar ausente de forma sistémica para decir que un régimen subnacional es de carácter autoritario.

Al tiempo, los regímenes subnacionales autoritarios mantienen diferencias legales entre los ciudadanos, con prohibiciones en la participación política, el acceso a cargos gubernamentales, como cuando sólo un sector reducido de la población tiene posibilidades reales de acceder a cargos públicos, o el manejo de recursos públicos con prácticas clientelares; cabe aclarar que el clientelismo, en tanto práctica, no es democrático o liberal, ya que implica criterios particularistas y no universales de distribución de bienes públicos, pero no es necesariamente una práctica autoritaria, ya que otorga un beneficio público.

Algunos regímenes subnacionales mantienen relaciones y prácticas sociales que no son plenamente com-

patibles con la democracia, como el acaparamiento de recursos, corrupción, exclusión de actores, violencia política, censura de medios, escasa información política; motivo por lo que pueden ser descritos más adecuadamente como "híbridos" (O'Donnell; 1999, p. 321).

Si el régimen político nacional es plenamente democrático según la visión sustantiva, es improbable que exista un *régimen* autoritario subnacional, porque la política nacional funciona como una restricción a la política subnacional y esto limita lo que los gobernantes subnacionales pueden o no hacer; pero si la visión es minimalista, por sus características -limitada garantía y sin protección amplia de derechos, participación ciudadana restringida a procesos electorales-, las prácticas y regímenes autoritarios pueden surgir; porque son útiles a los intereses de grupos, pero también a los gobiernos nacionales (Behrend; 2010, p. 10).

Por otro lado, los recursos financieros, las instituciones, las políticas públicas y sociales, pueden ser mecanismos que mantengan el poder de las autoridades subnacionales; pero también contribuyen a fortalecer al régimen que les dan sustento al proveer apoyo político y electoral, o servir para ampliar la capacidad subnacional de neutralizar el control presidencial.

6. La medición de la democracia subnacional en México

Hasta finales del siglo XX en los Estados Unidos Mexicanos, país más conocido como México, se vivió el periodo del presidencialismo y del partido hegemónico. El PRI fue el partido que gobernó la nación de manera ininterrumpida desde 1929 a finales de 1970, donde se conformaron los primeros gobiernos con alternancia, iniciando en los municipios, y a partir de 1989 en con-

gresos locales y gubernaturas, hecho que refuerza la importancia de las democracias subnacionales.

Pero no fue hasta el año 2000 que la alternancia llegaría al nivel federal a manos del Partido Acción Nacional –PAN- y el efecto FOX.

A partir de entonces, se creería en la llegada de la democracia como característica *sine qua non* del régimen político mexicano, esto a pesar de su reconocimiento previo en el artículo 3, 25 y 26 de la constitución federal, donde se reconoce a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y su necesidad de planificación para el desarrollo nacional.

En el contexto mexicano, las mediciones de la democracia centran su atención en las perspectivas mínimas o electorales como la tasa de participación electoral, donde los resultados históricos no rebasan el 53 % de participación en el mejor de los casos, y cuya media se encuentra en el 43%, independiente de los cargos o tipos de elección, sea para presidente, diputados federales, gubernaturas, congresos locales o integrantes de cabildo, más conocidos como alcaldías o presidencia municipal, sin embargo quedan esfuerzos por realizar en lo electoral.

De igual forma, la democratización se puede medir conforme a la presencia de alternancia en gobiernos municipales, congresos, gubernaturas y en la presidencia, sin embargo, el que la alternancia tenga lugar o no, es un fenómeno electoral que debe considerarse común en las democracias, ya que puede haber democracia sin alternancia, como con los casi 94 años de predominio del PRI en el gobierno estatal en el estado de México. Y en tanto que ocurra, no garantiza la libre competencia y en igualdad de condiciones para los partidos políticos y los candidatos o el respeto al voto ciudadano (Cedillo Delgado; 2008).

También existen esfuerzos como el que hacen en conjunto la Fundación Konrad Adenauer Stiftung[5], PoliLat, INE, CEPOS, USEM en la configuración del Índice de Desarrollo Democrático -IDD-, que mide el grado de democratización de las 32 entidades federativas mediante una perspectiva sustantiva de la democracia.

El IDD-Mex (2022) o Índice de Desarrollo Democrático, evalúa a las entidades en su avance democrático y formalizaría un promedio nacional sobre el proceso de democratización, a través de las siguientes dimensiones e indicadores:

Índice de Desarrollo Democrático de México

Dimensión	Medición	Indicadores
Democracia de los ciudadanos.	Respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano, y ampliación de derechos.	Voto de adhesión política. Derechos Políticos. Libertades Civiles. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad. Compromiso Ciudadano. Género en el gobierno.
Democracia de las instituciones.	Estado de derecho, calidad institucional y eficiencia política.	Percepción de la Corrupción. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Desestabilización de la Democracia. Factor de Anormalidad Democrática.

[5] La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana con orientación demócrata. En México trabaja en el funcionamiento integral del sistema democrático, el fortalecimiento del estado de derecho, la promoción de una economía sustentable con justicia social y la política internacional y de seguridad. Ver https://www.kas.de/es/web/mexiko

		Accountability Legal y Política. Accountability Social.
Democracia social y human.	Resultados de la Gestión Pública que Aseguran Bienestar y Equidad.	Desempleo urbano. Pobreza. Desempeño en Salud. Desempeño en Educación.
Democracia económica.	Resultados de Gestión Pública que Aseguran Eficiencia Económica. .	Competitividad en la relación Estado-Sociedad. Coeficiente de Desigualdad de Ingresos. PIB per Cápita. Autonomía financiera. Inversión *per cápita.*
Índice de Desarrollo Democrático	Desarrollo de la democracia en las entidades federales de los Estados Unidos Mexicanos -México-	Promedio ponderado

Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Mex. (2021).

Con esto el índice IDD-Mex califica con valores entre 0 y 10 cada una de las dimensiones y aporta un índice general en el mismo sentido, que va de 0 a 2.99 desarrollo mínimo; de 3 a 4.49 desarrollo bajo; desarrollo medio con valores entre 4.5 a 6.9 y desarrollo alto de 7 a 10, así, ofrece no sólo una medición de la democracia en términos electorales, también un panorama de las tendencias de desarrollo en cada entidad, al considerar una perspectiva sustantiva; cabe resaltar que en las mediciones, hay entidades con valores menores a cero, especialmente en las dimensiones *democracia social y democracia económica*.

Sin embargo, cuando se observa el nivel municipal, el gobierno más cercano a la población, las mediciones

de la democracia hacen referente a los resultados de los procesos electorales, considerando el avance de la misma con el porcentaje de participación electoral o la en su caso la presencia de alternancia.

Para Borjas García (2015), esta problemática de la democracia mexicana se origina en que es en lo fundamental una democracia electoral, en sus diferentes niveles de gobierno, sea federal, estatal o municipal. De igual forma, enfatiza en que los estudios de la calidad de la democracia conllevan grandes retos, al carecer de una medida universal para evaluarla, y considerar sus problemáticas.

En este sentido, las aproximaciones a la democracia en México en los gobiernos subnacionales siguen un esquema estatal especialmente en percepciones sustantivas de la -aunque ésta opera bajo criterios electorales-, considerando índices previamente elaborados desde las instituciones públicas o investigaciones particulares como las propuestas de Morlino (2005) en calidad de la democracia. *Notas para su discusión*, donde enfatiza que la pauta para la calidad de la democracia es medir tres dimensiones en específico, *rule of low* o estado de derecho, *accountability* o rendición de cuentas, y la reciprocidad o *responsiveness*. En el contexto mexicano estas mediciones en el ambito municipal quedan fuera ya que no hay índices que presenten dichos resultados.

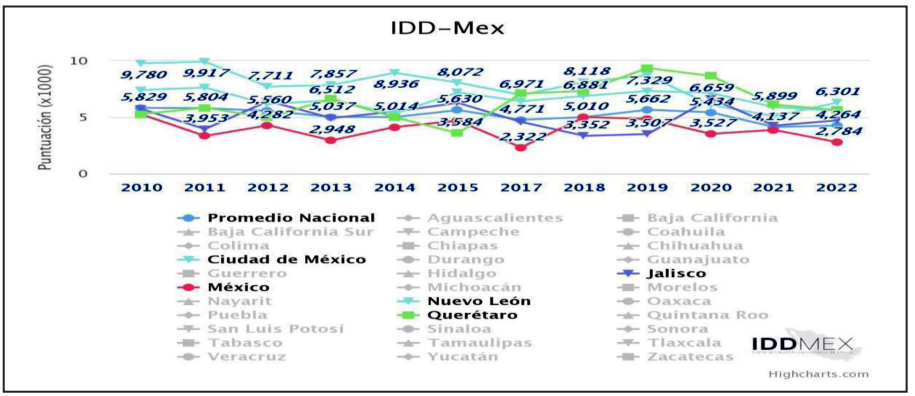
En cuanto a la medición de la calidad de la democracia, sería hasta la década del 2010 cuando comenzarían las mediciones más allá de los parámetros electorales, con propuestas como Latinobarómetro[6] enfocada en la

[6] Corporación Latinobarómetro es una organización privada sin fines de lucro, con sede en Providencia, Chile. Es responsable de realizar Latinobarómetro, una encuesta de opinión pública anual que involucra unas 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina, que representan a más de 600 millones de personas. La

democracia federal, pero con su aplicación muestral en entidades y municipios cuestionando el grado de satisfacción con las instituciones públicas y los representantes del gobierno en turno, o como las mediciones que se realizan en el IDD-Mex por Fundación Fundación Konrad Adenauer[7] que mide la *democracia desde una perspectiva sustantiva* con los siguientes indicadores:

A continuación, se presentan las entidades más relevantes en cuanto a su desarrollo urbano, aportación al PIB, en comparación con el IDD-Mex, en un histórico 2010 a 2022.

Índice de desarrollo democrático 2010-2022



Fuente: IDD-Mex (2023).

Corporación Latinobarómetro investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación., ver https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

[7] La Fundación Konrad Adenauer es una Fundación política alemana con orientación demócrata. En México trabaja en el funcionamiento integral del sistema democrático, el fortalecimiento del estado de derecho, la promoción de una economía sustentable con justicia social y la política internacional y de seguridad. Ver https://www.kas.de/es/web/mexiko

En esta gráfica se puede observar como el promedio nacional no es superior a seis, considerando la escala 0 a 10, lo que describe un desarrollo medio, salvo en los años 2021 y 22 donde se descendió a un grado de desarrollo bajo, en cuanto a la CDMX se posiciona en este ranking como la entidad de mayor desarrollo, con un grado alto, salvo en 2017, 2020, 2021 y 2022 donde descendió a grado medio, aun con esto manteniéndose por encima de las entidades.

El caso que más llama la atención es el Estado de México, que, a pesar de la cercanía con la CDMX, su relevancia económica y poblacional, es la entidad con peor desempeño, oscilando entre desarrollo mínimo y bajo durante el periodo 2010 a 2022.

Nuevo León es la segunda entidad, en cuanto a desarrollo democrático oscilando entre bajo, medio y alto, un desarrollo medio y alto, incluso por arriba de la CDMX en 2020 y 2021. Jalisco se mantiene con un grado bajo y medio, mientras Querétaro mantiene una tendencia incremental entre bajo - medio hasta 2015, a partir de 2017 da un salto a nivel medio y alto. Otro dato que llama la atención es cómo a partir del 2020 todos los indicadores bajan en cuanto a su resultado.

Estos datos cambian cuando se observan las dimensiones que componen el índice, veamos

Democracia de los ciudadanos

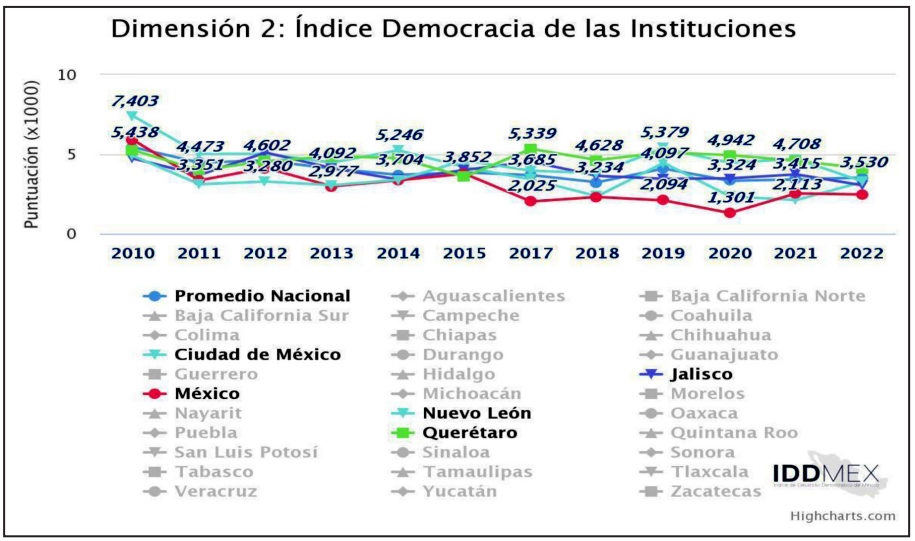


Fuente: IDD-Mex (2023).

En *democracia de los ciudadanos*, mientras el promedio nacional se mantiene, la CDMX oscila entre grado medio y alto, el estado de México presenta un incremento que oscila entre bajo y medio, excepto en 2013 donde se posiciona en mínimo. Nuevo León presenta una tendencia decreciente de grado medio a bajo, Jalisco oscila entre medio y bajo, mientras que Querétaro presenta dos tendencias, entre 2010 a 2014 los resultados oscilan en los picos del grado medio, en 2015 cae a bajo y a partir de 2017 presenta una relativa tendencia incremental que se mantiene en desarrollo medio.

Respecto a la *democracia de las instituciones*

Democracia de las instituciones



Fuente: IDD-Mex (2023).

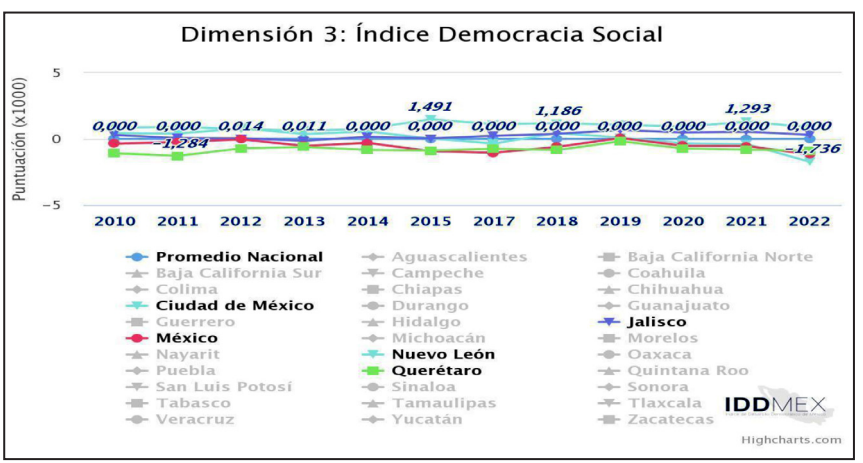
Es evidente que a lo largo del periodo hay una tendencia decreciente para todas las entidades y el promedio nacional, los datos van de grado medio a bajo, excepto Querétaro, que si bien inicia en el tercer escaño, con grado medio y oscilando entre los picos del mismo, en 2015 disminuye a bajo, para incrementar a medio aun

con tendencia decreciente, ubicándose a partir de 2017 en el primer escaño.

Para las demás entidades, la CDMX inicia con grado alto en 2010 posicionando en el primer escaño y desciende a lo largo del periodo hasta grado mínimo en 2018 aumenta a medio y vuelve a descender; el estado de México, inicia en medio con el segundo escaño, y desciende a mínimo nuevo león se ubica en el cuarto escaño en nivel medio, descendiendo a bajo y a partir de 2015 tienen un incremento a medio de la misma forma con tendencia decreciente Jalisco oscila entre bajo y medio, en el quinto escaño.

La dimensión *democracia social y humana* tienen los resultados más bajos con valores por debajo de cero, en cuanto al promedio nacional se ubica en cero, en cuanto a la CDMX los valores son menores a uno y caen a partir de 2020 a menos uno, el estado de México se ubica por debajo de cero y hasta menos uno, Nuevo León se ubica con el mejor resultado con valores cercanos a uno y superando sin llegar a dos, Jalisco se ubica en valores cercanos a cero, mientras Querétaro cuenta con valores de menos uno y cero, sin sobrepasar a un número positivo.

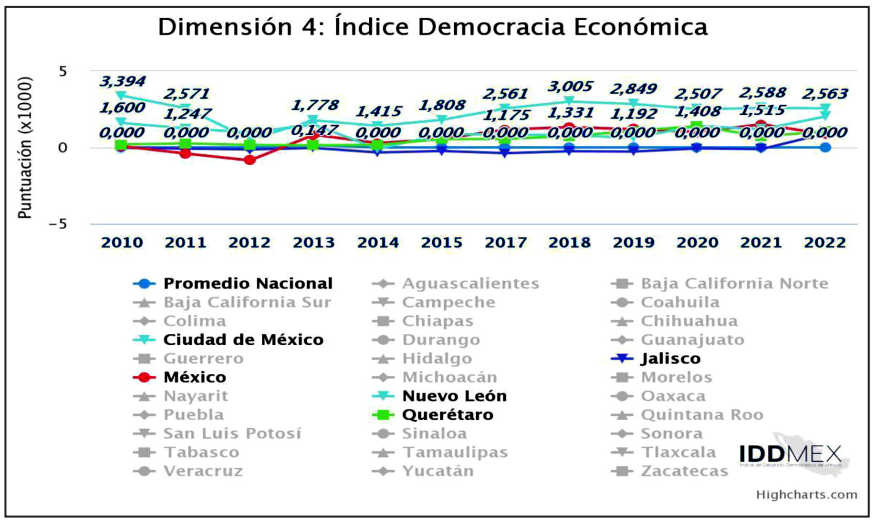
Democracia social y humana



Fuente: IDD-Mex (2023).

Respecto a la última dimensión que es *democracia económica* el promedio nacional se mantienen en cero; para la CDMX, el grado oscila en los picos de mínimo, con un aumento a 2018 donde llegó a medio, para el estado de México, si bien los valores son de cero al inicio del periodo, a partir de 2013 se incrementan sin cambiar el grado de mínimo, Nuevo León se mantiene con valores entre uno y dos correspondientes a mínimo, Jalisco oscila con valores positivos y negativos cercanos a cero, en el caso de Querétaro tienen un incremento sin sobrepasar el uno, por lo que también corresponde un grado mínimo.

Democracia económica



Fuente: IDD-Mex (2023).

Como se puede observar los resultados de la democracia subnacional, cambian en forma radical al tratarse de una perspectiva distinta a la electoral, para el estado de México, las mediciones sobre la democracia en el IDD-Mex (2021) expone los siguientes datos, para el periodo del 2010 a 2020.

Índice de Desarrollo Democrático para el estado de México, 2010-2020.

México	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020
Ranking	22	30	27	27	24	24	22	15	21	26
Grado	Mínimo	Mínimo	Bajo	Mínimo	Bajo	Medio	Mínimo	Medio	Medio	Bajo
Democracia de los ciudadanos	3,687	3,69	4,832	2,256	4,275	5,005	4,903	5,726	5,089	4,187
Democracia de las instituciones	5,901	3,351	4,137	2,977	3,356	3,774	2,025	2,306	2,094	1,301
Democracia social	-0,36	-0,24	-0,039	-0,526	-0,299	-0,928	-1,049	-0,603	0,000	-0,526
Democracia económica	0,077	-0,403	-0,854	0,832	0,285	0,562	1,175	1,331	1,192	1,017

*Para 2016 no se presentaron datos

Fuente: Realización propia con base en el IDD-Méx (2021).

Promedio del Índice de Desarrollo Democrático para el estado de México, 2010-2020

México	IDD	Grado	Democracia de los ciudadanos	Democracia de las instituciones	Democracia Social	Democracia económica
	40.342	Bajo	4.365	3.122	-0.457	0.521

Fuente: Realización propia con base en el IDD-Méx (2021).

De acuerdo al periodo de estudio, la entidad ha oscilado entre desarrollo medio, bajo y mínimo; y siempre se ha posicionado en la parte inferior de la jerarquía nacional, motivo por el que se le considera de baja intensidad de acuerdo al desarrollo democrático; resultado por debajo de lo esperado para la segunda entidad más relevante del país.

Respecto a la democracia de los ciudadanos presenta el mayor avance, con un promedio de 4.3, si bien, en esta dimensión se miden el respeto pleno de los dere-

chos y libertades civiles, compromiso ciudadano y ampliación de derechos, pero también la participación electoral, que si bien oscila según el tipo de elección, entre el 40% y 54%, de 1987 a 2018, debido al incremento poblacional, y por un creciente interés de la sociedad en lo político, no son suficientes para incrementar los valores en la dimensión.

La dimensión *democracia de las instituciones*, muestra un claro detrimento del quehacer gubernamental y de las instituciones públicas, durante el periodo de los 10 años, pasó de tener un valor medio con tendencia al alza, a un grado mínimo, lo que refleja la ineficiencia del estado de derecho.

Es en *democracia social*, donde se presentan los niveles más bajos, durante el periodo, los valores son menores a cero, indicando nulos resultados de las diferentes gestiones gubernamentales para asegurar el bienestar social y la equidad, lo que implica que no existan mejoras en el acceso a oportunidades para el desarrollo de la población, estos resultados refuerzan las afirmaciones de Coneval (2021) sobre la desigualdad y pobreza, que explica: el 48.9% de la población se encuentra en pobreza y 8.2% en pobreza extrema, en la entidad, 14.1% de la población en rezago educativo (2,409,200 personas), 24.2% de la población en carencia de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 14.4% (5,845,000) sin acceso a servicios de salud, 9.9% sin acceso a vivienda.

Por otro lado, los valores en *democracia económica* presentan un incremento no representativo, de un valor de 0 y -0 a un punto, manteniendo el grado de desarrollo democrático en mínimo, lo que refleja un gasto poco eficiente, sin retorno de inversión y sin redistribución de la riqueza.

En cuanto a las mediciones en los gobiernos municipales, son escasas, además no rebasan los parámetros electorales, algunos ejercicios de esta índole son los que

elaboran Rafael Cedillo Delgado (2006) en *La alternancia política en los municipios del estado* de México, donde se cataloga la alternancia política, según el relevo de partidos y candidatos en el poder, a través de los comicios.

Otro estudio es *Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006)* de Gabriel Corona Armenta (2009) donde explica las implicaciones de la alternancia en municipios, a través de la esfera política y como los partidos han ganado o perdido territorios y espacios de representación durante el periodo de estudio.

Por su parte, Ernesto Arenas (2000) en *Transición política mexicana desde el estado de México*, explica cómo la democratización mexiquense en crucial para entender el proceso de democratización nacional a través de los grupos políticos y sus luchas en la arena electoral, para esto hace un estudio cuantitativo donde refleja la competitividad de los partidos políticos mediante el *índice número de partidos, el índice margen de victoria, y el índice de competitividad electoral*, que aplica tanto para procesos de elección de ayuntamientos, diputaciones locales y federales, senadores y presidencia, en los 125 municipios mexiquenses.

En este sentido, la democracia en lo municipal, debe contar con mediciones más allá de lo electoral, con el fin de identificar el grado de democratización de los mismos, y observar si la democracia, el respeto pleno de los derechos y libertades civiles, el compromiso ciudadano, y la cultura política, el estado de derecho, la calidad institucional y eficiencia política, los resultados de la gestión pública para asegurar el bienestar, equidad y eficiencia económica, avanzan o retroceden en el régimen, según los lineamientos constitucionales de la entidad, que en el artículo 139, establece que el desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que debe promover la economía para la

libertad y la democratización política, social y cultural del estado, con base en los planes y programas de desarrollo, contando con la participación de la sociedad (CPELSM; 2021).

Con todo lo anterior, se observa en la entidad, a la democracia solamente como un mecanismo electoral y no como una expresión del régimen, que en su robustecimiento fortalece la calidad de vida y el desarrollo, al identificar la eficiencia institucional, el acceso a derechos y calidad de vida, la cultura político-electoral.

7. Democracia municipal, la necesidad de medir la democracia

Los municipios son los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, juegan un papel determinante para la alternancia política, la calidad de vida y la consolidación del ejercicio democrático, que en el caso mexicano, inició en los gobiernos municipales, dando paso a las legislaturas locales y a los gobiernos estatales, sin embargo, las mediciones de la democracia en los gobiernos municipales son escasas, además no rebasan los parámetros electorales.

Esto se debe a los problemas teóricos, conceptuales y metodológicos ya existentes sobre la calidad y evaluación de la democracia en los niveles nacional y subnacional, puesto que las mediciones centran su atención en los niveles ya mencionados, así como en parámetros e instituciones y procedimientos electorales, además, las conceptualizaciones de democracia son diversas y surge el dilema en cómo medirla respecto a la conceptualización y relación con la calidad, en este sentido, el problema es identificar las variables que determinen una democracia en la práctica; como la baja institucionalización, las cuotas de poder de los representantes en turno

y de agentes tradicionales, o las prácticas autoritarias (Borjas García; 2015).

El contexto, las élites políticas y económicas locales, la clase política, los gobernantes en turno, las instituciones locales, las prácticas políticas democráticas y autoritarias vigentes, así como la cultura política, son elementos que impactan en forma directa en el avance o retroceso de la democracia, especialmente en el nivel municipal; cuestiones que complican la medición de la misma, pero que expresan los retos a enfrentar, puesto que lo que no se mide, no se puede mejorar; asimismo, varios de estos elementos tienen su enclave en la definición de la democracia, ya que a partir de aquí inician las complicaciones teóricas.

Medir el avance de la democracia a nivel municipal es crucial respecto a identificar el funcionamiento de la sociedad y el gobierno; la esencia de la democracia local reside en la cercanía con los ciudadanos y en la capacidad de abordar problemáticas específicas de cada comunidad de manera directa y adaptada a las circunstancias contextuales, así, se fortalece la democracia a nivel local, detonando escenarios de inversión, desarrollo y competencia.

Dando apertura a la participación directa, al diseño efectivo de políticas públicas, al cumplimiento de las garantías constitucionales, y el fortalecimiento en las relaciones gobierno-población (ciudadanía), lo que fortalece el sentido de pertenencia, comunidad y la responsabilidad ciudadana, hecho acompañado de la toma de decisiones informada.

Algunos ejercicios sobre la medición de la democracia en los municipios del Estado de México -considerando que es el más relevante a nivel nacional por su densidad poblacional, aportación económica al PIB, niveles de desarrollo y su división política- son los que elaboran Rafael Cedillo Delgado (2006) en *La alternancia política en*

los municipios del estado de México, donde se cataloga la alternancia política, según el relevo de partidos y candidatos en el poder, a través de los comicios.

Otro estudio similar es *Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006)* de Gabriel Corona Armenta (2009) donde explica las implicaciones de la alternancia en municipios, a través de la esfera política y como los partidos han ganado o perdido territorios y espacios de representación durante el periodo de estudio.

Por su parte, Ernesto Arenas (2000) en *Transición política mexicana desde el estado de México*, explica cómo la democratización mexiquense es crucial para entender el proceso de democratización nacional a través de los grupos políticos y sus luchas en la arena electoral, para esto hace un estudio cuantitativo donde refleja la competitividad de los partidos políticos mediante el *índice número de partidos, el índice margen de victoria, y el índice de competitividad electoral*, que aplica tanto para procesos de elección de ayuntamientos, diputaciones locales y federales, senadores y presidencia, en los 125 municipios mexiquenses.

Sin embargo, son insuficientes ya que centran su atención en una perspectiva electoral, en este sentido, la democracia en lo municipal, debe contar con mediciones más allá de lo procedimental y constitucional, con el fin de identificar el grado de democratización de los mismos territorios, observar si la democracia, el respeto pleno de los derechos, las libertades civiles, el compromiso ciudadano, la cultura política, el estado de derecho, la calidad institucional y eficiencia política, los resultados de la gestión pública para aseguran bienestar, equidad y eficiencia económica, avanzan o retroceden en el régimen, según los lineamientos constitucionales que promueven el desarrollo económicos, social y cultural como un elemento clave de la democracia.

8. Conclusiones

Si bien son diversos los problemas que se pueden enfrentar al intentar medir la democracia, entre teórico-metodológicos, tienen su origen en el cruce entre la conceptualización y operacionalización, puesto que los lineamientos semánticos no siempre alcanzan a precisar los alcances de la misma, dejando vacíos legales e institucionales que operan en la realidad; así, la forma de conceptualizar la democracia, debe incluir los mecanismos para su medición.

Por otro lado, la existencia de prácticas autoritarias, en regímenes democráticos, se ha considerado como un elemento problemático para su medición, sin embargo, resulta necesario medir el avance o retroceso de la misma, lo que implica identificar las prácticas autoritarias presentes en el régimen, que denotan avance o retroceso de la democratización, más que ser un obstáculo para su medición.

En cuanto a la institucionalidad de los gobiernos municipales, tanto en la eficiencia del quehacer público, la burocratización, y el cumplimiento del estado de derecho, son problemas que refieren a un problema conceptual, que como se mencionó, reflejan el avance o retroceso más que ser obstáculo para la medición.

En cuanto las posibles problemáticas conceptuales, llama la atención que se deben de tener parámetros de comparación, es decir, como lo menciona Dahl (1999) la democracia es un régimen político ideal, al que se aspira mediante la administración pública, si bien ningún régimen en el mundo cuenta con una democracia perfecta, se debe recordar que esta se construye paulatinamente, desde las instituciones públicas, también con la participación concurrida de la población, no solo en los procesos electorales, sino en la toma de decisiones y en su involucramiento activo en la creación de políticas pú-

blicas, lo cual, representa un reto para las democracias latinoamericanas, puesto que se han instaurado como sistemas clientelares y de contracción política.

Sin embargo, es necesario comenzar a medir la democracia en los niveles municipales, para identificar el avance o retroceso de la misma, a pesar de las dificultades técnicas, y teóricas, puesto que, en el caso mexicano, la democracia inicia en los municipios, y si bien todos son diversos, hay electos institucionales, demográficos, políticos y culturales en los que se convergen, entre estos, las funciones, gasto público, institucionalidad y reglamentación.

Referencias bibliográficas

Arenas, E. (2000) La transición política mexicana desde el estado de México, 1990-2000. El Colegio Mexiquense.

Behrend, J. (2010) Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Borjas, Garcia, H. A. (2015) Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. Espiral, vol.XXII, no. 60, enero-abril.

Cedillo Delgado, R, La alternancia política en los municipios del Estado de México Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca.

CONEVAL (2021) Estadísticas de pobreza estado de México, 2020, CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/principal.aspx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art. 40 DOF 09-08-2019, Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM). GG 24-02-1995 (2021), Estado de México

Corona Armenta, G. (2009) Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006) Tercera Época, revista multidisciplinaria, año II, núm. 4. Septiembre-diciembre.

Cossío D. J. R. (2012) Conceptos de la democracia y justicia electoral, IFE.

Dahl, R. (1999) La Democracia: una guía para los ciudadanos. Taurus.

Dunn, J. (2014) Libertad para el pueblo. Historia de la democracia, FCE.

Freedom House. (2022) Freedom in the World 2022 Methodology, Freedom House, USA, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf

Galli, C. (2013) El malestar de la democracia. FCE.

IDD-MEX. (2020) Índice de Desarrollo Democrático de México, evaluación y retos de la democracia, 2010-2020, FKA-Poliat-INE-CUSEM-CESOP-ECM.

IDD-Mex. (2022) Índice de Desarrollo Democrático -IDD-Mex- 2021, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat, INE, CEPOS, USEM, https://idd-mex.org/

IEEM. (2018) Fuente sistema de consultas de memorias electorales1993-2018.

Latinobarometro. (2021) Informe metodológico latinobarometro 2020. https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Morlino. (2005) Calidad de la democracia. Notas para su discusión, metapolitica, vol. 9

Pitkin, H. (1967) The Concept of Representation. University of California Press.

Przeworski, A. (1998) Democracia sustentable. Paidós.

Quintana Roldan, C. F. (2010) El municipio libre producto genuino de la revolución mexicana, jurídicas, UNAM, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4055/18.pdf

The Economist. (2022) Democracy Index, 2021, UI The Economist, https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy_

Tilly, C. (2010) Democracia, Press University.

Zakaria, F. (1997) The rise of illiberal Democracy, Foreign Affairs, vol. 76, No. 6, Noviembre – diciembre. NY.

Multiculturalismo liberal y desarrollo humano a partir de la inclusión política de los pueblos originarios en el Estado de México.

Liberal multiculturalism and human development based on the political inclusion of indigenous peoples in the State of Mexico.

Federico Sandoval Hernández
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0003-4094-2484
fed_05@hotmail.com

José Luis Estrada Rodríguez
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
https://orcid.org/0000-0003-0088-2157
jluis.estrada@correo.buap.mx

Justino Lozano Alvarado
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0003-4603-8189
tinoloz@hotmail.com

Resumen

El propósito de esta investigación es abrir el debate sobre la inclusión política de los integrantes de las etnias originarias: mazahua, otomí, nahua, matlatzinca, tlahuica y otros que migran a la entidad mexiquense, en donde los pueblos originarios se concentran básicamente en el medio rural, en 43 municipios. Utilizando un marco teórico basado en las teorías liberales sobre la democracia y la ciudadanía multicultural para el análisis de dos variables: 1) El marco legal y; 2) El sistema político, lo que permitió el descubrimiento de la ausencia de po-

líticas centradas en la consideración pluriétnica a nivel nacional y local en el contexto socio histórico; desde el periodo colonial, independiente, postrevolucionario y moderno, configurándose una estructura histórica institucional de la exclusión étnica, buscándose el reconocimiento y rescate de los pueblos originarios desde sus valores culturales y sociales; como mecanismos para su inclusión social en el Estado de México.

Palabras claves: Multiculturalismo liberal, desarrollo humano, inclusión política, pueblos originarios y Estado de México.

Abstract
The purpose of this research is to open a debate on the political inclusion of members of the indigenous ethnic groups: Mazahua, Otomi, Nahua, Matlatzinca, Tlahuica, and others who migrate to the State of Mexico, where indigenous peoples are primarily concentrated in rural areas, in 43 municipalities. A theoretical framework based on liberal theories of democracy and multicultural citizenship is used to analyze two variables: 1) the legal framework and 2) the political system. This allowed us to discover the absence of policies focused on multiethnic consideration at the national and local levels in the sociohistorical context since the colonial, independent, post-revolutionary, and modern periods, configuring a historical institutional structure of ethnic exclusion, seeking the recognition and redemption of indigenous peoples based on their cultural and social values as mechanisms for their social inclusion in the State of Mexico.

Keywords: Liberal multiculturalism, human development, political inclusion, indigenous peoples, and the State of Mexico.

Introducción

El término inclusión en el sentido más amplio significa la integración jurídica, política y económica de todos los ciudadanos. La Carta Magna establece que todos los ciudadanos deberán gozar de la protección del Estado, sin embargo; a nivel nacional los integrantes de los pueblos originarios tienen fuertes necesidades y exigen participar de manera sustancial en la toma de decisiones; por lo cual para el caso del estado de México, esta investigación pretende abrir el debate sobre cómo avanzar en la inclusión política de los integrantes de las etnias: mazahua, otomí, nahua, matlatzinca, tlahuica y otros que migran a la entidad mexiquense, donde los pueblos originarios se concentran básicamente en el medio rural, en 43 municipios. A través de un marco teórico y por medio del análisis de dos variables, el marco legal y el sistema político se describirá la ausencia de políticas centradas en la consideración pluriétnica a nivel nacional y local en el contexto socio histórico; desde el periodo colonial, independiente, postrevolucionario y moderno.

Asimismo, desde los pueblos originarios en la entidad mexiquense, se busca su reconocimiento y rescate de los valores culturales y sociales; como mecanismos para su inclusión social; ocupa el décimo tercer estado con mayor cantidad de personas de habla indígena, correspondiente al 2.5 por ciento de la población estatal. Aguillar (2014), sostiene que los movimientos sociales para el reconocimiento de los pueblos originarios no son exclusivos de un estado o localidad, sino un proceso global de búsqueda a su valoración por parte del Estado; sobre todo después del levantamiento armado en 1994 en el Estado de Chiapas. Esta manifestación de los Lacandones, tojolabales, choles, tzeltales, tzotziles permitió cambios en la legislación de nuestro país, tan solo en la década de 1990 y primera mitad de la década de

2000 se realizaron 222 modificaciones, incluyendo constituciones estatales, códigos penales, civiles y sobre justicia indígena, además de diversas leyes en materia de salud, educación, cultura, procuración de justicia, derechos humanos y medio ambiente.

De acuerdo con el Consejo Estatal de Población (COESPO; 2015), el 17 por ciento de la población mexiquense se considera bajo una auto adscripción indígena. Es decir que de los 16 millones 187 mil 608 habitantes que arrojó el censo de 2005, aproximadamente 2 millones 700 mil ciudadanos forman parte de las etnias. A nivel nacional, de los 119 millones 530 mil 753 mexicanos, aproximadamente el 21.5 por ciento se considera perteneciente a un grupo originario. Por lo cual el debate es importante y altamente pertinente por los estudios que buscan el reconocimiento de los pueblos originarios y el rescate de su cultura, tradición y conocimientos milenarios. Por ejemplo, en el Estado de México 421 mil 743 ciudadanos hablan lengua indígena, siendo el mazahua y el otomí el que mayor número de hablantes tiene; pero no son las únicas, otras lenguas como: mazateco, zapoteco, mixteco, náhuatl y otro se siguen escuchando en los pueblos de la entidad mexiquense. En Ecatepec, uno de los municipios más poblados, se tiene registro del 0.19 por ciento de integrantes de los pueblos originarios, sigue Chimalhuacán con el 0.16 por ciento y Tlalnepantla de Baz con el 0.10 por ciento (COESPO; 2015). Eso permite visualizar que los integrantes de los pueblos originarios son migrantes permanentes muchos de ellos buscan empleo y mejores condiciones de vida, abandonan el área rural y buscan incorporarse a la ciudad, con una serie de obstáculos y limitaciones sobre los cuales es preciso trabajar, proponer políticas públicas de inclusión y generar acciones compensatorias de etnicidad.

En el artículo 2 de la Constitución, se reconoce a nuestro país como una nación multicultural, con una

sociedad plural que se construye a partir de distintas creencias, tradiciones y formas de comprender la vida. Ahí entran las culturas de las etnias mexiquenses, con uno de los lugares prehispánicos más importantes de Mesoamérica: la cultura teotihuacana formada por los totonacos y nahuas que se asentaron en ese lugar. El multiculturalismo es una gran riqueza para una nación, porque confluyen los conocimientos culturales, sociales, religiosos y éticos incluso; sin embargo, esto se ha convertido en una desventaja. Es una paradoja sobre la cual es preciso abrir el debate y análisis para proponer soluciones.

Las organizaciones de mayor influencia como la Organización de las Naciones Unidas, El Banco Mundial (BM) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); postulan que el reconocimiento a la diversidad cultural no sólo es un derecho, sino también un requisito fundamental para avanzar en la democracia, porque la representación política de los pueblos originarios está incompleta; es necesario contar con más legisladores de origen étnico, pero también construir una mayor participación de las etnias en la toma de decisiones políticas.

El tema de los indígenas -pueblos originarios-, está presente en toda América Latina porque tienen una representación que llega a unos 40 millones, representando aproximadamente el 10% de la población total de la región. Su distribución es desigual, concentrándose en los países andinos, México y América Central. En dos países -Bolivia y Guatemala- los indígenas son mayoría, mientras que en otros (Ecuador y Perú) conforman cerca del 50% de la población. En México vive el mayor número de indígenas, que se concentran fuertemente en el centro y el sudeste del país, y representan el 12% del total de población. En otros países, tales como Brasil (menos del 1%) y Argentina, conforman sólo un pequeño porcentaje de la población (Stavenhagen; 2002).

La problemática que subsiste en torno a las políticas gubernamentales está en partir de la exclusión, de la desigualdad permanente en la cual se han desarrollado los grupos etarios de los pueblos originarios en el país y por supuesto en la entidad mexiquense, por tanto, las políticas multiculturales han sido escasas, ante una sociedad dominante y que se perpetúa en las relaciones de poder, incluso podemos decir que se etiqueta a los integrantes de los pueblos originarios como indígenas. Como ejemplo, se impone una lengua como el español en muchas de las escuelas, porque no hay políticas que busquen cuidar la diversidad lingüística pese a que México es una nación con el mayor número de población considerada indígena en América.

En ese sentido, el Catálogo Nacional de Lenguas Indígenas, elaborado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI; 2005), reporta la existencia de 68 grupos etnolingüísticos pertenecientes a once familias lingüísticas que hablan 364 variantes dialectales de esas 68 lenguas. Existen programas gubernamentales para otorgar estudios a nivel primaria, secundaria e incluso universidad a los integrantes de los pueblos originarios, sin embargo, una de las principales problemáticas es identificar a los grupos o población destino de dichas políticas, porque se discrimina a partir de la palabra "indígena" a estos grupos. Muchos estudiantes universitarios no se conciben como indígenas, sino solamente como hablantes de otra lengua distinta al español.

A través del lenguaje, de la imposición de la lengua española como se ha discriminado a los miembros de otras etnias y se exige dejar atrás su lengua e incluso su vestimenta como una condición para acceder a la educación, al empleo o a otros grupos sociales. Por tanto, se plantea aceptar a los grupos minoritarios e incluirlos dentro de las distintas posturas culturales, con sus pro-

pias características y sin modificar o tergiversar sus tradiciones; porque eso supone perder su identidad.

Schmelkes sostiene que la dominación cultural y social se impone sobre los integrantes de los pueblos originarios, porque se busca que sean iguales; cuando en realidad existe una gran diversidad que impone la comprensión de los fenómenos multiculturales, antes que homogéneos. Por tanto, se propone avanzar hacia la interculturalidad, que:

> (…) supone que entre los grupos culturales distintos existen vínculos basados en el respeto y desde planos de igualdad. La interculturalidad no admite asimetrías, es decir, desigualdades entre culturas mediadas por el poder, que benefician a un grupo cultural por encima de otro u otros. Como aspiración, la interculturalidad es parte de un proyecto de nación (Schmelkes; 2013, p. 5).

Empero, las políticas para la inclusión deben romper con el círculo del asistencialismo, con la búsqueda de clientelas políticas, para que la inclusión se logre sin controlar su condición o restar un margen de libertad a sus decisiones. El Plan de Desarrollo Estatal del Estado de México, señala que la situación en la que viven gran parte de los habitantes indígenas se caracteriza por la carencia de servicios básicos, como agua potable, servicio sanitario y caminos en condiciones precarias. Es por ello que se plantea la discusión y análisis; porque uno de los pendientes está dentro del ámbito instruccional, en la construcción de capacidades.

En materia educativa para 2010, sólo 268 mil 361 indígenas, -considerados así por hablar una lengua indígena al realizar el censo-, habían cursado alguna licenciatura, lo cual equivale al 4.9 por ciento. En contraste con el 14.4 por ciento de la población a nivel nacional que no pertenece a este grupo etario (Ricarde; 2013, p. 90).

Pertenecer a un grupo de los pueblos originarios implica limitaciones en múltiples esferas de la vida cotidiana, por lo cual es preciso analizar cómo incorporarlos a la sociedad, garantizar sus derechos y promover su libertad a partir de sus intereses. Porque la legislación y las acciones que se han emprendido hacia su reconocimiento ponen a los ciudadanos de las distintas etnias bajo la protección del Estado, cuando debieran tener sus propios derechos y ser ciudadanos al igual de los demás. Sea este documento, una provocación para promover el análisis y reconocimiento de los derechos en su amplia expresión.

Contexto histórico

Durante el periodo colonial, los pueblos indígenas tuvieron un *status* claramente definido en la sociedad, pero desde el surgimiento de las repúblicas independientes en la región, hace casi 200 años, su relación con el Estado y sus instituciones ha sido difícil y ambigua. El siglo XIX trajo la independencia y un nuevo sistema jurídico y político, en cuyo marco en la mayoría de los países los pueblos indígenas fueron reconocidos como ciudadanos. No obstante, la expansión del capitalismo agrario y la modernización de la economía no supusieron beneficios para los indígenas. Por el contrario, numerosas comunidades indígenas perdieron sus tierras y fueron forzadas a realizar trabajos dependientes en grandes latifundios. Y, pese a sus derechos formales como ciudadanos, de hecho, los indígenas fueron excluidos de una participación económica, social y política igualitaria. Esa relación desigual es descrita a menudo como un "sistema de castas", en el cual los indígenas ocupan los escalones más bajos de la pirámide social (Stavenhagen; 2002).

El tema de la multiculturalidad de cómo los otomíes, mazahuas y matlatzincas conforman estos grupos, tiene una construcción teórica que es preciso señalar para comprender cómo se construyó. En ese sentido, Kymlicka (1996), las resume en dos: las minorías nacionales y los grupos de inmigrantes. En el primer caso se refiere a la coexistencia dentro de un mismo Estado de más de una nación –entendiendo por nación una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o tierra ancestral determinada y que comparte una lengua y cultura diferenciadas-. Tal diversidad es el resultado de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas territorialmente (por ejemplo, minorías nacionales, grupos de hablantes de una lengua, con características específicas en un territorio).

Pero también la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar, de cómo los integrantes de los pueblos en las distintas regiones del Estado de México se han insertado en las ciudades, en otros pueblos y territorios. En ese intento de promover la igualdad, se ha buscado hacer que todos los ciudadanos sean uniformes, que se pierdan las raíces de identidad, por tanto, el multiculturalismo es difícil de emprender en una sociedad que busca la homogeneización de los ciudadanos.

La igualdad –igualdad como idéntico- es base fundamental de la tradición liberal democrática, ha servido como eje ordenador de nuestras sociedades que en los hechos han seguido una línea de igualdad uniformadora y asimilacionista, igualdad con base a la cual se ha articulado la construcción de la esfera pública, el demos y la ciudadanía. Bajo este contexto, Stuart Mill (1861[2007]), sostiene que las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto por nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, evocando a Europa en el siglo XVII.

La idea que destaca es básica para el funcionamiento de la democracia que debiera contar con una nación homogénea, por lo tanto, no pudiera ser considerada como una argumentación etnonacionalista, sino democrática válida para sociedades uninacionales, considera a la diversidad –incompatible con la democracia- o la supone como división que impide la unidad y por tanto limita la capacidad representativa del gobierno.

Otro autor, clásico de la ciencia política es Easton (1965), sostiene que la identidad es algo primordial para garantizar la convivencia democrática con la sociedad mayoritaria, pero también este autor se decanta hacia el reconocimiento de integración del Estado y Nación en comunidades políticas con distintas identidades, que merecen ser reconocidas. Empero, como se plantea en la discusión, una sociedad multicultural tiene vicisitudes, limitaciones y obstáculos.

Planteamientos teóricos de la inclusión

Dahl (1989), estudioso de la democracia en Iberoamérica, abona a la apertura democrática, cuando sostiene que puede darse una perspectiva pluralista a la integración nacional, por medio de culturas y subculturas pero que logren un proceso de asimilación de las libertades, desde la libertad de expresión, asociación, al voto y acceso a la información, se plantea un gran dilema; porque los integrantes de los pueblos originarios tienen carencias en términos de los derechos y el acceso a mostrar sus preferencias o participar en la vida política. Por ejemplo, no todos los participantes de los grupos étnicos en el Estado de México tienen una representación política, porque eso significaría que los partidos políticos pudieran otorgar candidaturas, liderazgos y apoyos económicos a estos grupos minoritarios.

Empero, la paradoja está en que para que una nación pueda ser democrática debe incluir a todos los ciudadanos. Por tanto, este valor de agregación de intereses y por supuesto de ciudadanos, incluye también a los miembros de los pueblos originarios forzosamente, no importando que pudieran tener un lenguaje distinto, culturas y tradiciones diferentes. El objetivo de la democracia es incluir, integrar y sumar a todos en un mismo proyecto.

Para Habermas (1989), el pluralismo de las cosmovisiones de la sociedad actual es un pluralismo ético y étnico, que requiere de una neutralización de lo político si queremos conservar y mantener dicho pluralismo, es decir las demandas de reconocimiento como culturas diferentes y con derechos diferenciados deben neutralizarse políticamente. Para este autor es preciso avanzar en el proceso del diálogo con todos los actores, para inducir el proceso comunicativo y promover el desarrollo de los intereses distintos, diferenciados y a su vez unidos.

Se plantea, insertar la identidad, solidaridad, inclusión y patriotismo, entre los valores de comprensión del "otro", de quienes son distintos y su vez, comparten un mismo espacio. Eso sucede con los integrantes de las distintas culturas en la entidad mexiquense, llenos de tradiciones y cultura. Los mazahuas tienen un ritual específico para el "Día de Muertos", ahí se conjugan los pétalos de Cempacúchitl, utilizados para marcar el camino que las almas recorrerán desde el panteón hasta el lugar de las ofrendas. Hay un sincretismo cultural que se conjuga con las prácticas de nuestros ancestros. Los mazahuas están en Villa Victoria, Almoloya de Juárez y San Felipe del Progreso, principalmente, tienen una gran identidad que los construye y los distingue.

Los valores como la solidaridad permean a los pueblos originarios, se construye una acción discursiva, pe-

ro también de acciones, para comprender el mundo de la vida; donde los vínculos entre personas llevan a la participación e integración. Eso se perdió durante el mestizaje en la colonia española, muchos ciudadanos dejaron de ser solidarios y por ello se expande el control del Estado para gobernar a los ciudadanos y controlar su voluntad.

El pluralismo compite con la integración, porque significa diversidad, multiculturalidad y comprender el sistema de partidos que divide a la sociedad de acuerdo con ideologías, posturas políticas e intereses. Sartori (2003), sostiene que una "buena sociedad" es aquella sociedad pluralista basada en la tolerancia y en el reconocimiento del valor de la diversidad, una comunidad respetuosa de las diferencias y dispuesta voluntariamente a convivir entre ellas y no separadas entre sí. Ésta es la principal distinción entre el pluralismo y el multiculturalismo En esta discusión sobre cómo garantizar la inclusión de los integrantes de los pueblos originarios a la escena pública, para que puedan votar y ser votados, es preciso comprender que se deben superar los rezagos, aceptar su inclusión desde una visión liberal; con una democracia consensual. Liphjart (2000), explicaba en el contexto histórico, en el siglo XV al XVII, la democracia era un sistema político en el que el gobierno representaba al pueblo o a la mayoría. No se contaba con la limitación que existía en la composición plural y por supuesto se dejaba de lado que en este tipo de sociedades existían minorías sociales, diferenciadas del resto de la población por su lengua, religión o raza, que se verían sistemáticamente excluidas tanto de la representación política como de la atención gubernamental.

En las sociedades plurales se desarrollaba una democracia consociacional, es decir, integrada por distintas comunidades y grupos de poder; pero con el paso del tiempo se ha dado en la historia contemporánea sólo dos tipos de democracia, la democracia mayorita-

ria y la democracia consensual. Liphjart (2000), llega a la conclusión de que la democracia consensual es más conveniente que la mayoritaria no sólo para las sociedades plurales, sino para todo tipo de sociedad. En este modelo consensual, no se habla de derechos especiales para algunos, ni de diferencias culturales; sino de construir el consenso, promover la negociación y establecer prácticas políticas de integración pluralista.

En la discusión sobre cómo incluir a los pueblos originarios dentro de la toma de decisiones y en la participación de la representación política, Liphjart (2000) sostiene que debe promoverse la atención gubernamental, como condición para gobernar a los grupos minoritarios, -como son los pueblos originarios-, pero también incluir a los representantes de estos grupos en la representación proporcional. "Por lo tanto, la igualdad y libertad diferenciada de las minorías es tratada como existente en términos de trato igualitario como individuos y grupos a partir de la cohesión de la comunidad política" (Liphjart; 2000, p. 169).

Con el argumento de los autores señalados, la idea de una democracia nacionalmente uniforme, basada en la idea republicana de una unidad política homogénea y soberana, no resulta ya adecuada en contextos plurinacionales y globalizados.

Y ello plantea diferencias en el análisis descriptivo y normativo de, por ejemplo, los valores, las identidades, los intereses, las instituciones, los procesos de decisión, el parlamentarismo, el federalismo, la ciudadanía, o los autogobiernos, según se trate de democracias uninacionales o plurinacionales. En ese sentido, para poder establecer un proceso de integración de los representantes de los pueblos originarios a la toma de decisiones políticas, deben considerarse iguales.

Los pueblos originarios en el contexto histórico

Si hacemos un seguimiento histórico sobre el papel que tuvieron los pueblos originarios en las diversas etapas de nuestro país, encontraremos una ausencia de políticas y acciones compensatorias. Es decir, no se han logrado incorporar en los hechos a los dueños de las tierras, de las tradiciones y de la cultura milenaria. En torno a la medicina tradicional, los otomíes han resaltado, los ancianos y muchos integrantes tienen recetas para promover la salud, desde un pensamiento mágico; pero también desde la visión cosmopolita de la cultura.

Desde la llegada de los españoles tenemos información sobre los códices y las evidencias arqueológicas que nos hablan de una sociedad llena de grupos originarios, con matices y con características diferentes. Su cultura se mezcló con los conquistadores y se preservó en algunos temas, pero en otros se olvidó. El temazcal, es un ritual de purificación y sanación en los otomíes en la entidad mexiquense; que se conoce como un "baño de vapor", pero está relacionado también con plantas medicinales. Este ritual sigue vivo, pero se tuvo que adaptar a las nuevas condiciones.

Durante la colonización española fue cuando se hizo este sincretismo cultural y político; pero también se trató de hacer uniforme a los integrantes de los pueblos originarios no sólo en la entidad mexiquense, sino en todo el país. Durante ese largo periodo, el contacto y la relación entre indígenas, esclavos africanos y europeos se produjo un profundo proceso de mestizaje biológico, cultural y social.

El indigenismo de los colonizadores se caracterizó por su justificación cristiana, basándose en una política segregacionista, política con la cual no solo se somete, sino se logra la integración religiosa y el mestizaje cultural

de los pueblos. En las haciendas del Estado de México se construyó este proceso de integración, pero forzada, es decir; olvidando sus raíces y generando mecanismos de control y sincretismo cultural. La estructura de poder colonial dejó fuera del escenario público a los indígenas -como se les denominaba-; con lo que construyó un esquema social diferenciado. Definiendo cada comunidad como unidad independiente, y negociando con cada gobernante en lo individual, la política colonial socavó las alianzas que habían integrado los estados prehispánicos. En efecto esta política les cerró a las comunidades de los pueblos originarios, "el acceso directo al poder político y les permitió a las autoridades coloniales locales continuar explotándolas con sólo poca intervención de los niveles más altos del gobierno" (Greenverg; 1990, pp. 96-97).

Posteriormente, Bonfil (1972), Sostiene que el aparato de dominación colonial tuvo como propósito aislar a las comunidades en todo el país, promover un esquema de mediación entre las autoridades y los pueblos y de esta manera se eliminó físicamente a muchos de sus líderes, su organización basada en liderazgos, incluso a los portadores del conocimiento.

Ciudadanía e inclusión

Si bien los integrantes de los pueblos originarios están dentro de la constitución, en la realidad se hallan excluidos de muchos de los beneficios del Estado. En la visión contractual y en la teoría democrática, el primer requisito para ser sujeto de beneficios es ser ciudadano. Por tanto, esta característica debe impulsarse, promoverse como mecanismo de inclusión democrática.

Kimlicka (1989) defiende el concepto de "ciudadanía diferenciada", que se haga cargo de la diversidad

de valores culturales que se dan en el seno de los grandes estados de las sociedades desarrolladas de nuestro tiempo. En ellas la población se halla integrada por una multiplicidad de grupos, que ostentan acusados rasgos identitarios peculiares que marcan notables divergencias.

En la entidad mexiquense, existen distintos programas para garantizar un proceso de acompañamiento y por supuesto inserción de los pobladores de las comunidades indígenas al desarrollo y a las múltiples oportunidades que se ofrecen. Sin embargo, todavía se requieren mucho trabajo para poder avanzar en este camino. La problemática de despojo de tierras, abandono, cancelación de programas como *Prospera* que atendía a una gran comunidad de ciudadanos con desigualdad económica, impide que se pueda avanzar en el reconocimiento de sus derechos.

En el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas se plantea como ejes transversales: fortalecimiento de los procesos de autonomía y formas de organización, así como la búsqueda de mayor participación en diseño e implementación de las políticas públicas a nivel local y estatal. Por ejemplo, actualmente existen varios amparos de los pueblos originarios en Tecámac, Estado de México que pretenden evitar la construcción del aeropuerto en Santa Lucía, pero lo mismo sucedió con la construcción del aeropuerto en Texcoco. Es decir, ante la ausencia de mecanismos para integrar la voz de todos los ciudadanos que pertenecen a estos grupos minoritarios, se presentan inconformidades. De igual forma, con el Tren Maya que se plantea realizarse para promover el desarrollo de la zona sur del país, se han presentado muchos problemas para avanzar en este corredor.

Asimismo, los habitantes de la comunidad de San Francisco Xochicuautla en Lerma para la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan, han tenido múlti-

ples movilizaciones para detener este proyecto, debido a que no fueron consultados. En uno de sus tramos pasa por tierras comunales y pequeñas propiedades, pertenecientes a la comunidad otomí y que se han opuesto a la construcción de esta infraestructura carretera. Parte de su hábitat está en riesgo porque los integrantes de los pueblos originarios consideran que existe un riesgo ambiental y serían más de 13 kilómetros lineales de bosque los que podrían desaparecer. Los más de 15 mil habitantes de esta comunidad, se han unido e integrado porque desean insertarse en el proceso de la modernidad, con nuevas vías de comunicación; pero los comuneros señalan que deben ser escuchados y considerados para evitar vulnerar sus derechos. Derivado de este proceso, existen 22 procesos penales abiertos, por oponerse a la realización de la obra pública que se realiza en esta zona del Valle de Toluca.

En este proceso de inclusión, un gran paso se logró con los Acuerdos de San Andrés Larraízar, firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno mexicano en 1996. Después del levantamiento armado de 1994, se acordó modificar la constitución para otorgar derechos, incluyendo autonomía a los pueblos indígenas de México y atender las demandas en materia de justicia e igualdad.

> En 1996, representantes del gobierno de Ernesto Zedillo e integrantes del EZLN firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, un pliego de reformas constitucionales que reconocían los derechos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. Pero no entraron en vigor. En el año 2000 se hizo una reforma constitucional que reconocía de manera individual los derechos de las personas indígenas, pero dejó fuera el reconocimiento constitucional de sus comunidades y pueblos, limitando su ca-

> pacidad jurídica en la toma de decisiones. Una de las promesas del actual gobierno es rescatar los puntos señalados en los Acuerdos de San Andrés y hacer una reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público" (Sánchez; 2019, p. 49).

En ese sentido, Singer (2014) sostiene que el modelo de sociedad homogénea y monocultural que desde 1917 se promovió con la incorporación de los indígenas a la nación mestiza, tuvo como consecuencia la negación de la diversidad cultural. Es decir, el reconocimiento de las diferentes lenguas se negó y se implantó un modelo que buscaba hacer a todos iguales, sin comprender que tenemos múltiples culturas dentro de nuestro país y; por tanto, la demanda de inclusión de los pueblos originarios se mantiene vigente.

Sen (2000), sostiene que la inclusión y la búsqueda de igualdad están basadas en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, pero también en la erradicación de la pobreza, marginación y exclusión. Por lo tanto, cuando hablamos de la inclusión de los pueblos originarios en la entidad mexiquense, nos referimos a superar muchos de los problemas derivados del rezago en el cual se encuentran algunas comunidades de nuestro país, que albergan a las etnias.

Bajo este planteamiento, Sartori (2003), postula que para lograr una sociedad incluyente es preciso promover una sociedad plural, donde puedan respetarse las diferencias y puedan fomentarse los procesos de diversidad cultural, social y política. En estos momentos en los cuales se está reconociendo los derechos humanos. Pluralidad como noción básica, acompañada de reciprocidad de reconocimiento, concesiones recíprocas, y limitación de grupos, hacen del pluralismo una perspectiva integradora. "Si una determinada sociedad es

culturalmente heterogénea, el pluralismo la incorpora como tal. Pero si una sociedad no lo es, el pluralismo no se siente obligado a multiculturalizarla: El pluralismo aprecia la diversidad y la considera fecunda. Pero no supone que la diversidad tenga que multiplicarse, y tampoco sostiene, por cierto, que el mejor de los mundos posibles sea un mundo diversificado en una diversificación eternamente creciente. El pluralismo –no se olvide- nace en un mismo parto con la tolerancia y la tolerancia no ensalza tanto al otro y a la alteridad: los acepta. Lo que equivale a decir que el pluralismo defiende la inclusión (Sartori; 2003, p. 66).

Así, el pluralismo implica la integración, participación y colaboración. En la entidad mexiquense las culturas étnicas: otomíes, mazahuas, purépechas y tlahuicas están organizándose a partir de los programas sociales, de las políticas públicas y de las acciones gubernamentales que fomenten la colaboración. El multiculturalismo es también pluralismo.

En ese pluralismo y multiculturalismo, se plantea la inclusión de los pueblos originarios a la participación integral, donde el lenguaje también es importante para insertarse en la sociedad; por ello, es preciso que se busque el reconocimiento de las lenguas de los pueblos originarios. Debe fomentarse con estos preceptos el desarrollo de políticas públicas y el acceso a los medios de comunicación. Las lenguas originarias se pueden divulgar a través de las estaciones de radio que existen, actualmente, pero también es preciso que la apertura hacia las etnias se presente en otros espacios; desde la cultura, la gastronomía, la religiosidad y las costumbres; así como otros temas transversales. La participación de los pueblos originarios en el rescate de la biodiversidad es fundamental, sobre todo porque se plantea la sustentabilidad como uno de los grandes retos.

La democracia liberal promovida por John Raws (1971), en la teoría de la justicia social sostiene que una nación sólo se puede construir con base en una visión libre y justa; donde los principios de validez universal e incondicional se presente en todos los ciudadanos. En este caso, podemos señalar que los integrantes de los pueblos originarios constituyen un grupo de interés sobre los cuales es preciso promover la justicia como imparcialidad.

En ese sentido, podemos retomar el pensamiento filosófico de la escuela francesa heredera de la Revolución, que ve en la nación a una entidad política conformada eminentemente por ciudadanos iguales ante la ley; por la otra, de la tradición romántica alemana que señala ante todo la existencia de una comunidad de cultura, una misma lengua y un origen étnico común. Por tanto, la primera tradición expresa, que el Estado puede constituirse a partir de la integración de los ciudadanos, donde lo más importante no sólo es que comparten tradiciones; sino que están dentro de un espacio territorial definido. Sin embargo, actualmente con las nuevas tecnologías, los integrantes de los pueblos originarios pueden comunicarse por internet, promover actividades e incluso establecer interrelaciones fructíferas en todos los campos; desde la agricultura hasta temas de biodiversidad. De igual forma, en el otro planteamiento, en la tradición alemana se plantea la existencia de una nación con fundamentos necesarios para el Estado, a partir de la organización política donde deben ceñirse todos los ciudadanos; pero, como podemos comprender eso no ocurre, existen diferencias naturales, biológicas y culturales que impiden la inserción multicultural y pluriétnica.

Con esta idea de igualdad destaca un aspecto poco considerado por la teoría liberal democrática, no se refiere a la igualdad de derechos individuales sino a la

igualdad como culturas, como grupos, como pueblos o minorías que debieran estar en este sentido al mismo nivel de la cultura mayoritaria, habla entonces del reconocimiento de derechos colectivos de las culturas, no de derechos individuales que en la teoría liberal son considerados la base de la igualdad; por lo cual la inclusión está relacionada con el reconocimiento de los derechos. De ahí que considere que los liberales se han equivocado al no dar importancia a la pertenencia a un grupo cultural como factor decisivo de bienestar individual y del propio respeto. La tradición liberal ha mantenido una neutralidad estatal frente a grupos etnoculturales, de forma, que cualquier tipo de ciudadanía diferenciada puede ser peligrosa por la primacía de un determinado grupo sobre el individuo.

En los planteamientos del liberalismo, la justicia exige compensar desventajas no merecidas o moralmente arbitrarias (por las desigualdades vinculadas con la raza y la clase), entonces también este liberalismo debe de considerar como hechos moralmente arbitrarios las desigualdades derivadas de contextos culturales donde los pueblos originarios están a la cabeza; por sus carencias en el tema educativo, laboral y político; principalmente. Siendo el liberalismo una teoría explicativa, establece que los pueblos originarios participan dentro de las minorías, donde se distingue entre "restricciones internas" y "protecciones externas". Las primeras hacen referencia al derecho de un grupo a limitar la libertad y derechos de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural. Las segundas son el derecho de un grupo a limitar el impacto que sobre él tienen las decisiones de la sociedad en la que está inmerso con el fin de evitar ser vulnerable ante éstas. Ambas constituyen dos significados distintos de derechos colectivos: la primera respecto a las relaciones al interior del grupo, la segunda tiene que ver con las relaciones entre grupos.

El objetivo, en términos de protecciones externas, es que los individuos tengan la oportunidad de mantener su forma de vida si así lo desean, lo que está directamente relacionado con el derecho de libertad. Para avanzar en términos políticos, la teoría liberal establece planteamientos cómo pueden transitar los integrantes de los pueblos originarios hacia la igualdad en términos políticos. El objetivo, en términos de protecciones externas, es que los individuos tengan la oportunidad de mantener su forma de vida si así lo desean, lo que está directamente relacionado con el derecho de libertad.

En el multiculturalismo, basado en el liberalismo social, se podría producir tres tipos de derechos diferenciados:

a) Derechos especiales de representación: (exigencia de representación de los grupos diversos o diferentes, porque existen desventajas sistemáticas que impiden su afirmación como grupo étnico y su identidad). La representación política dentro de las instituciones políticas del conjunto de la sociedad hace menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente al país.
b) Derechos de autogobierno: (exigencia de algún tipo de autonomía) dan poderes a unidades políticas más pequeñas para tomar decisiones importantes para su cultura (educación, lengua, gestión de recursos, etc.). La provincia de Québec en Canadá o las comunidades autónomas catalana, gallega y vasca en España son algunos ejemplos del ejercicio práctico de este derecho.
c) Derechos poliétnicos: protegen prácticas religiosas y culturales específicas que podrían no estar adecuadamente apoyadas o que estén en desventaja en la legislación vigente. Pensemos en las reivindicaciones de determinadas minorías

> en relación con su lengua, todos conocemos la importancia de la lengua como constitutiva de la personalidad humana y de un determinado grupo. La lengua constituye un fenómeno social y político ampliamente extendido y ligado a la reivindicación de los derechos de las naciones y las etnias. (El caso de Québec es significativo en este aspecto).

Por lo cual, con los argumentos descritos podemos describir que existe una fuerte crítica hacia el esquema actual que viven los integrantes de los pueblos originarios en la entidad mexiquense, que pueden participar con mayor liderazgo dentro de las acciones para garantizar educación, empleo, rescate a su cultura y tradiciones; desde las acciones de gobierno y las políticas públicas.

Puntos concluyentes

Como se ha descrito en la exposición sobre la necesidad de incluir a los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones y en las políticas públicas que se instrumentan desde el gobierno local, estatal y federal; la reflexión de estas líneas busca promover un auténtico reconocimiento a sus derechos humanos, políticos y socioculturales. Es decir, es necesario comprender a la entidad mexiquense y al país como una nación pluricultural, para que las leyes y acuerdos estén basados en la lógica de la diferencia.

En caso contrario continuarán dándose casos de inequidad y desigualdad. En el ámbito político, son varios los municipios que tienen autoridades emanadas desde sus usos y costumbres, pero se les ha negado el reconocimiento para institucionalizar el proceso en las urnas.

Es decir, muchos pueblos están acostumbrados a elegir a sus representantes por medio de asambleas, a mano alzada y es preciso construir una mayor seguridad humana que garantice sus derechos.

La falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sistemas jurídicos indígenas, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal. Esto por supuesto lesiona la democracia y la calidad de las instituciones; por lo cual se propone una reflexión más amplia para aceptar estas diferencias y tratar de insertar a los ciudadanos pertenecientes a los pueblos originarios en una dinámica de participación, cooperación e integración.

Referencias bibliográficas

Aguillar, A. (2014) Del discurso a los hechos: el Estado mexicano y los pueblos indígenas de México, Configurações, 14 | -1, 39-66.

Bonfil Batalla, G. (1972) El concepto de indio. Una categoría de la situación colonial, Anales de Antropología, vol. IX, pp. 106-124, México, UNAM.

Bonfil Batalla, G. (1994) México profundo. Una civilización negada. Grijalbo.

Bonfil Batalla, G. (1990) México profundo: una civilización negada. Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

COESPO (2015) Etnias mexiquenses, visión estadística 2015. Consejo Estatal de Población COESPO.

Dahl, R. (1989) La poliarquía. Editorial Tecnos.

Easton, D. (1965) El sistema político. University of Chicago Press.

Greenberg, J. (1981) Religión y economía de los chatinos. INI.

Greenberg, J. (1990) Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden cost of pay cuts, Journal of Applied Psychology, 75 (5).

Habermas, J. (1989) Identidades nacionales y postnacionales. Editorial Tecnos.

INALI (2005) Catálogo Nacional de Lenguas Indígenas. http://www.inali.gob.mx/clin-inali/.

INALI. (2012) Lenguas indígenas nacionales en riesgo de desaparición: Variantes lingüísticas por grado de riesgo. http://www.inali.gob.mx/comunicados/283-mexico-lenguas-indigenas-nacionales-en-riesgo-de-desaparicion-variantes-lingueisticas-por-grado-de-riesgo-inali-2012.

Lijphart, A. (2000) Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Editorial Ariel.

Kymlicka, W. (1996) Ciudadanía multicultural. Barcelona. Paidós.

Rawls, J. (1971) Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión. Fondo de Cultura Económica.

Ricarde, D. (2013) Institucionalizando la educación intercultural: el programa de apoyo a estudiantes indígenas en la UAEMéx, Ra Ximhai, vol 9, número 1, enero-abril, Universidad Autónoma Indígena de México.

Sartori, G. (2003). La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. México: Editorial Taurus.

Singer, M. (2014). ¿Exclusión o inclusión indígena?, Estudios políticos, número 31, enero-abril, pp. 87-106.

Sánchez, K. (2019). Los pueblos indígenas, sin derechos, recursos ni atención. México: Nexos.

Schmelkes, S. (2013). Educación para un México intercultural, Sinéctica no. 40, Tlaquepaque ene./jun. ITESO, Guadalajara.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Stavenhagen, R. (2002). Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 4, núm. 7, primer semestre.

Stuart Mill, J. (1861[2007]). Del gobierno representativo. Madrid, España: Editorial Tecnos.

.

El estado de la democracia, la Ciudadanía y la economía social en Guerrero: el caso de la comunidad de Apanhuac (2022)

The state of democracy, social citizenship and the social economy in Guerrero: The case of the Apanhuac community (2022).

Oscar Basave- Hernández
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0000-0001-9631-5143
oscarbasave@uagro.mx

Guadalupe Segura- Vinalay
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0007-4259-298X
seguravinalayguadalupe@hotmail.com

Resumen

El objetivo central del presente trabajo es demostrar que la práctica de la Economía Social puede contribuir a resolver los problemas de pobreza y desigualdad, a través de la organización comunitaria, incidiendo a su vez en la construcción de una democracia más incluyente a través del fortalecimiento de la ciudadanía social. En este sentido, un equipo de estudiantes de la Maestría de Economía Social de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro), constituyó un grupo solidario comunitario con el objetivo de promover esta alternativa de modelo económico en Apanhuac, una comunidad rural considerada de Muy Alta Marginación del municipio de Acapulco de Juárez. Para realizar la organización se creó un grupo de trabajo con los lineamientos de la Guía para la conformación de grupos solidarios comunitarios (INAES, 2020), para acercarlos al concepto y práctica de economía

social y actividades relacionadas a este modelo local de desarrollo y organización comunitaria. La metodología que se aplicó en esta investigación fue la cualitativa y la técnica de recolección de datos fue la observación participante mediante la cual se invitó a este grupo de habitantes a participar en el proyecto Redes Horizontales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). En dónde realizaron actividades teóricas y participativas denominadas "Vivir la Economía social", con el fin de organizarse para identificar problemas y posibles formas de identificación, además de formas de organización para la producción, consumo, ahorro y préstamo, y con ello los beneficios del trabajo colectivo.

Palabras claves: Democracia, ciudadanía social, economía social; Guerrero y Apanhuac.

Abstract

The central objective of this work is to demonstrate that the practice of Social Economy can contribute to solving the problems of poverty and inequality through community organization, influencing the construction of a more inclusive democracy through the strengthening of social citizenship. In this sense, a team of students from the master's degree in social economy at the Autonomous University of Guerrero (UAGro) formed a community solidarity group with the objective of promoting this alternative economic model in Apanhuac, a rural community considered to be Very Highly Marginalized in the municipality of Acapulco de Juárez. To carry out the organization, a working group was created with the guidelines of the Guide for the formation of community solidarity groups (INAES, 2020), to bring them closer to the concept and practice of social economy and activities related to this local model of development and community organization. The methodology applied in this re-

search was qualitative and the data collection technique was participant observation, through which this group of inhabitants was invited to participate in the Horizontal Networks project of the National Council of Science and Technology (Conacyt). Where they carried out theoretical and participatory activities called "Living the Social Economy," with the goal of organizing themselves to identify problems and possible ways to identify them, as well as ways to organize production, consumption, savings, and lending, and thus the benefits of collective work.

Keywords: Democracy, social citizenship, social economy; Guerrero and Apanhuac.

Introducción

En el estado mexicano de Guerrero hay el peor desempeño democrático según los registros del Índice de Desarrollo Democrático- Mex (Fundación Konrad Adenauer; 2022), se apunta que se mantiene con el ínfimo puntaje entre las 32 entidades por quinto año consecutivo, en diez de los once años de la elaboración del índice, ha formado parte de los estados con mínimo desarrollo democrático; asimismo acusa que en Democracia Social[1], Guerrero ha presentado puntajes por debajo del promedio nacional y "parece estar lejos de generar condiciones de bienestar social para su población".

Como apunta Russo (2018), en Guerrero hay una distribución de recursos económicos, sociales y políti-

[1] Se refiere a la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar (Fundación Konrad Adenauer; 2022, pp. 58-59).

cos "que convierten a los derechos de ciudadanía en una poco más que una ilusión".

El estado de Guerrero tuvo su primera alternancia en el 2005, cuando una coalición partidista encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que postuló a Zeferino Torreblanca Galindo obtuvo la gubernatura y que mantuvo en la elección del 2011 con Ángel Aguirre Rivero, pero pidió licencia al cargo luego de los acontecimientos de septiembre del 2014, cuando desaparecieron a los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala. Frente a las movilizaciones sociales que buscaban impedir el proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperó el Poder Ejecutivo, con Héctor Astudillo Flores. En las siguientes elecciones del 2021, otro partido de izquierda, Morena, escisión del PRD, obtiene el triunfo.

En las cuatro últimas elecciones del Ejecutivo estatal han ganado tres diferentes partidos; las alternancias también se registraron en los municipios, en la que varios partidos obtenían los triunfos para gobernar los ayuntamientos. Esta competitividad electoral, es parte de la consolidación democrática porque muestra la eficiencia de los procedimientos de selección de gobernantes, sin embargo, el avance en las elecciones no es el mismo en la superación de la desigualdad social, la que continúa siendo una asignatura pendiente, no sólo en el estado de Guerrero, sino en el país y en América Latina.

La pobreza, marginación y la desigualdad, en general, son consideradas consecuencias de las políticas neoliberales que se impulsaron en las tres últimas décadas, por lo que se ha colocado en la agenda el concepto de ciudadanía social en Latinoamérica, en esta dinámica, dicen Luque Brazán y Licea Dorantes (2022, p. 14) "la agenda pública visibiliza nuevas realidades donde se mezclan viejas y nuevas demandas en un Estado con di-

ferentes grados de protagonismo y con ciudadanos descubriéndose como tales o redescubriéndose en nuevos roles".

Porque a pesar de que las constituciones políticas reconocen la igualdad de los ciudadanos y de la población en general, en términos de facto son otras las condiciones.

Luque Brazán y Licea Dorantes sostienen que aun cuando los sujetos titulares de la ciudadanía debe contar con determinados recursos (económicos, sociales y culturales) que disminuyan la tensión entre igualdad política y la desigualdad social, la distribución de esos recursos se realizó durante un periodo (1930- 1973) desde políticas sociales ligadas a la idea del bienestar social, posteriormente reemplazado por el modelo neoliberal, aunque sobrevivieron espacios de resistencia articulados en movimientos sociales.

En el debate se colocaron los temas, los derechos sociales en especial la ciudadanía social de Marshall (1997), la ciudadanía de baja intensidad de O'Donnell (1993) y el desempeño de la democracia (PNUD, 2004, 2009, 2010); a este se le agrega la economía social como una contrapropuesta al modelo económico capitalista impulsado por los gobiernos neoliberales.

Esta agenda se debe a la preocupación de cómo resolver los problemas de pobreza y desigualdad que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía, aunque estos estén señalados normativamente, lo cual como apunta el informe del PNUD (2004) es una muestra de la debilidad del Estado democrático de derecho

O'Donnell (1993) plantea que en América Latina una proporción considerable de ciudadanas y ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están normativamente protegidos. Denominó a ese fenómeno "ciudadanía de baja intensidad", y lo atribuyó a barreras objetivas,

como la debilidad del Estado democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas.

En los trabajos sobre la ola de democratizaciones (Huntington; 1994) y las transiciones (Morlino, 2005; O'Donnell & Schmitter, 1991) se advierte que los procesos de regímenes autoritarios pueden llevar a la consolidación de la democracia o a una restauración del autoritarismo; pero además de ello un problema que lleva en su interior estas democratizaciones es la incapacidad de brindar las condiciones reales de igualdad en la ciudadanía social, a las que se refiere Marshall (1997).

Algunas de las iniciativas para superar el problema de la desigualdad provienen de la práctica de la Economía Social que se presenta como una alternativa para atender esas asimetrías, como una contrapropuesta a la visión hegemónica del modelo económico neoliberal, algunos de estos esfuerzos son mencionados por Santos (2011).

Coraggio (2011) dice que la Economía Social pretende superar la opción entre un mercado capitalista y un Estado planificador y regulador de la economía, esta vertiente ve la posibilidad de desarrollar una socioeconomía en que los agentes económicos no sean escindidos de sus identidades sociales, mira a los individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, con valores de solidaridad y cooperación.

Coraggio (2011, p. 50) apunta que ante la exclusión masiva generada por el sistema socioeconómico dominante, individuos, familias, grupos y comunidades que despliegan iniciativas de sobrevivencia, impulsando la asociación, la formación de redes o modelos de acción, sobre todo en los sectores más golpeados, entre ellos los pobres y los excluidos.

En este trabajo se pretende demostrar cómo es que la práctica de la Economía Social puede contribuir a resolver los problemas de pobreza y desigualdad, a través de la organización. Un equipo de estudiantes de la Maestría de Economía Social de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro), constituyó un grupo solidario comunitario con el objetivo de promover esta alternativa de modelo económico en Apanhuac, una comunidad rural considerada de Muy Alta Marginación del municipio de Acapulco de Juárez.

A este grupo de habitantes se les invitó a participar en el proyecto Redes Horizontales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), posteriormente se realizaron actividades teórico, práctica y participativas denominadas "Vivir la Economía social", con el fin de organizarse para identificar problemas y posibles formas de identificación, además de formas de organización para la producción, consumo, ahorro y préstamo, y con ello los beneficios del trabajo colectivo.

Para realizar la organización se creó un grupo de trabajo con los lineamientos de la Guía para la conformación de grupos solidarios comunitarios (INAES; 2020), para acercarlos al concepto y práctica de economía social y actividades relacionadas a este modelo local de desarrollo y organización comunitaria.

Las olas de democratizaciones

Las transiciones de gobiernos militares por presidentes civiles, señala Huntington (1994, pp. 37- 38) produjeron una ola de optimismo respecto del futuro de la democracia y significaba para algunos la indiscutible victoria del liberalismo económico y político. Las transiciones democráticas latinoamericanas trajeron consigo el modelo neoliberal[2], y con ello la idea de que no había

otra alternativa por lo que se constituye como hegemónico.

El decálogo neoliberal conformado por los puntos de 1) Disciplina fiscal, 2) Reordenación de las prioridades del gasto público, 3) Reforma tributaria, 4) Liberalización de las tasas de interés, 5) Tipo de cambio competitivo, 6) Liberalización del comercio, 7) Liberalización de la inversión extranjera, 8) Privatización, 9) Desregulación, 10) Derechos de propiedad.

La hegemonía del neoliberalismo se reforzó por la caída del bloque comunista, luego de ello la izquierda adopta otras banderas, como señala Escalante Gonzalbo (2015, p. 187), sin embargo surgieron otros actores sociales que generaron movilizaciones y una búsqueda de alternativas.

La aplicación de las políticas económicas por sus resultados tuvo entre otras consecuencias los movimientos de los excluidos de ese modelo, y fueron estas movilizaciones sociales y no los partidos políticos los que hicieron resistencia al desmantelamiento del Estado de bienestar.

Las luchas locales con diferentes banderas que comenzaron los excluidos del modelo económico vigente, con protestas de campesinos, movimientos urbanos populares, ecologistas, indígenas, a la larga confluyeron en el Foro Social también conocido como *altermundismo,* en referencia a que otro mundo era posible frente al programa neoliberal, como la resistencia inicial era local se posicionó la frase: "Pensar global, actuar local".

> Así, mientras la globalización neoliberal avanzaba por arriba, en el plan internacional y en los Estados nacionales en procesos de internaciona-

[2] Escalante Gonzalbo (2015) señala que fue en Chile en 1975 el primer país en que se impuso de manera sistemática el programa neoliberal, aprovechando la dictadura de Augusto Pinochet.

> lización, se desarrollaban experiencias locales de gobierno, de movimientos sociales, de políticas sectoriales, que renovaban la práctica social y política, cuando las formas de lucha tradicionales se mostraban impotentes: lucha parlamentaria, elecciones, lucha sindical tradicional (Sader; 2004, p. 570)

En 1994 cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá, surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que es considerado el primer movimiento altermundista (Natanson; 2022, pp. 28-29); posteriormente surgieron otros movimientos sociales, nacionales e internacionales, que se agruparon en diferentes momentos, el más importantes es el Foro Social de Mundial que comenzó en Porto Alegre, Brasil; para tomar posición del de Davos, Suiza, donde se reúne la élite para discutir sobre las políticas económicas neoliberales; y el Social Mundial un espacio de reflexión sobre otro mundo posible.

A finales de los noventa, una nueva ola democrática llevó a los gobiernos de la izquierda al poder. Hugo Chávez, en Venezuela; Luiz Inacio Lula Da Silva, Brasil; Néstor Kirchner, Argentina; Evo Morales, Bolivia; Tabaré Vázquez, Uruguay; Fernando Lugo, Paraguay; además de los gobiernos de centro izquierda de la transición chilena.

Como señala Natanson (2022, pp. 29-30) la izquierda se propuso el camino a las elecciones con construcción partidaria y territorial, combinando la lucha directa en las calles y la disputa electoral clásica. Pero después, por diversos factores fue desplazada ya sea mediante elecciones (Argentina, Uruguay, Chile), o por golpes de Estado (Paraguay, Brasil y Bolivia) "y, si logró mantenerse en el poder, fue al costo de un giro autoritario (Ve-

nezuela y Nicaragua)".

En la nueva oleada de gobiernos de izquierda latinoamericana que se genera a partir de la segunda década del 2000, Natanson (2022, pp. 30-31) identifica tres conjuntos: *la autoritaria* (Venezuela y Nicaragua), la *izquierda que gobierna en países donde no gobernó la izquierda* (México, Honduras, Perú y Colombia[3]), la *izquierda que regresó* (Argentina, Bolivia, Chile).

La disputa sobre la democracia

Las oleadas de los gobiernos de izquierda y el sistema económico predominante han acarreado también un debate sobre el concepto de democracia y su calidad,

Para Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer (2004, p. 49) los procesos de democratización de los países del Sur reinventaron la democracia participativa. Como producto más acabado de esta señalan a los presupuestos participativos que surgió en Porto Alegre, Brasil.

Para los autores citados la disputa política del concepto tiene que ver con la consolidación de la noción hegemónica de democracia liberal, y con el intento de resolver la tensión entre democracia y capitalismo, generada por la "sobrecarga democrática"[4].

Las prácticas de deliberación, como democracia participativa, fue reiniciada a partir de la visibilidad de los movimientos sociales, pero adquiere carta de natu-

[3] Para el momento en que se publicó este artículo de Natanson todavía no se conocían los resultados de Colombia, por lo cual la menciona entre signos de interrogación.

[4] La "sobrecarga democrática" era ocasionada por la inclusión política de grupos sociales anteriormente excluidos y por las demandas "excesivas" que hacían a la democracia (Santos & Avritzer; 2004, p. 54)

ralización y entra en disputa contra la democracia representativa a partir del impulso de los presupuestos participativos en 1989, en Porto Alegre.

La idea con este proceso es superar la exclusión social, para Santos y Avritzer estas experiencias locales de democracia participativa se podrán articular y generar una contracorriente al concepto hegemónico de democracia, aunque no dejan de mencionar ciertos peligros de perversión y cooptación, como la burocratización, la reintroducción del clientelismo, instrumentalización partidaria o exclusión, y por último la manipulación de las instituciones participantes.

Aunque consideran que puede darse una coexistencia de democracia representativa y participativa, la primera a nivel nacional y la segunda a nivel local. Sin embargo, el problema es el número o el tamaño de la población.

Sartori define a la democracia directa, como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas.

Cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero sabemos que el significado del autogobierno depende crucialmente del tamaño; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea. (Sartori; 2009, pp. 150-151)

Para Sartori (1997, p. 141) la democracia representativa es una atenuación de la democracia participativa o directa, porque "permite escapar a las radicalizaciones elementales de los procedimientos directos". En suma, el gobierno representativo libera para los fines extrapolíticos de actividad económica u otra, el conjunto de energías que la *polis* absorbía en la política y asegura

que quienes ponderan la democracia participativa no recuerdan que la *polis* se desplomó en un torbellino de excesiva política (Sartori; 1997, p. 142)

Es en este sentido donde la democracia falla, en su concepto hegemónico. La democracia representativa significa que los representantes electos reciben a través del voto un mandato. Pero en la *realpolitik*, es el poder de los organismos financieros internacionales quienes recomiendan ajustes que son tomados en cuenta por los gobiernos nacionales, y en la mayoría de los casos, como ya se ha citado arriba, estos entran en conflicto con los ciudadanos, por las consecuencias de esas recomendaciones.

Auge, crisis y vigencia del neoliberalismo

De acuerdo con Escalante Gonzalbo (2015, pp. 138-139) el nuevo sistema económico internacional se expande a partir de 1980 con dos rasgos básicos: la libre circulación de capitales, pero no de personas; y la rigurosa protección de los derechos de propiedad intelectual. Obtuvo vigencia la idea de que el libre comercio era la única vía del desarrollo, por lo que se multiplicaron los acuerdos comerciales entre países.

Otra característica distintiva del neoliberalismo es la privatización de recursos o servicios públicos, lo cual, según Escalante Gonzalbo (2015, pp. 206-211) se ha justificado con la idea de arreglar las finanzas públicas, para mejorar la calidad de lo que sea: de la educación, el transporte, la telefonía, para aumentar los ingresos del Estado. Pero a la larga estos procesos de privatización tuvieron su renacionalización, Escalante apunta el sistema ferroviario del Reino Unido que fue privatizado en los ochenta y renacionalizado en el 2002; al igual que el metro de Londres renacionalizado en el 2008, de la

misma manera que los ferrocarriles en Nueva Zelanda, en Argentina. Del mismo modo que las compañías de aviación en Argentina, Nueva Zelanda, Japón. Los bancos también han sido privatizados y renacionalizados "muchas veces, en todas partes, para rescatar el sistema financiero durante una crisis"

A pesar de los problemas por las que ha atravesado el neoliberalismo, como la recesión económica del 2008 este modelo económico continúa vigente.

Escalante (2015, pp. 131-132) menciona las crisis a inicios de la década de los ochentas en el tercer mundo, y África como ejemplo cuyos problemas eran estancamiento, déficit comercial, pobreza, caída de ingresos, desequilibrio fiscal, falta de inversiones en educación y salud, el Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional anunciaron una nueva estrategia que partía de un nuevo diagnóstico, en el que señalaba que los países africanos habían adoptado una estrategia de desarrollo equivocada, sin embargo el informe omitía que se trataba de sus propias recomendaciones las causantes de esos apuros.

En las recesiones mencionadas, la de África, la privatización y renacionalización de entidades paraestatales, ni el colapso económico del 2008 han menguado la predominancia del neoliberalismo como modelo, a pesar de las crisis y las críticas. Sin embargo, si hay otros esfuerzos que se han dado de manera local y de manera aislada, que son prácticas comunitarias alternativas al programa neoliberal.

La democracia en América Latina y la asignatura pendiente

Actualmente no hay discusión de que la mayor parte de los países en América Latina han alcanzado la de-

mocracia electoral y libertades básicas, sin embargo la literatura consultada al respecto (Caetano, 2012; Moreno- Brid & Puchet Anyul, 2008; O'Donnell & Schmitter, 1991; PNUD, 2004, 2009, 2010) reclaman precisamente que la asignatura pendiente de la democratización es la superación de la pobreza y la desigualdad económica, por lo cual consideran que hay necesidad de avanzar en la democracia de ciudadanía social, en el concepto de Marshall[5].

En *La democracia en América Latina* (PNUD; 2004, p. 36) refiere a que la democracia electoral dio libertades y el derecho a decidir, mientras que la democracia de ciudadanía es la que requiere avances para hacer efectivos los derechos, para pasar de electores a ciudadanos.

Asimismo, el PNUD (2004, p. 39) apunta que en América Latina las reglas e instituciones son similares a las de los países democráticamente maduros y comparten los rasgos de los agrupados en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sin embargo se cohabita libertades políticas con privaciones materiales.

De acuerdo a este diagnóstico, se trata de democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanías civil y social; por lo que se hace necesario ofrecer a los ciudadanos alternativas para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Es por ello, se señala, que la estabilidad democrática no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, resolviendo las tensiones entre economía y democracia.

[5] La ciudadanía social: "Abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo 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. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales". (Marshall; 1997, pp. 22-23).

En este sentido se ha incorporado al debate académico y político los conceptos de ciudadanía de Marshall en especial el de ciudadanía social.

> Los derechos a la salud y a la educación son considerados componentes básicos de la ciudadanía social. A su vez, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad han sido ampliamente reconocidas como aspectos que obstaculizan la integración de los individuos en la sociedad. En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales. (PNUD; 2004, p. 118)

La división de los conjuntos derechos que componen la ciudadanía propuesta por Marshall es:

> Ciudadanía civil. Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
>
> Ciudadanía política. Consiste en 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.
>
> Ciudadanía social. Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En su expresión en los cuerpos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, estos derechos se denominan "económicos, sociales y culturales" e incluyen, por lo tanto, el derecho de los pueblos indígenas a sus prácticas

> y expresiones culturales, a su "herencia social", para utilizar la expresión de Marshall (PNUD; 2009, p. 16).

En por esto que tiene mucho sentido la pregunta que se plantea en el texto *Nuestra Democracia* (PNUD; 2010, p. 37) ¿qué entrega la democracia a los latinoamericanos?. "La democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación del bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentará su debilidad y la probabilidad de ser reemplazada" (PNUD; 2010, p. 38). El principal objetivo de la democracia y de la ciudadanía social implica que se debe proporcionar a los ciudadanos mínimos de bienestar.

Al respecto O'Donnell y Schmitter (1991, p. 36) manifiestan que la "democracia social" consiste en convertir en ciudadanos plenos –vale decir, en actores dotados de iguales derechos y obligaciones para decidir qué acciones deben emprender las correspondientes instituciones, y la expresión "democracia económica", es el suministro de iguales beneficios a la población de los bienes y servicios generados por la sociedad, entre ellos ingresos monetarios, educación, salud y vivienda, entre los más importantes.

El logro de ambas democracias, dicen los autores, es una esperanza de la distribución equitativa de los beneficios, aunque esto no siempre fomenta una mayor participación ciudadana y conduce a una pasividad de los beneficiarios y a la creación de las estructuras clientelistas y a la dependencia respecto de los expertos y administradores (O'Donnell & Schmitter; 1991, p. 37).

El concepto del clientelismo es de relevancia en la calidad de la democracia, porque su práctica reduce al ciudadano a un rol de cliente, de beneficiario no de políticas públicas sino de concesiones de un líder

El clientelismo, dice Hernández Muñoz (2006) es una práctica que va más allá del trueque de favores por votos al resolver problemas individuales y colectivos, Auyero (1997) apunta como los actores participantes de una red clientelar a patrones, clientes y mediadores. Los patrones resuelven problemas individuales o colectivos; los mediadores son su representación para la distribución de bienes y servicios como favores, a los clientes, que por esta razón están dispuestos para la movilización a favor o en contra de lo que el caudillo determine.

Ciudadanía y protección social

Fleury reitera lo que han venido planteando la literatura consultada sobre la consolidación democrática en América latina, de que los derechos políticos y civiles se encuentran avanzados no es así con los derechos sociales, muy por el contrario "en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste económico", (Fleury; 2007, p. 99).

Indica que la necesidad del enfrentamiento de la exclusión social implica una transformación de la institucionalidad, requiere el uso de "políticas sociales, a través de instituciones específicas, por lo cual se generan patrones de protección social".

Fleury apunta que el concepto de política social, aunque sea delimitado por las acciones públicas, gubernamentales o no, buscan dar respuestas a las demandas que tienen los individuos en una sociedad; estas políticas se materializan en instituciones y organizaciones, cuyos procedimientos y mecanismos estructuran este campo y dan forma al propio Estado (Fleury; 2007, pp. 105-106).

Es por ello que las reivindicaciones por la igualdad socioeconómicas, para superar la pobreza y la desigual-

dad, en el contexto de las democracias, se generó un conjunto de políticas e instituciones denominado Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía.(Fleury; 2007, p. 107).

Gracias a ello se han postulado al menos tres modelos de protección social, asistencia, seguro y seguridad, los cuales considerando la aplicación del modelo se encuentra también el tipo de ciudadanía al que corresponde.

Fleury (2007, pp. 109-110) apunta que la asistencia social se dirige a los focos de pobreza o grupos vulnerables, sin embargo manifiesta que el recibir un beneficio, aunque sea permanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que es una concesión de un funcionario. Por ello esta modalidad tiene más un carácter preventivo y punitivo que una garantía de derechos ciudadanos, debido a esto lo llama "ciudadanía invertida", ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social.

En tanto que el seguro social tiene como característica la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual; se basa en los principios de solidaridad y mérito, gracias a los cuales los individuos recibirán compensaciones proporcionales a sus contribuciones. Su esquema financiero funciona entre política social e inserción laboral, porque recibe aportaciones obligatorias de empleadores y empleados, a las que se suma una contribución estatal, este mecanismo tiene como objetivo el mantenimiento del estatus socioeconómico de la persona cuando pierde la capacidad del trabajo, asegurándole con sus cotizaciones las condiciones semejantes a las que tenía como trabajador activo.

El modelo de la seguridad social asume un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de

justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido, este modelo desvincula los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. El carácter igualitario del modelo está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones anteriores.

México, dice Fleury está dentro de los regímenes duales, en la que una parte de la población está protegida por los sistemas sociales y otra parte no.

Las experiencias locales: Buen Vivir y Economía Social

Como apuntan Santos y Avritzer (2004) la reinvención de la democracia participativa en los países del Sur está ligada a los procesos de democratización y constitución de actores comunitarios, la idea del "derecho a tener derechos" y a participar en la toma de decisiones a nivel local, estos cambios se originan en movimientos sociales que cuestionan las prácticas sociales de exclusión.

Santos coordina en sendas obras (2004, 2011) las experiencias de emancipación que se están dando en diferentes regiones y apunta que a falta de un término mejor: (…) las prácticas y teorías que desafían al capitalismo son frecuentemente calificadas como 'alternativas'. En este sentido, se habla de una globalización alternativa, de desarrollo alternativo (Santos & Rodríguez; 2011, p. 18).

Santos y Rodríguez (2011, pp. 25-35) apuntan en América Latina que el interés por el tema se expresó en las propuestas de reactivación de la economía solidaria con formas de producción asociativa y el carácter colec-

tivo generó un proceso de construcción de poder comunitario.

La búsqueda de alternativas repercutió en múltiples experiencias en la promoción de estrategias económicas incluyentes, sustentables, solidarias, democráticas, que también rescaten saberes tradicionales y cosmovisión indígena.

Por ejemplo, gracias a la movilización indígena se llevó el concepto de Buen Vivir[6] a las Constituciones de Ecuador y Bolivia, Gudynas y Acosta (2011, p. 104) la idea se presenta como una expresión de los saberes tradicionales y cosmovisiones indígenas, en donde no existe un paradigma de desarrollo como un proceso lineal, tampoco hay una concepción de pobreza como carencia de bienes materiales o una riqueza entendible como abundancia.

Como señala Acosta (2011, p. 17-20) el Buen Vivir es una alternativa al paradigma del desarrollo, y en la construcción del concepto se cuestionan las teorías y bases fundamentales de la idea del progreso; el Buen Vivir está vinculado a la economía solidaria, entendida también como economía del trabajo.

Coraggio (2011, p. 38) apunta que "el sistema económico orientado hacia el Buen Vivir sólo puede resultar de una construcción colectiva, social y política situada estratégicamente en el campo de fuerzas generado por la relación entre trabajo y capital".

Con respecto a la economía social, Coraggio (2011, pp. 44-45) indica que se trata de un espacio en el que participan individuos, familias, comunidades y colectivos que se mueven dentro de instituciones decantadas

[6] El Buen Vivir o *sumak kawsay* en kichwa, en Ecuador; en Bolivia se le conoce como Vivir Bien, *suma qamaña* en aymara, *ñandareko* en guaraní y *sumak kawsay* en quechua (Gudynas & Acosta; 2011, p. 103).

por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, haciendo transacciones entre la utilidad material y los valores de solidaridad y cooperación; también expresa que esta economía es social porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los productores o de sus comunidades; a las que Coraggio se refiere como "legítimas por la misma sociedad".

Aunque el autor refiere que estas organizaciones productoras pueden ser llamadas "empresas" no son en el sentido capitalistas, porque no tienen fines de lucro.

Expresa que la economía capitalista se organiza mediante empresas, asociaciones y redes de empresas articuladas por la propiedad o grupos de control, o por el juego de relaciones recurrentes de mercado. En tanto que la economía pública se organiza a través de los sistemas administrativos- burocráticos articulados por normas legales y las prácticas de gestión vinculado al sistema político.

Coraggio (2011, p. 99) señala que la economía popular se organiza por medio de unidades domésticas, redes de ayuda mutua y asociaciones voluntarias a través de intercambio mercantiles o de reciprocidad, sus actividades e interacción se realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata.

La Economía del Trabajo dice Coraggio (2011, p. 104-105) se plantea como alternativa, con otras reglas, relaciones y valores, como la optimización de la reproducción ampliada de la vida de todos, lo que supone diálogo, cooperación y decisión colectiva, tanto para el reconocimiento de las necesidades y de diseño de estrategias para la gestión, lo cual es uno de los desafíos para diferenciar las necesidades que se pueden satisfacer a través del mercado o con recursos propios.

La Economía Social en México

De acuerdo con Sánchez Trujillo, García Guerrero y Rangel Ángeles (2012) en México fue en el 2002 cuando se constituye Espacio de Economía Solidaria (EcoSol) con el propósito de aglutinar y clarificar conceptos, articular estrategias, porque esta economía se construye mediante redes y cooperativas nacionales que integran para beneficio del crecimiento social.

Al igual que otros países avanzó y se integró como parte de las políticas públicas y generó organismos que la rigen y promueven, en México en el 2008 se estableció el Proyecto de Ley General de Economía Social y Solidaria que reglamenta el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Sánchez Trujillo *et al*.; 2012, p. 30).

Al respecto, esta norma (Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía, 2019) señala en su artículo 3º que el sector Social de la Economía:

> (…) funciona como un sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades donde se desarrollan, en concordancia con los términos que establece la presente ley.

Entre los fines de este sector, de acuerdo con la Ley, está el de promover los valores de los Derechos Humanos, la inclusión social y el desarrollo integral del ser humano, contribuir al desarrollo económico, con la pro-

ducción, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios. Para operar esto, la Ley crea el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Bienestar. Esta instancia gubernamental entre sus documentos publica una Guía para la conformación de los grupos solidarios comunitarios (INAES; 2020).

La práctica de la economía solidaria en México se ha desarrollado desde los años ochenta, como lo señala la Marañón Pimentel (2013) en estudios de caso, entre ellos se presentan experiencias indígenas, campesinas, cooperativas urbanas.

Marañón recopila trabajos de los autores que se dieron en diferentes experiencias en áreas urbanas, como en zonas indígenas y campesinas, los estudios mencionados son exitosos.

El estado de Guerrero

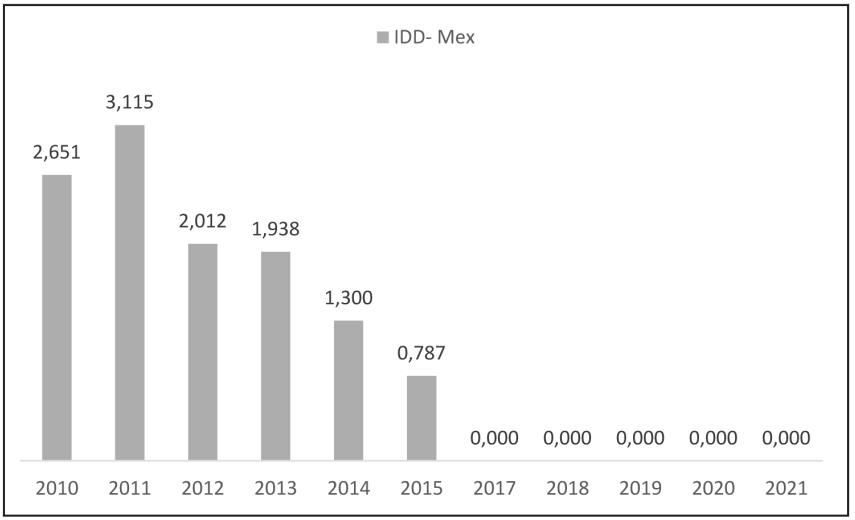
Las alternancias políticas que se han dado tanto en la gubernatura como en las alcaldías y en la composición del Congreso local, demuestra que al menos el umbral mínimo que se requiere para que exista democracia está resuelto. El umbral mínimo de democracia, según el IDD-Mex, es la celebración de elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Como se señala en el PNUD (2009, p. 21), se ha logrado en buena medida la democracia electoral, pero no hemos alcanzado la democracia de ciudadanía.

Los datos que proporcionan el Índice de Desarrollo Democrático (IDD- Mex), el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), dan cuenta de las condiciones de desigualdad en el estado de Guerrero.

El IDD- Mex (Fundación Konrad Adenauer; 2015) es un programa para evaluar el desarrollo democrático de las entidades mexicanas, que en su metodología incluye aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales. Examina las leyes e instituciones subnacionales y su relación con la sociedad a la que rigen y en la cual tienen su origen. Utiliza análisis constitucional/legal, datos estadísticos y, encuestas de opinión pública, incluyendo publicaciones y estadísticas oficiales en lugar relevante.

Entre los años de 2010 y 2021, el desempeño democrático del estado de Guerrero ha sido muy bajo en todas las dimensiones y cuenta con un mínimo de desarrollo, como se apunta en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Índice de Desarrollo Democrático en Guerrero, 2010-2021



Fuente: Konrad Adenauer (2022). En la información no aparece el año 2016.

Lo que se vive en Guerrero, en cuanto a la consolidación de la democracia, no es lo que se esperaba con la alternancia. Entre los fines que dan sentido a la democracia, como se dice en el IDD-Mex (Fundación Konrad

Adenauer; 2011), están las capacidades para generar políticas que aseguren bienestar y eficiencia económica, así como vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad (PNUD; 2010).

La caída del puntaje y la permanencia en los últimos lugares del ranking nacional indican que frente a otros estados Guerrero ha tenido el peor desempeño en calidad de la democracia.

El IDD- Mex 21 señala que el estado de Guerrero: En Democracia Social siempre ha presentado puntajes por debajo del promedio nacional y sólo en 2015 logró alcanzarlo, calificando con desarrollo democrático medio. Esta entidad parece estar lejos de generar condiciones de bienestar social para su población. (Fundación Konrad Adenauer; 2022, p. 120).

La Democracia Social está conformada por los indicadores: 1) Desempleo urbano; 2) Población bajo línea de pobreza; 3) Mortalidad infantil y gasto en salud que se combina integrados en el indicador Desempeño de salud; 4) Tasa de analfabetismo, eficiencia terminal en secundaria y gasto en educación, que constituyen el indicador Desempeño en educación (Fundación Konrad Adenauer; 2022, p. 59).

En el análisis de los indicadores, el IDD- Mex 2021 (Fundación Konrad Adenauer; 2022, pp. 62-69) señala que, en el desempleo urbano, Oaxaca (78.5%), Guerrero (77.3) y Chiapas (76.4%) resultaron con la tasa de informalidad más alta.

En lo que corresponde a la población bajo línea de pobreza, que refiere a la eficiencia y eficacia del sistema en resolver los problemas básicos de los sectores más necesitados, la cual indica que si los resultados de la política estatal no logran disminuir los niveles de pobreza se está en presencia de un sistema inequitativo. La entidad con mejor puntuación fue Nuevo León, mientras que las más bajas son Oaxaca (30), Guerrero (31) y Chiapas (32),

son los estados con el porcentaje más alto de pobres en el país.

En el Desempeño en salud compuesto por el indicador de Mortalidad infantil y el Gasto de salud, los estados que recibieron la peor puntuación fueron Chiapas, Oaxaca y Guerrero, aunque en forma inversa a los resultados en Mortalidad infantil la entidad guerrerense obtuvo el mejor indicador en Gasto en salud, porque destinó más recursos.

En el Desempeño en educación se evalúa el porcentaje del PIB destinado a cubrir los gastos en materia de política educativa, en correlación con el nivel de analfabetismo y de la matrícula en educación secundaria.

Por cuanto al Gasto en educación demuestra el esfuerzo de un gobierno en impulsar la educación como medio para garantizar la ampliación de oportunidades a sus habitantes, al respecto el IDD- Mex 2021 señala que las entidades que se destacan con la mayor inversión son Oaxaca, Guerrero y Chiapas, por encima de los 9, 000 puntos, sin embargo, la inversión no garantiza buenos resultados porque a pesar de que esos mismos estados aparecen en los primeros lugares en gasto, Oaxaca (1), Guerrero (2) y Chiapas (3), en el caso de analfabetismo aparecen en los tres últimos lugares, Guerrero (30), Oaxaca (31) y Chiapas (32), y eficiencia terminal en secundaria Oaxaca (3), Chiapas (27) y Guerrero (29).

El IDD- Mex 2021 (Fundación Konrad Adenauer; 2022, pp. 69-70) puntualiza que la democracia contiene máximos realizables en materia de ciudadanía social, condicionados por las restricciones generadas por el grado de desarrollo de esa sociedad y alcanzar esos máximos depende de la creatividad y de la capacidad con que se enfrentan la coyuntura.

> La eficiencia en esos logros, a su vez, crea un círculo virtuoso de desarrollo democrático, al asegurar mayor bienestar individual y colectivo. Por el contrario, si se fracasa en esa tarea, la democra-

> cia se torna débil y aumenta el desencanto ciudadano. (Fundación Konrad Adenauer; 2022, p. 70).

Sobre el informe IDD- Mex 2018, Russo apunta que:

> La democracia en Guerrero llega al 2018 como una democracia extremadamente precaria, una de las más precarias de México. Esto implica un orden político carente de dimensiones institucionales y comunitarias que puedan potenciar su desarrollo hacia una mejor democracia en un futuro próximo. La democracia política de Guerrero ha nacido con profundas fallas. La base esencial de estas fallas radica en la tolerancia de sus propias elites políticas y sociales con altos niveles de desigualdad, pobreza y violencia. (Russo; 2018, p. 1).

Como apunta Russo (2018, p. 11) en Guerrero hay una distribución de recursos económicos, sociales y políticos "que convierten a los derechos de ciudadanía en una poco más que una ilusión".

Por otro lado, el Índice de Marginación (Conapo; 2012, p. 9) es una medida- resumen para diferenciar las localidades según el impacto global de las carencias que padece la población, contribuye a mostrar las disparidades territoriales, se utiliza para las reglas de operación de diferentes programas de atención especial, la dependencia encargada de estos informes es el Consejo Nacional de Población (Conapo).

El Conapo (2012, pp. 11-13) define a la Marginación como un fenómeno multidimensional y estructural originado por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, además de que no tienen

acceso a bienes y servicios fundamentales para el bienestar, por eso es que las comunidades marginadas son vulnerables socialmente.

Los indicadores que se utilizan para elaborar el Índice de Marginación son los siguientes, educación y características de las viviendas, así como la población.

Guerrero es uno de los tres estados del país que se encuentra dentro de los tres primeros lugares del Índice de Marginación según datos del Conapo (2000, 2006, 2012, 2020), junto con Chiapas y Oaxaca. En los datos de 1990, el primer lugar lo tenía Chiapas, Oaxaca segundo y Guerrero el tercero; en 1995 se reportó que Guerrero subió al segundo lugar, mientras que Oaxaca pasó al tercero; la misma posición se observó el informe del 2000, pero en el 2005 el estado subió al primer lugar, Chiapas bajó al segundo y Oaxaca se mantuvo en el tercero y este mismo rating se mantuvo en los reportes del 2010, 2015 y 2020.

Otro de los indicadores es medido por el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (Coneval) a partir de dos enfoques de análisis, uno es el de bienestar económico y el de derechos sociales, para establecer las categorías de pobreza (Coneval, 2020), estas consideran a la pobreza, pobreza moderada, pobreza extrema, vulnerabilidad por carencias y vulnerabilidad por ingresos.

En el informe sobre Guerrero (Coneval, 2020) los resultados de medición de la pobreza en el 2018, el 66.5% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir aproximadamente 2, 412, 200 personas. De estos el 39.7% (cerca de 1, 440, 800 personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el 26.8% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 971, 400 personas). De acuerdo con esto el porcentaje de pobreza en Guerrero es 24.6 puntos porcentuales mayor que el porcentaje nacional (41.9%).

El Coneval (2020, p. 88) cita al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 que define tres tipos de intervenciones que se pueden implementar en favor de estos grupos poblacionales: medidas de nivelación (las que nivelan las condiciones de vida e interacciones de los grupos sociales), medidas de inclusión (las que permiten incluir a los grupos discriminados en el sistema de derechos y oportunidades sociales) y acciones afirmativas (aquellas acciones o políticas que dan un trato preferencial temporal a grupos discriminados para que puedan superar la desventaja en la que se encuentran).

Y según ese mismo Informe citado, una parte importante del ingreso de la población mexicana en pobreza proviene de las transferencias de programas y acciones gubernamentales.

Si bien estas transferencias tienen el potencial de ser mecanismos redistributivos que disminuyan la desigualdad de ingresos (Esquivel, Lustig y Scott; 2010), no dejan de ser apoyos inciertos que no garantizan la seguridad económica de las personas beneficiarias. Es importante dirigir esfuerzos a la generación de empleos formales para las personas más pobres, de manera que puedan acceder a prestaciones sociales y tengan que depender cada vez menos de las transferencias gubernamentales. (Coneval; 2020, pp. 89-90)

Metodología de trabajo

Un equipo de estudiantes de la Maestría de Economía Social de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro), acudió a realizar un trabajo de organización, con cursos y actividades, para promover esta alternativa de modelo económico en Apanhuac[7], una comunidad rural considerada de Muy Alta Marginación del municipio de Acapulco de Juárez.

Para la organización se conformó un grupo de trabajo con los lineamientos de la Guía para la conformación de grupos solidarios comunitarios (INAES; 2020), para acercarlos al concepto y práctica de economía social y actividades relacionadas a este modelo local de desarrollo y organización comunitaria.

Entre los fines de este tipo de grupos están la de implementar actividades autogestivas como son consumo colaborativo, ahorro y préstamo comunitario, pagos por adelantado y cuidados (INAES; 2020, p. 2).

De acuerdo con el INAES (2020, p. 3) los Grupos Solidarios Comunitarios funcionan desde la lógica de la Economía Social y Solidaria y están integrados por vecinas y vecinos que se organizan para cuidarse, ayudarse generando vínculos de comunicación y soporte; creando mecanismos económicos que beneficien de manera conjunta a todos los involucrados y priorizando necesidades del área en donde se encuentren, mediante el cuidado, la ayuda mutua y la escucha. Su constitución cuenta con roles definidos, como responsable, ayudante del grupo y tesorera o tesorero. Las principales actividades que se hicieron dentro de este grupo fueron la de ahorro, talleres de producción de alimentos de forma orgánica.

Datos sociodemográficos

Apanhuac es una comunidad del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero; según datos del Cona-

[7] Se trabajo con un grupo que anteriormente tenían actividades en conjunto a través del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) llevando a cabo una caja de ahorro y tomando talleres para siembra de hortalizas.

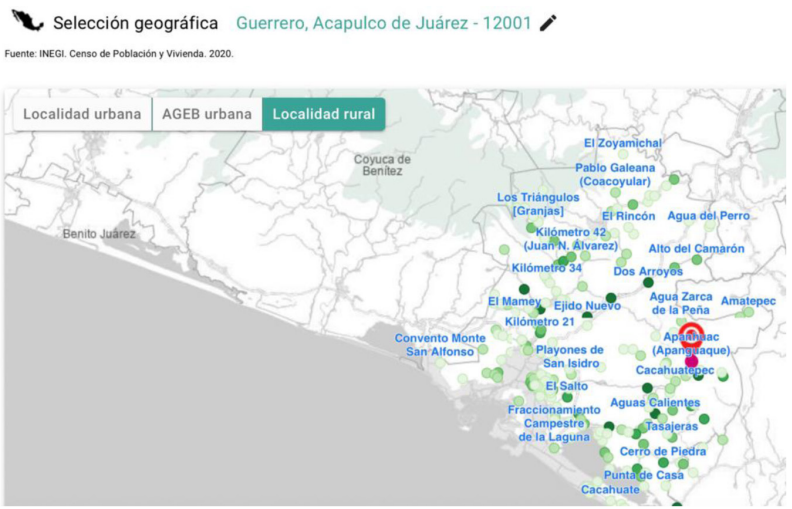
po (2021) tiene una población de 802 habitantes, y aun cuando el municipio de Acapulco de Juárez está considerado de Baja Marginación, la localidad se encuentra dentro de los criterios de Muy Alta Marginación.

El 30.59 por ciento de la población de 15 años o más es analfabeta; el 64.90 por ciento de la población de 15 años o más no cuenta con educación básica.

Por cuanto, a la vivienda, el 81. 17 por ciento de las viviendas habitadas no cuentan con drenaje ni excusado, el 1.12 por ciento de las viviendas habitadas no cuentan con energía eléctrica; el 28.55 por ciento de las viviendas ocupadas no tienen agua entubada, el 32.67 de las viviendas tienen piso de tierra, el 63.97 por ciento de las viviendas habitadas tienen hacinamiento, el 51 por ciento de las viviendas no cuentan con refrigerador.

En el poblado hay un Centro de Salud que atiende una doctora que acude un día a la semana, de acuerdo a la información proporcionada en entrevistas una parte de la población que son beneficiarios de los servicios de salud lo son porque sus hijos trabajan en dependencias como la Secretaría de Marina, IMSS y otra parte contaba con el entonces llamado Seguro Popular.

Mapa 1. Ubicación de Apanhuac



Para llegar a la comunidad de Apanhuac desde Acapulco se requiere de transbordar dos tipos de vehículos, dos camionetas y una lancha, en un recorrido aproximado de dos horas, desde el punto denominado Crucero de El Cayaco, ubicado en la carretera a Acapulco- Pinotepa. El traslado se inicia desde este punto en una camioneta a la parada de El Fraile, ubicada a la ribera del río Papagayo, donde se transborda una panga (como llaman a las lanchas, en las que una persona las mueve con un remo), el arribo es a la comunidad de Cacahuatepec, donde se toma otra camioneta que hacen rutas a las comunidades tierra adentro, El Cantón, Espinalillo y Apanhuac.

El recorrido hacia la comunidad puede ser complicado en tiempos de lluvias, porque la mayor parte de los caminos son de terracería; sólo las entradas de las comunidades tienen concreto; además de las crecidas del río dificultan el cruce en las pangas, por lo que el servicio se suspende por el peligro que significa la corriente pluvial.

Hay otro acceso a Apanhuac a través de Huamuchitos, sin embargo, esta va a dar al municipio de San Marcos, en cuya cabecera realizan sus actividades económicas. Debido a que el traslado a San Marcos es menos complicado que para Acapulco, es allá en donde llevan sus productos del campo a vender, que por lo general los trasladan en tambos de veinte litros; además de realizar las compras de sus despensas. En esa cabecera también son sujetos de préstamo.

El traslado a San Marcos se hace sin transbordar, el viaje se realiza en una camioneta directa hasta el centro de la cabecera, en alrededor de una hora y media.

En Apanhuac hay servicios de telefonía por medio de una caseta telefónica, y de celular sólo con fichas que se adquieren, en costos que fluctúan entre 20 a cien pesos. La comunicación dentro de la comunidad se hace a través de una bocina, en la que se dan avisos de ven-

dimia, felicitaciones de cumpleaños, convocatorias a reuniones, etcétera.

En la comunidad se cultiva maíz para el autoconsumo, es decir todo lo que siembran no lo ponen a la venta ya que es su alimento durante el año; los productos que si comercializan son la jamaica y la semilla de la calabaza, la cual manifiestan es comprada por los intermediarios a precios muy bajos, pero si no lo venden a estos acaparadores, los cuales se trasladan hasta la comunidad para obtener el producto, corren el riesgo de no vender y quedarse con su producción y por ende quedarse recursos económicos para solventar los gastos básicos de sus hogares.

Sólo realizan siembras de temporal, al no contar con sistemas de riego se ven afectados en su producción.

No cuentan con los conocimientos para poder sembrar más productos, donde explican que al intentar sembrar sandía y no ponerle el fertilizante correcto tuvieron pérdidas de toda la producción ya que se secaron las matas, lo mismo ocurrió con la producción de chile y tomate, donde al no saber el tratamiento adecuado sufrieron pérdidas totales.

Además de estos problemas identificados por los pobladores de Apanhuac, el grupo organizador se encontró con otros problemas, entre ellos el de la cultura arraigada del clientelismo que consiste en que para lograr la participación es necesario llevarle bienes para su entrega a la gente. Para echar adelante el proyecto de Redes Horizontales de Conacyt[8] en la ruta de Cacahuatepec se logró contactar a pobladores de nueve comunidades, en las cuales se tenía contemplado conformar un grupo de trabajo en cada una de ellas.

Las comunidades contactadas fueron El Rincón, El Carrizal, Las Parotas, Parotillas, Huamuchitos, Barrio

[8] Proyecto 314483.

Nuevo de los Muertos, El Cantón, Espinalillo y Apanhuac, en los primeros encuentros para captar su atención y buscar su presencia en las reuniones de trabajo, se comentó (una persona externa a la Maestría en Economía Social de la Universidad Autónoma de Guerrero que apoyó para establecer los contactos[9]) que se iba a gestionar ante el Ayuntamiento del municipio de Acapulco la entrega de una despensa por familia cada mes, con esta promesa fue que aceptaron a participar, pero como lo prometido no se logró por parte del contacto los pobladores declinaron a seguir participando.

Conforme pasó el tiempo y no se les entregaron las despensas prometidas fueron desertando en las reuniones, argumentando que tenían que ir a las parcelas a trabajar, que tenían alguna fiesta de un familiar, hasta de plano no atender las convocatorias para los encuentros.

De los nueve grupos con los que se intentó trabajar inicialmente solo Apanhuac continuó con las reuniones, pero también ahí se tuvieron problemas que, de un grupo de 22 mujeres, solo continuaron siete.

Quienes desistieron a continuar colaborando con el grupo reclamaban la entrega de las despensas, que aún cuando se les aclaró que no estaba dentro de las posibilidades de los organizadores de resolver la petición esto motivó la deserción del proyecto, con el argumento de que al no recibir ningún tipo de aliciente estaban perdiendo el tiempo, ya que otros programas y personas les llevaban utensilios de trabajo, como machetes; además juguetes para los niños, despensas, semillas para la siembra, abono, entre otros obsequios.

[9] Para el trabajo de campo se tiene que recurrir a personas que tengan conocidos en las comunidades a las que se acuden, no sólo a los líderes formales, como son los comisarios, ejidal y/o municipal, sino también a los que tienen algún tipo de ascendencia sobre los pobladores, que son los liderazgos informales.

Fue Apanhuac la única comunidad que dio seguimiento al proyecto. En sesiones siguientes se realizan actividades teórico prácticas y participativas llamada "Vivir la Economía Social", que consiste en explicar la práctica de esta economía desde la comunidad, en beneficio de las personas y preservando a la naturaleza; se habló de la cooperativa y los tipos de cooperativas reconocidas por la ley, de consumo, de producción y de ahorro y préstamo, asimismo, se retomaron experiencias en el país y en el estado de Guerrero.

Durante el proceso de realización de las actividades de "Vivir la Economía Social" se impulsó al grupo a emprender una caja de ahorro y préstamo, esto con el fin de poder obtener financiamiento posteriormente y ser beneficiados sin pagar mucho de interés, ya que comentaron que cuando accedían a un préstamo de manera personal llegaban a pagar hasta un quince por ciento de interés del monto prestado. Al concluir estas dos etapas de "Vivir la Economía Social" y de diagnóstico, el ahorro se sigue incrementando y están próximas a establecer el nombre que llevará su grupo.

Como parte de las actividades se hizo un estudio de suelo, para conocer los nutrientes que le hacían falta, posteriormente se les enseñó a elaborar abono *bocashi* y composta; luego durante el crecimiento de la siembra se hizo el control de plagas, haciendo caldo sulfocálcico y el *agua de vidrio,* que se manufactura con ceniza y agua.

En el caso de la jamaica en la cosecha se agregó la construcción de camas de secado con un techo de plástico, que consiste en elevar con mallas colocadas en cuadros de madera, tipo de catres, para que el producto no esté a ras del suelo, ni tampoco en los techos de lámina de zinc, como acostumbran a secarlo. Las camas de secado evitan la contaminación de la jamaica, mejorando su calidad. Más adelante se les enseñó otra técnica de empaque para la comercialización. El taller con este

producto en especial, porque es el que comercializan, se realizó con el fin de mejorar la calidad y con ello intentar venderlo a mejor precio.

Asimismo, se realizaron talleres de cultivo de hortalizas con semillas criollas, promoviendo el uso de abono y pesticidas orgánicos.

Por otro lado, al momento de cerrar esta investigación se tienen noticias de que el grupo ha crecido, de siete integrantes inicialmente mujeres, ahora ya son alrededor de 25 personas, en la que se incluyeron hombres.

Conclusiones

El objetivo del proyecto de intervención social con la creación de grupo solidarios comunitarios para acercarlos a la práctica de la economía social y solidaria, esto se pudo concretar en Apanhuac, una comunidad de Muy Alta Marginación del municipio de Acapulco de Juárez, otras comunidades en las que se intentó hacer lo mismo no se logró. Sin embargo, es grato señalar que el grupo impulsado en Apanhuac pudo entusiasmar a los integrantes que se mantuvieron en disposición de trabajar, ahora se han incorporado otros más que continuarán con el ejercicio echado a andar.

La creación del grupo solidario comunitario es apenas un desafío inmediato para consolidar la práctica de la Economía Solidaria en una comunidad, en una experiencia, que como el resto de esta alternativa al modelo económico neoliberal, se desarrolla desde lo local, desde las comunidades indígenas y campesinas o algunos espacios urbanos. Frente al modelo capitalista global, con una práctica hegemónica que hace parecer que no hay otras opciones, y que ha tenido consecuencias devastadoras frente a muchas economías, sobre todo de los países considerados en desarrollo.

Los efectos del modelo económico neoliberal sobre los países latinoamericanos han sido de pobreza y exclusión social, en la que a pesar de las oleadas democráticas de elecciones que en las dos últimas décadas han permitido el acceso de la izquierda a los gobiernos, algunos de estos han continuado con el modelo neoliberal a nivel nacional, pero también la incorporación en las Constituciones políticas la consideración de otras prácticas alternativas al modelo económico hegemónico. Estas propuestas conocidas como Buen Vivir son el reconocimiento a la cosmovisión regional frente a la eurocentrista.

Las transiciones y consolidaciones democráticas en América Latina pusieron en la mesa de debate del resultado de esta forma de gobierno y cuáles eran los fines de la democracia, sino la generación de igualdad y la condición de ciudadanos. La pobreza, la exclusión y la marginación colocaron en la agenda la ciudadanía social, como una asignatura pendiente porque si bien el ciudadano alcanzó niveles óptimos en la ciudadanía civil y política, es decir en sus libertades y la segunda en el ejercicio del poder político como elector; no fue así en el derecho a un mínimo de bienestar económico y a vivir conforme a los estándares predominantes, lo cual a pesar de formar parte de los derechos elementales en las constituciones no se logró operar en la realidad.

La apuesta por superar las desigualdades, la pobreza y la exclusión se generó a nivel local y comunitario, retomando las ideas de la solidaridad. De tal manera que la apuesta de Economía Social y Solidaria busca restituir los derechos sociales para mejorar las condiciones de vida

Sin embargo, estas iniciativas enfrentan obstáculos, tanto institucionales como tradicionales, que dificultan la organización comunitaria. Estos impedimentos son las políticas públicas asistencialistas y las acciones del

clientelismo. Las primeras hacen dependientes a las personas de los recursos económicos que les transfieren los gobiernos, ya sea federal o estatal, sin ninguna necesidad de participar en alguna actividad; por cuanto al clientelismo es la relación que establecen liderazgos con la gente a través de dádivas de utensilios, despensas o juguetes.

Estos obsequios, producto de las relaciones clientelares, fueron las que llevaron a ocho comunidades contempladas para la creación de grupos comunitarios a desistir a continuar con el trabajo organizativo.

De las nueve comunidades previstas sólo una se consolidó y se amplió con más integrantes.

El trabajo logrado en Apanhuac se concretó y se continúa trabajando con el grupo solidario comunitario a través de la economía social, logrando con ello afirmar los aspectos de ciudadanía social, para lograr la inclusión, igualdad de género, aprecio por la agricultura sustentable y orgánica que repercute en el respeto al medio ambiente, y la organización comunitaria con cajas de ahorro y el mejoramiento y la comercialización de productos. Esto es parte de los fines transformadores de la economía social y solidaria, que como experiencias locales lo importante es que se sigan generando.

Las experiencias de economía social y solidaria que se han dado son experiencias locales y comunitarias, hay casos exitosos que se mencionan, aunque seguramente hay otras que no se hayan logrado. Pero de lo que se trata al final de cuentas es de seguir considerando que existen otras alternativas al capitalismo neoliberal que excluye, empobrece y genera desigualdad.

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2011) La economía social y solidaria en el centro del debate. Un aporte sustantivo desde la economía del trabajo. En Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital. Abya Yala.

Auyero, J. (1997) Favores por votos. Losada.

Caetano, G. (2012) Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina. En ¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs desigualdad (2007- 2011). IIDH.

Conapo. (2000) Índice de Marginación a nivel localidad. Conapo.

Conapo. (2006) Índices de Marginación 2005. Conapo.

Conapo. (2012) Índice de marginación por localidad 2010. Conapo. http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010

Conapo. (2013) Índice absoluto de marginación 2000-2010. Conapo.

Conapo. (2020) Índices de marginación 2020. https://www.gob.mx/conapo/. ttps://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372

Conapo. (2021, octubre) Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación por localidad, 2020. https://www.gob.mx/conapo/. https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372

Coneval. (2019) Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.

Coneval. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf

Coneval. (2020) Informe de pobreza y evaluación 2020. Guerrero. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coraggio, José Luis. (2011) Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital. Abya- Yala.

Escalante Gonzalbo, F. (2015) Historia mínima del neoliberalismo. Colegio de México.

Fleury, S. (2007). Los patrones de exclusión e inclusión social. En Ciudadanía y desarrollo humano. PNUD/ Siglo XXI.

Fundación Konrad Adenauer. (2011) IDD- Mex 2010. Índice de Desarrollo Democrático de México. http://www.idd-mex.org/. https://idd-mex.org/estudios-y-datos/

Fundación Konrad Adenauer. (2015) ¿Qué es el IDD-Mex? www.idd-mex.org. https://idd-mex.org/que-es-el-idd-mex/

Fundación Konrad Adenauer. (2022) IDD- Mex 2021. Índice de Desarrollo Democrático de México. https://idd-mex.org/. https://idd-mex.org/estudios-y-datos/

Gudynas, E., & Acosta, A. (2011) El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. En La medición del progreso y del bienestar. Propuestas de América Latina. Foro Consultivo, Científico y Tecnológico.

Hernández Muñoz, E. (2006, febrero) El clientelismo en México: Los usos políticos de la pobreza. Espacios Públicos, 9(17), 118-140. http://www.redalyc.org/pdf/676/67601708.pdf

Huntington, S. P. (1994) La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós.

INAES. (2020, mayo 14) Guía para la conformación de grupos solidarios comunitarios. Organizarnos desde la economía social y solidaria en tiempos difíciles. https://www.gob.mx/inaes/. https://www.gob.mx/inaes/do-

cumentos/guia-para-la-conformacion-de-grupos-solidarios-comunitarios

Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía, (2019).

Luque Brazán, J. C., & Licea Dorantes, S. (2022) El retorno de la ciudadanía social en América Latina. Ánfora, 29(53), 13-17. https://doi.org/10.30854/anf.v29.n53.2022.960

Marañón Pimentel, B. (2013) La economía solidaria en México. UNAM/ IIE.

Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. Reis, 79.

Moreno- Brid, J. C., & Puchet Anyul, M. (2008) Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y El Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente. En Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina (pp. 309-325). PNUD.

Morlino, L. (2005) Democracia y democratizaciones. Cepcom.

Natanson, J. (2022, junio) La nueva izquierda. Nueva Sociedad, 299. https://nuso.org/articulo/la-nueva-nueva-izquierd/

O´Donnell, G. (1993) Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva con referencias a países poscomunistas. Desarrollo Económico, XXXII(130). http://www.jstor.org/stable/3467251

O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1991) Transiciones desde un gobierno autoritario: Perspectiva comparada. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas. Paidós.

PNUD. (2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Alfaguara.

PNUD. (2009) La Democracia de Ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. PNUD.

PNUD. (2010) Nuestra democracia. FCE.

Russo, J. (2018) Guerrero, las condiciones de una democracia precaria. En Análisis cualitativo de la situación de la democracia de las 32 entidades federativas en México 2018. https://idd-mex.org/estudios-y-datos/

Sader, Emir. (2004) Hacia otras democracias. En Democratizar la democracia. FCE.

Sánchez Trujillo, M. G., García Guerrero, G., & Rangel Ángeles, T. (2012) Economía Social. Conceptos y prácticas como alternativa de desarrollo socioeconómico en México. En Estrategias sustentables, un nuevo enfoque. Compendio de Experiencias de Investigación. Tercer Escalón. https://www.researchgate.net/profile/Raul-Herrera-Basurto/publication/325893683_Estrategias_sustentables_un_nuevo_enfoque/links/5b2b12030f7e9b1d00a00ab2/Estrategias-sustentables-un-nuevo-enfoque.pdf

Santos, B. de S. (2004) Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. FCE.

Santos, B. de S. (2011) Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista. FCE.

Santos, B. de S., & Avritzer, L. (2004) Introducción: Para ampliar el canon democrático. En Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa (pp. 35-76). FCE.

Santos, B. de S., & Rodríguez, C. (2011). Introducción: Para ampliar el canon de la producción. En Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista. FCE.

Sartori, G. (1997). ¿Qué es la democracia? Patria.

Sartori, G. (2009). Teoría de la democracia. 1 El debate contemporáneo. Alianza Universidad.

Ciudadanías Étnicas, Interculturalidad y Derechos Sociales En Guerrero

Ethnic citizenship, interculturality and social rights in Guerrero

Noemí Ascencio López
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0004-0322-930X
17308762@uagro.mx

Zenaido Ortiz Añorve
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0009-0821-8008
zenaido.iiep@gmail.com

Resumen

El objetivo principal de la ponencia es discutir las implicaciones que presenta el concepto de ciudadanía étnica y su relación con los derechos sociales, articulación que sintetiza los reclamos que los pueblos originarios han tenido durante años, así como también traer a la ejemplificación el caso de dos municipios, en su mayoría indígenas, donde se han dado reclamos por la autonomía que muy apegada se encuentra a la ciudadanía étnica. Por esta razón, el presente artículo está dividido en dos partes: 1. La primera parte contempla la discusión teórica, trayendo a colación algunos autores, sobre la ciudadanía (civil, política, social y cultural), y; 2. En un segundo momento se presentan los casos que pueden ilustrar de mejor manera como los pueblos originarios ponen en práctica el ejercicio de sus derechos colectivos y de su ciudadanía étnica, particularmente me refiero al municipio de Suljaa´(Xochistlahuaca) y al municipio autónomo, que legalmente se conocía como Rancho Viejo, autodenominado después como Rancho Nuevo de la Democracia, hoy renombrado con el nombre de Bandera

Nacional, ambos pertenecientes al Estado de Guerrero. Estos dos casos que presentamos tienen entre sí similitudes, dado el proceso de lucha que han protagonizado en la Región de la Costa Chica y que son emblemáticos para el estado de Guerrero, en cuanto han consolidado procesos democráticos en busca de la autonomía, aunque en el caso de Xochistlahuaca esta se ha visto truncada a diferencia de Bandera Nacional. Finalizo mi ponencia presentando algunas reflexiones que pueden contribuir a la discusión de la urgente necesidad de otorgarle a los pueblos originarios el derecho a la autonomía y a su aceptación como ciudadanos culturalmente diversos, que no pueden encajar en la tradicional concepción de ciudadanía mexicana.

Palabras claves: Ciudadanías étnicas, interculturalidad, conflictos, y derechos sociales, Guerrero.

Summary
The main objective of the presentation is to discuss the implications presented by the concept of ethnic citizenship and its relationship with social rights, an articulation that synthesizes the claims that indigenous peoples have had for years, as well as to bring to exemplification the case of two municipalities, mostly indigenous, where there have been claims for autonomy that is very attached to ethnic citizenship. For this reason, this article is divided into two parts: 1. The first part includes a theoretical discussion, bringing together several authors on citizenship (civil, political, social, and cultural), and; 2. In a second section, I present the cases that best illustrate how indigenous peoples exercise their collective rights and ethnic citizenship. I refer specifically to the municipality of Suljaa' (Xochistlahuaca) and the autonomous municipality legally known as Rancho Viejo, later renamed Rancho Nuevo de la Democracia, and now re-

named Bandera Nacional, both belonging to the State of Guerrero. These two cases I present have similarities, given the struggle they have led in the Costa Chica Region and are emblematic for the state of Guerrero, in that they have consolidated democratic processes in search of autonomy. However, in the case of Xochistlahuaca, this has been truncated, unlike Bandera Nacional. I conclude my presentation by presenting some reflections that may contribute to the discussion of the urgent need to grant indigenous peoples the right to autonomy and acceptance as culturally diverse citizens, who cannot fit into the traditional conception of Mexican citizenship.

Keywords: Ethnic citizenship, interculturality, conflicts, and social rights, Guerrero.

Introducción

Los pueblos indígenas han buscado desde siempre el reconocimiento de sus derechos, sea por la vía de la protesta pacífica y discursiva o mediante la violencia, que en algunos casos fueron extremosas. Esta demanda siempre se ha centrado en cuestiones que se consideran esenciales para estos grupos étnicos, pues se encuentran apegadas principalmente al territorio, concebido este como espacio de poder y decisiones. De tal manera que sus reclamos tienen un carácter agrario, social y hasta cultural, aunado a ella se encuentra actualmente el reclamo por la autonomía, por el reconocimiento pleno e integro de los derechos que les competen. Asimismo, es importante señalar que los pueblos originarios en México se han desarrollado inmersos en la pobreza y la desigualdad social. Generándose un conjunto de reivindicaciones que buscan acabar con esos procesos de discriminación.

En este sentido, estos reclamos se encuentran ahora centrados en su reconocimiento como sujetos de derechos, quienes demandan también tener una ciudadanía propia, una ciudadanía civil, política, social y cultural que se encuentra apegada a sus usos y costumbres, construida desde abajo, apegada siempre al espacio inmediato de convivencia donde estos grupos se mantienen. De ahí el interés de discutir las implicaciones que tiene la ciudadanía étnica en relación con la ciudadanía social (Luque y Rodríguez; 2018), que permitiría dar paso a una nueva relación entre los pueblos originarios y el Estado mexicano, que se encuentra cada vez más amenazados por lo que el mismo estigmatizo como "minorías".

Ciudadanías étnicas: generalidades de una asignatura pendiente

El objetivo principal de este ensayo es profundizar en la discusión teórica sobre la *ciudadanía étnica con la finalidad de ofrecer un panorama de exclusión hacia los pueblos originarios*, es un tema relevante en cuanto permite re-abrir la discusión, que aún está pendiente en nuestro país, en materia de derechos de los pueblos indígenas, quienes siguen pugnando por la construcción de un país, no solo multicultural o pluricultural, sino también intercultural e incluyente. No se discutirán estos conceptos, ya que se intentará construir una concepción de lo que es la interculturalidad para desde esa perspectiva hablar de las "ciudadanía".

La interculturalidad puede ser entendida como la relación armónica entre dos o más culturas, esta armonía no implica de ninguna manera que no existan conflictos o problemas entre las culturas, por el contrario, lo que la interculturalidad propone es abrir el dialogo en igualdad de la diferencia, para poder llegar a acuerdos que den pauta de entablar esta relación armoniosa.

No obstante, para poder llevar a la práctica este tipo de relación, necesitamos que el reconocimiento de los pueblos indios sea completo, sin trabas o condicionamientos, ya que necesitan ser reconocidos como colectividades que poseen formas propias de organización y reproducción que en la mayoría de los casos no es compatible con el sistema jurídico mexicano.

No pretendo aquí hacer una apología de los derechos de los pueblos indígenas, sino solo poner algunas piezas que permitan adentrarnos en la discusión de lo que Guillermo de la Peña a llamado puntualmente *ciudadanía étnica*, reconociendo que el desarrollo del Estado nación en América Latina supuso la negación de las civilizaciones indígenas, quienes pasaron a desempeñarse como minorías étnicas en el seno de sociedades nacionales, cuya misma definición se basa en el intento por clausurar toda existencia social y cultural alterna. De esta manera, las sociedades multiétnicas de América Latina se configuraron como estados uninacionales que no reconocieron su diversidad interna (Bartolomé; 1998, p. 180).

La negación de las civilizaciones indígenas no solo implico no reconocerlas y otorgarles derechos que les permitiera existir como entidades jurídicas dentro de un Estado nación que apenas sentaba las bases para su desarrollo, sino también implico la estigmatización de estas civilizaciones como "minorías étnicas" que se resistían a cambiar y quienes recibieron la categoría de "indio", encerrando así en un solo termino a la gran diversidad de grupos étnicos que existían en nuestro país. No obstante, esta categoría denigrante, ofensiva y discriminatoria logro con el tiempo ser aceptada entre la población originaria, quienes la apropiaron interiorizándola e identificándose con ella.

De esta manera, en su afán de lograr la unidad nacional y de poder ofrecer una imagen unitaria de la co-

lectividad estatal, genero la construcción de estereotipos más o menos caricaturescos de las supuestas identidades nacionales latinoamericanas. Pero más allá de la arbitrariedad, lo que importa destacar es que ello supone un deliberado intento de imponer un modelo de identificación para el conjunto de la población: "De tal manera que, como todo acto de hegemonía, este proceso excluyo y reprimió a todos aquellos sectores sociales, raciales y culturales que no se parecían al modelo propuesto. Por lo tanto, se define e impone una concepción unitaria de la ciudadanía que desconoce la existencia de lo que Renato Rosaldo ha llamado múltiples "ciudadanías culturales" diferenciadas" (Bartolomé; 1998, p. 182).

Este concepto de "ciudadanías culturales" diferenciadas que propone Rosaldo es retomada por Guillermo de la Peña, quien propone hablar de *ciudadanías étnicas*, concepto que implica la redefinición de la participación social y política donde los indígenas sean interlocutores con el Estado, creen nuevas formas de representación, espacios públicos, donde se propicie el poder de decisión sobre los proyectos que les conciernen (Rojas, p. 1).

De esta manera, la ciudadanía étnica, como lo afirma Kymlicka es diferenciada y pone énfasis en la diversidad de valores culturales que se dan en el seno de los grandes Estados de las sociedades desarrolladas en nuestro tiempo. Por tal motivo, y parafraseando a Kymlicka, la ciudadanía étnica permitiría avanzar en las soluciones basadas en el pluralismo y la inteculturalidad, lo cual podría evitar el conflicto y la desintegración de los Estados multiculturales (Pérez; 2002, p. 205).

Si bien, las definiciones ya citadas ayudan a poder aclarar la conceptualización con respecto a la ciudadanía vista desde lo étnico. No obstante, es conveniente definir la ciudadanía desde el punto de vista etimológico, el cual señala que la ciudadanía proviene:

> (…) del vocablo latino cives, que designa la posición del individuo en la civitas. La idea romana de ciudadanía hace referencia a un status integrado por un núcleo compacto e indispensable de derechos y deberes que definían la posición de las personas libres en la República. Marco Tulio Cicerón, en su célebre diálogo De república, cifró en dos grandes pilares el fundamento y el nervio de las instituciones republicanas: la libertad y concordia. La libertad consistiría en el desarrollo ordenado de vida social garantizado por el ius civile: la ciudadanía representará, por tanto, la proyección de esa forma de libertad en las situaciones individuales (Pérez; 2002, p. 183).

De manera que el concepto tiene orígenes ligados de manera inseparable con los derechos y deberes que el individuo adquiere al vivir en sociedad, en este caso en República, convirtiéndose así en un ciudadano, es decir un miembro de la *civic*. Dicha idea abría de mantenerse hasta llegada las ideas liberales de la Ilustración, tras la cual el concepto de ciudadanía se vería modificado, atribuyéndosele no solo los derechos y deberes de manera general, sino que tomaba ahora la connotación de los derechos a las libertades políticas. En este sentido, el individuo adquiere mediante su status de ciudadano la posibilidad de tener derecho a la participación política dentro del Estado de Derecho.

Ahora bien, una vez aclarado el concepto de ciudadanía, no solo en su noción étnica, sino también en su definición más antigua, es preciso definir lo que es una etnia. La cual, siguiendo a Enrique Florescano, es definida como aquel grupo que se encuentra integrado por personas establecidas históricamente en un territorio determinado que poseen un lenguaje y una cultura común, de manera que reconocen ante otros grupos sus

propias peculiaridades y diferencias, y por lo tanto se identifican entre ellos y ante los demás con un nombre propio (Florescano; 1997, p. 16). De manera que la ciudadanía étnica es un intento de reconocer lo que durante mucho tiempo quisieron hacer los políticos mexicanos durante todo el siglo XIX, en su ambición por crear una nación compuesta por ciudadanos mexicanos, bajo el supuesto de una igualdad ante la ley que dio pauta a sustentar una política de integración e integración de los diversos grupos étnicos que existen en nuestro país.

Por lo anterior, es necesario hacer un breve esbozo de lo que ha sido la consolidación de una ciudadanía mexicana, la cual fue asumida y aceptada por la gran mayoría de la población, sea de manera obligada o voluntaria, pero siempre argumentando la unidad nacional.

La construcción de la ciudadanía mexicana

El movimiento de Independencia logro alentar a la población hacia la construcción de una nación soberana y un Estado republicano, el cual se encuentra dibujado en las constituciones de la época y en las obras de Servando Teresa de Mier y en Carlos María de Bustamante, quienes fueron los primeros cronistas en narrar la gesta de la independencia. De manera que al nacer el proyecto de constituir una nueva nación se necesitaba de impulsar entre la población el nacionalismo, como ideología que permitiría unir las diferencias en una sola identidad nacional, basándose para ello en la concepción de que anterior a la conquista había existido una nación indígena. Esto permitió la legitimación de los sucesivos gobiernos y además dotó a la nación de un pasado remoto compartido. En síntesis, esta concepción mitológica de la nación indígena logro unir tres convicciones: la creen-

cia en la posibilidad de restaurar un imaginario imperio mexicano, el repudio a la dominación española y la definición de la guerra de independencia como una venganza contra las injusticias de la conquista (Florescano; 1997, p. 334).

Por esta razón comienzan a figurar las idead y apelaciones de México y de los mexicanos, lo cual requería cumplir con ciertos requisitos que permitían la incorporación a la nación mexicana, dando pauta a que la nación, entendida esta en bajo la concepción de Benedict Anderson como una "comunidad imaginada" que hace referencia al conjunto de "un tejido de símbolos, emblemas, imágenes, discursos, principios, memorias, valores y sentimientos patrióticos que enunciaban que los pobladores del país, con todas sus disparidades, estaban unidos por ideales semejantes, compartían un territorio, tenían un pasado común veneraban emblemas y símbolos que los identificaban como mexicanos" (citado por Florescano; 1997, p. 18).

Bajo esta construcción de la nación, el ser mexicano implicaba la aceptación de una lengua nacional reconocida en la misma constitución como la lengua oficial, ocultando y subestimando las demás lenguas que existen en el país. La construcción de la mexicanidad también implicaba el reconocimiento orgulloso de valores estéticos de los indios, al igual que del pasado prehispánico, pero también reconocer una herencia española, de manera que el estereotipo de mestizo se convirtió en la mejor expresión del buen mexicano, orgulloso de sus raíces europeas. Este era el ideal a alcanzar, por lo tanto, se requería de la "mexicanización del indio" para poder lograr un estado homogéneo, ocasionando así la exclusión de los grupos originarios del proyecto de nación. Así la ciudadanía social quedo anclada en el proyecto cultural del mestizaje y lo étnico quedo ubicado fuera de la construcción de la misma debido a las exclusiones

sociales y las desigualdades que se les impuso desde la colonialidad del poder (Quijano; 2000).

Para ello se requería de la abolición de las barreras culturales y además la consolidación de las instituciones republicanas en todos los ámbitos de la sociedad, ya que el futuro Estado nación, no solo necesitaba, sino exigía un proceso de mestizaje, no sólo en términos biológicos sino principalmente culturales. Para ello se implementó una política indigenista en los años cuarenta, que tuvo como máximo representante la creación y consolidación del INI (Instituto Nacional Indigenista), que era la institución oficial encargada de esta política. Para los años sesenta este discurso de integración y mestizaje, promovido por el INI fue muy crítica, propiciando que comenzara a resquebrajarse, ya que intelectuales, entre antropólogos y científicos sociales, así como por los empleados del mismo instituto y además por los mismos beneficiados de sus políticas, sobre todo las organizaciones de pueblos indígenas (De la Peña, 1995: 117). No obstante, estas críticas no lograrían muchos cambios en lo inmediato, pero permitió sentar las bases para que en los años ochenta se comenzara a usar un término que no solo planteaba un cambio en la visión del desarrollo, sino también la promoción del respeto a la diversidad cultural, me refiero al etnodesarrollo.

Diez años más tarde las críticas iniciadas en los sesenta y continuadas en años subsecuentes, surtieron efectos, ya no en el discurso sino en un cambio en la constitución mexicana, puesto que para 1991 nuestra carta magna fue enmendada "con el fin de que el artículo 4º reconociera la <<composición pluricultural>> de la Nación mexicana, <<sustentada originalmente en sus pueblos indígenas>> (De la Peña; 1995, p. 118).

La autonomía: una expresión visible de las ciudadanías étnica

Guerrero bronco: despliegue de poderes
Discrecionales que chocan entre sí
Y se ejercen mediante la violencia.
Armando Bartra

La relación de los pueblos originarios con el Estado mexicano ha sido siempre conflictiva, ya que ha estado permeada de conflictos que han impedido una relación armoniosa e igualitaria. Esta conflictividad tiene explicación en gran medida por la falta de sensibilidad por parte del Estado para reconocer, no solo la diversidad cultural, sino los derechos que estos pueblos poseen para poder decidir sobre su propio destino.

En este sentido, las luchas de los pueblos indios han tomado distintos caminos en la búsqueda de conseguir sus objetivos, redefiniendo las formas de los reclamos sociales, caracterizándose ahora dentro de lo que se ha dado por llamar como nuevos movimientos sociales. Dado que su reclamo no es la toma del poder sino, tal como lo señala López Bárcenas, la construcción desde las bases de contrapoderes capaces de convertir a las comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna, al tiempo que buscan la modificación de las reglas por medio de las cuales logran relacionarse con el resto de la sociedad, incluidos otros pueblos indígenas y los tres niveles de gobierno (Bárcenas; 2007, p. 49).

Partiendo de esta consideración, analizaremos como los grupos indígenas en Guerrero no han sido la excepción en estas luchas, ya que los casos que presento de Suljaa´ (Xochistlahuaca) y de Rancho Nuevo de la Democracia (conocido ahora como Bandera Nacional, permiten comprender la dinámica que toma la lucha en

el ámbito municipal por la apropiación de espacios sociales que permitan transformar la relación entre pueblos originarios y las instituciones del Estado.

Es preciso señalar que en ambos municipios el reclamo del movimiento indígena es la autonomía, entendida esta como la capacidad que pueden tener para autorregularse, darse reglas, autodeterminarse, autogobernarse, ya que la autonomía es sinónimo de autodeterminación y de autogobierno. De ninguna manera representa una orientación *necesaria* hacia la configuración de separatismos o de comunidades políticas independizadas de los Estados que ahora las incluyen (Bartolomé, 1998: 184), sino por el contrario plantea una forma distinta de gobierno en el ámbito local, espacio donde estos grupos originarios interactúan.

Autonomía en Suljaa´ (Xochistlahuaca)

En Xochistlahuaca la autonomía surge en una propuesta expuesta en una asamblea como una salida a conflictos anteriores que se venían suscitando como consecuencia de pasados gobiernos priístas, con los cuales hubo represión, presos, desaparecidos, muertos y heridos. Se logra consolidar este proyecto autonómico el 20 de noviembre del 2001, así como el gobierno autónomo.

De esta forma, la autonomía es algo que se retoma a partir de los usos y costumbres que anteriormente tenían, como es el hecho de que la gente nombraba a sus autoridades comunales mediante la asamblea y el sistema de cargo, en donde las personas decidían libremente para elegir a sus autoridades y por ende sobre la vida comunal. Al introducirse los partidos políticos esta organización política se pierde, particularmente el uso de las asambleas y el sistema de cargo como elección de autoridades, sustituyéndolos por las campañas políticas y las elecciones por medio del voto.

De tal manera, hay un cambio en la vida social y política a partir de esta introducción de los esquemas que los partidos políticos establecen, así:

> Empezamos a ver que tenían que hacer campañas las personas que querían tener el puesto de autoridad y de presidente y tenían que ir a Chilpancingo (...) se pierde la idea de que ser autoridad era una responsabilidad muy grande. Empezó la gente a dividirse por colores de los partidos, que ahora ya se identifican con este o con aquel.[1]

Fue así que empiezan las campañas políticas de los partidos políticos, particularmente las del PRI, partido que se introduce imponiendo sus candidatos por encima de la decisión de la mayoría. Empieza así una ola de represión en contra de la población por parte de los gobiernos priístas, principalmente de los caciques locales como: Rufino Añorve, Marciano Mónico, Josefina y Aceadeth Rocha, esta última es quien más ha durado en el cargo, repitiendo y reeligiéndose consecutivamente, y es a partir de este clímax de inconformidad que se va gestando como por gobiernos priístas, muy en especial por esta persona a quien en el año 2002 se le pretendí y se logró remover de su cargo de presidenta municipal.

Así, en el intento de remover a Aceadeth Rocha de su cargo, y antes de ello, se había conformado el Frente Cívico de Xochistlahuaca, el que estaba integrado por los mismos partidos políticos interesados en destituir a la presidenta, así como las mismas corrientes que se encuentran en los partidos. De esta manera no solo los partidos oposición pretendían destituir a la presidenta municipal de su cargo, sino también facciones del mismo

[1] Entrevista realizada el 11 de abril de 2007 a David Valtierra en Xochistlahuaca Gro., quien es coordinados de la Radio Ñomnda´ e integrante del Colectivo en Rebeldía Suljaa´.

PRI. Sin embargo, recordemos que, en años anteriores, se había originado un resquebrajamiento y descomposición en el seno de dicho partido a nivel estado y por consecuencia en el nivel local, es decir, en Xochistlahuaca lo que sucedía es que había una constante contienda de disputa por tener el control local por parte de distintas facciones partidistas, no solo del mismo PRI, sino también de otros partidos. Así estas facciones querían ostentar el poder, pero para ello debían primero de quitar a la presidenta de su cargo, convenciendo al pueblo de que había una nueva esperanza en el mismo partido por corregir las cosas y así lograrían ganar las elecciones que se aproximaban.

Por tal razón, al conformarse el Frente Cívico las facciones aprovechaban la oportunidad y la coyuntura para hacer proselitismo político y poder después ganar la presidencia municipal.

Sin embargo, esta composición heterogénea del frente llevaría a confrontaciones políticas dentro del mismo, principalmente entre sus líderes quienes ansiaban ganar las elecciones próximas. De tal manera en el año 2002 al perder las elecciones para presidente y aprovechando la coyuntura y desilusionado el pueblo por parte de los partidos políticos y a la vez el debilitamiento de los mismos, empezaba a encontrar eco y respaldo en el consenso popular de la gran mayoría que no se sintió identificada ya con los partidos políticos, además de existir un vació que estos habían dejado en las personas por medio de tantas promesas, compromisos, acuerdos y minutas firmadas que nunca se cumplieron. Se propone y acepta la autonomía que representaba la salida más satisfactoria al conflicto, aunque la mayoría de los dirigentes no estaban de acuerdos y advertían a las personas por medio de amenazas de sucesos que habían acontecido en Rancho Nuevo de la Democracia y las masacres de Chiapas.

Cuando se nombran el 20 de noviembre 7 personas que serían las autoridades tradicionales que se encargarían de atender las demandas del pueblo y problemas del mismo, se formaliza la conformación y el inicio de la autonomía en Xochistlahuaca, hecho que coincidió con un proceso que estaba suscitándose en el ámbito nacional, me refiero a la marcha que realizó el EZLN por la dignidad y el color de la tierra, así como también se da la traición por parte del gobierno federal de no respetar los acuerdos de San Andrés Larraizar firmados entre el gobierno federal y el EZLN.

Una vez formalizada la construcción de la autonomía en Xoshitlahuaca, se inicia una campaña de reapropiación de los espacios públicos que habían sido perdidos, es así que el H. Ayuntamiento se recupera y pasa a manos de las autoridades tradicionales; el auditorio público; se crea la radio comunitaria Ñomnda´; el cementerio también pasa a ser administrado por el gobierno autónomo, así como el mercado, entre otros.

Esto fue como recuperar la esperanza que se había perdido y las personas se sentían satisfecha y durante los años siguientes seguirían trabajando con gran entusiasmo por su autonomía, entendida esta como la forma de autogobierno, de disponer y decidir sobre sus recursos naturales como mejor les conviene, de tomar las decisiones sobre la vida comunitaria como lo hacían anteriormente sin intermediarios y de forma directa. Asimismo, la autonomía implica para ellos, "recuperar las formas propias de organización de los pueblos amuzgos, desde cómo elegir las autoridades hasta las formas de cómo ver la vida y enfrentar los problemas para buscar una solución".

Por otro lado, el desarrollo de la autonomía en Xochistlahuaca se ha visto reforzada por que los amuzgos reconocen tener derechos como pueblos indígenas, así han empezado a hacer uso del mismo a través de los

usos y costumbres, conocido también como derecho consuetudinario el cual "es producto de las relaciones históricas y de la inserción jurídica de las comunidades indígenas en la sociedad nacional y regional. El derecho indígena no puede ser visto únicamente como la continuidad de tradiciones y costumbres originarles, sino en su interrelación, confrontación y procesos constitutivos mutuos con el derecho nacional, procesos inmersos, a su vez, en relaciones de poder y de cambios (…) así el derecho indígena ha incorporado prácticas del derecho colonial y nacional".[2]

De tal forma, los amuzgos se han dado cuenta que la constitución mexicana reconoce la existencia de los pueblos indígenas, además que reconoce que tienen derechos, aunque si bien estos en la práctica no se respetan. A pesar de eso, han decidido entablar esta lucha por la autonomía, por la autodeterminación y decisión de su vida política, cultural y social.

Sin embargo, en la actualidad sé a dado un declive en el movimiento y lucha por la construcción de la autonomía, pues si bien los partidos políticos han recobrado fuerzas apropiándose nuevamente de espacios políticos de poder y en especial han encontrado nuevamente respaldo en la población quienes aún creen en los partidos y en especial por los candidatos en quienes ven representar la solución a sus conflictos históricos, es decir, piensan que con el simple hecho de cambiar a la persona que está en el poder se acaba con el mal, así David Valtierra expresa lo siguiente:

> (…) la mayoría de las personas pensaban y también el Frente Cívico y los partidos, que el principal interés era tumbar a Aceadeth Rocha de la presidencia municipal, pero nada más a ella, como persona, como que veían o ven en ella la

[2] María Teresa Sierra. Op. Cit. Pág. 135

> loba o el mal y no ven más allá de lo que existe detrás de los partidos.[3]

En este sentido, después de pasar 3 años en que el movimiento iba hacia arriba en ascenso y de tener a las personas con "los animas elevados" y muy presente la idea de luchar por sus derechos, al venir las campañas electorales de la presidencia municipal en Xochistlahuaca, se da este declive en el movimiento, principalmente entre las bases de apoyo. Así las campañas políticas por parte de los 3 candidatos principales que se disputaban la presidencia municipal los cuales eran: Arturo Marcial del PRD; Aceadeth Rocha por parte del PRI y Uliecer Castañeda de parte del PAN. Se da una presión ejercida por parte de estos candidatos sobre las autoridades tradicionales de apoyar sus campañas, más significativamente por parte del candidato del partido de "izquierda".

De esta manera algunos de los que representaban los intereses del pueblo y estaban al servicio del mismo como autoridad tradicional caen en el juego de los partidos inclinándose a favor de algún candidato, trayendo consigo confrontaciones y distanciamientos entre las personas que impulsaban el proyecto de la autonomía, a tal grado de marcar una separación, puesto que las personas que se encontraban observando los actos realizados empezaron a señalar inmediatamente a las autoridades que decían estar ha servicio del pueblo y no del partido.

Gente del Frente Cívico vuelve a introducirse dentro del cargo de autoridades tradicionales, en específico corrientes provenientes del PRD. De tal forma, las autoridades tradicionales no representan una fuerza política,

[3] Entrevista realizada el 11 de abril de 2007 a David Valtierra en Xochistlahuaca Gro., quien es coordinados de la Radio Ñomnda´ e integrante del Colectivo en Rebeldía Suljaa

ni moral, pues más bien son ahora una expresión de un partido (el PRD).

Podemos hablar entonces de un debilitamiento de la lucha indígena en Xochistlahuaca, precisamente, por la división que se ha generado en su interior y las condiciones de volver a levantar el movimiento son difíciles, pero hay un equilibrio de poderes porque las corrientes y facciones políticas se encuentran estables, hay como una especie de estabilidad política, ya que ningún grupo tiene en realidad la fuerza política para movilizarse.

Municipio en Rebeldía: Rancho Nuevo de la Democracia

El siguiente caso de estudio que presento es también protagonizado en la Costa Chica de Guerrero, por comunidades pertenecientes al municipio de Tlacoachistlahuaca, donde comunidades mixtecas y amuzgas declararon su territorio como "municipio autónomo en rebeldía", realizando movilizaciones pacificas en busca de lograr el cumplimiento de su demanda. Este nuevo municipio aglutinaría a más de veinte comunidades de los municipios de Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Metlatonoc. Iniciados tras el proceso electoral de 1989, del cual los resultados fueron considerablemente cuestionados (Torres; 200, p. 11). Los protestantes de estos hechos exigían el reconocimiento y por lo tanto, respeto a su candidato ganador, además una serie de demandas que en ese momento se ponen en la mesa de negociación.

Este conflicto poselectoral sería el detonante de un movimiento indígena con particular expresión de demanda autonómica, pues para 1994 el conflicto vuelve a resurgir, demandando entonces unas elecciones "limpias" y democráticas. Aunado a ello iniciaron el proceso

de construir un nuevo municipio que permitiera devolver el poder a las etnias de la región, de manera que promovieron y exigieron:

> La destitución del presidente municipal Armando Ramos Brito, a quien acusaban de desvío de recursos públicos y de promover la violencia contra las etnias. Después de un año de negociaciones con el gobierno estatal y sin respuesta a sus peticiones, instalan formalmente el municipio autónomo en rebeldía que bautizaron con el nombre de Rancho Nuevo de la Democracia en diciembre de 1995 (Torres; 2000, p. 12).

De manera que en las comunidades declaradas en rebeldía y en pro de un nuevo municipio, se comienzan a crear gobiernos paralelos a los reconocidos constitucionalmente y en algunos casos en manos de priistas. Dando muestra que eran capaces de construir un poder cimentado en el respaldo de todos los inconformes.

Como parte del proceso de ir dando forma a la autonomía del municipio de Rancho Nuevo de la Democracia, hoy conocido como Bandera Nacional, los indígenas de las comunidades pertenecientes al mismo, iniciaron con fortalecer la participación de la población en las instancias nuevas que estaban creando, de manera que en los Consejos de Desarrollo Regional (CDR) o el Consejo Municipal en Rebeldía dieron pauta a que las comunidades pudieran incidir de manera activa en el fortalecimiento del control de su territorio al permitirse de manera directa definir los ejes problemáticos y formas de acción para encontrar las soluciones. De manera que lograron:

> Conseguir el apoyo por parte del gobierno estatal para la construcción de tres puentes. También han logrado formar un grupo de promotores de educación y salud, así como comités locales de

> desarrollo en cada una de las comunidades y un centro de derechos humanos. Como un ejemplo del manejo de los recursos y del presupuesto por parte de los propios indígenas del municipio en rebeldía, con el presupuesto de tres puentes lograron construir cinco, los cuales lamentablemente el Huracán Paulina destruyó. (Torres; 2000, pp. 137-138).

Los indígenas de este nuevo municipio lograron tejer una red de relaciones entre ellos mismos que les garantizo la unidad y les ha permitido impulsar acciones en concreto para la solución de problemáticas que han presentado durante años, las cuales no habían sido resueltas ni atendidas por los gobiernos de sus antiguos municipios. Pues recordemos que las comunidades del municipio de Rancho Nuevo de la Democracia se desprendieron de los municipios de Tlacoachistlahuaca (principalmente), de Metlatónoc y Xochistlahuaca. Sus motivos radicaron, además de los ya señalados, en la lejanía que mantenían con sus respectivas cabeceras, mismas que impedían el impulso y solución de viejas demandas de justicia social y equidad en el manejo del presupuesto municipal.

Recordemos aquí que la disputa por el control de los municipios ha tenido un interés principal: controlar los recursos que llegan, tanto del Estado como de la Federación, de esta manera, los indígenas de Ranche Nuevo de la Democracia solamente podían tener acceso al control de estos recursos mediante la apropiación del poder municipal, que no obstante se vio truncado bajo los mezquinos intereses de una clase dominante que mantiene para sí el poder local, representado sobre todo en los mestizos que han dominado la región. El control del recurso económico ofrece a quien lo contralan dar dirección al desarrollo, de manera que los mixtecos, amuzgos

y nahuas de las comunidades que conformaron Rancho Nuevo pretendían establecer un gobierno con características popular que permitiera cristalizar el recurso económico en mejorar caminos, escuelas, centros de salud, vivienda y apoyo a campesinos y pequeños productores, que de otra manera no podrían lograr.

Es de mencionar que Rancho Nuevo no ha sido reconocido oficialmente, sin embargo, esto no ha impedido los ánimos de quienes lo impulsaron, pues los indígenas de estas comunidades siguen al pie del cañón, insistiendo en que también pueden gobernarse y dar direccionalidad a un desarrollo distinto y sustentado en la fuerte base social que ha mantenido al municipio en Rebeldía.

Finalmente, en el caso de ambos municipios en rebeldía, forman parte de una larga tradición política de los pueblos indígenas, ya que, como lo señala Bartra, "los surianos democráticos le pelean las alcaldías al cacicazgo, y si no tienen éxito tratan de crear nuevos municipios". De manera que esta situación se agudiza sobre todo en donde hay presencia de grupos étnicos, ya que les disputan el poder a los mestizos que controlan el municipio. Así, los intentos de crear nuevos municipios han tenido distintos momentos que van desde la lucha de los nahuas de la región Balsas contra la construcción de una presa hidroeléctrica en San Juan Tetelcingo; por su parte el Consejo de Autoridades Indígenas de la región Costa-Montaña demanda un municipio mixteco y tlapaneco, mientras que en el pobrísimo Metlatónoc los mixtecos quieren crear el nuevo municipio de Chilixtlahuaca, que finalmente desemboco en la creación desde 1995 por parte de los pobladores de Metlatónoc, Tlacoachistlahuaca y Xochistlahuaca, en la creación del municipio en Rebeldía de Rancho Nuevo de la Democracia (Bartra, 2001: 63). De estos municipios 25 comunidades son mayoritariamente mixtecas, 3 nahuas y 2 amuzgas (Rodríguez; 2002, p. 66).

Reflexiones Finales

Sin lugar a dudas los movimientos indígenas, como lo señale al principio y valga la redundancia han recobrado fuerzas principalmente al impulsarse las políticas neoliberales de globalización económica y cultural. En este sentido, los movimientos indígenas han venido a cuestionar el papel del Estado que sigue sin resolver los problemas de la cuestión étnica al no atender las demandas de los pueblos indígenas que se justifican en un discurso reivindicador de un pasado glorioso, lleno de un presente vivo que sigue latente en el México profundo a lo largo de los 500 años de dominación, opresión, exclusión, racismo y discriminación generados sobre ellos por gobiernos ineptos que han negado su existencia preocupados más por impulsar un proyecto de nación acordes a los intereses de la clase política mexicana de las elites en el poder, de los empresarios, banqueros y la oligarquía mexicana.

Sin embargo, los grupos indígenas, han logrado tejer formas de organización y resistencia que les ha permitido seguir su reproducción social y cultural frente a políticas racistas y de integración a un Estado-nación que no les reconoce sus derechos como pueblos originarios y que muy por el contrario los rechaza y niega.

Debemos mirar la creación de estos municipios autónomos en rebeldía, tanto en Rancho Nuevo con los mixtecos, como en el caso de los amuzgos en Xochistlahuaca, en el marco de la lucha indígena a nivel nacional, que a partir de la década de los noventa iniciaría un proceso de lucha que va más allá de la conquista del poder mediante las elecciones municipales, con la finalidad de terminar con un sistema caciquil que ha generado una clase social capaz de controlar los recursos naturales con fines económicos meramente familiares. Así pues, la lucha actual de estos pueblos tiene que ver con

lo que señala Francisco Bárcenas, quien ha hecho notar que la lucha actual de los pueblos indios no es la apropiación de espacios de poder dentro de la estructura gubernamental o estatal, sino más bien la apropiación de espacios desde los cuales controla de manera directa los recursos que aseguran el desarrollo de estos pueblos. En este sentido, la apropiación de espacios de poder como lo es el territorio permite a los pueblos tener un medio en el cual moverse de acuerdo con sus usos y costumbres, no reconocidos por el Estado, pero si legitimados por los propios actores.

La emergencia cada vez más visible de una reivindicación étnica ha permitido vislumbrar la construcción de una ciudadanía al margen de las configuraciones culturales de cada grupo en espacios comunales, municipales o regionales. De manera, que la ciudadanía étnica concebida desde los pueblos indígenas tiene sus raíces en la identidad territorial que se va construyendo en la medida en que la población concibe su espacio como un lugar valorizado, tanto económica como culturalmente y también de manera adjetivada, es decir incluye aquí los sentimientos de apego y pertenencia, memoria histórica compartida, etc. (Rodríguez; 2001, p. 431). Así, los movimientos indígenas pugnan por un reconocimiento incluyente, es decir que no solo se reconozca la existencia de distintas ciudadanías, sino que además se les tome en cuenta dándoles cavidad en un marco normativo apegado a convenios internacionales como el 169 de la OIT u otros firmados en Ginebra en los años noventa.

Sean o no tomadas en cuenta estas ciudadanías étnicas, seguirán vigentes, tomando cada vez más impulso y fuerza como ya lo mostré en la presente investigación, misma que aún está en camino y que arroja más datos para la discusión aun inconclusa. De manera que, como ya lo mencionaba al inicio, el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios sigue siendo una asig-

natura pendiente y lo seguirá siendo si no pugnamos por tejer puentes que permitan el diálogo intercultural que nos lleve a generar consensos entre los diferentes actores. Finalmente, los pueblos indígenas están demostrando que mientras no exista una apertura verdaderamente democrática en el país, que permita hacer estragos y modificaciones en las estructuras de poder, heredadas del viejo régimen priísta, seguirá habiendo, parafraseando a Armando Bartra, más terremotos políticos que ocasionan inestabilidad a la de por sí carente y frágil democracia suriana, le exclusión y los derechos sociales mínimos con los que cuentan serán los motivos de sus batallas por venir.

Referencias bibliográficas

Bárcenas López, F. (2007) Autonomía indígena en América Latina. M. C editores.

Rojas Cortés, A. La búsqueda de la ciudadanía étnica "desde abajo". En http.//iglom.iteso.mx/PDF/arojas.PDF.

Bartolomé, M. (1998) Procesos civilizatorios, pluralismo cultural y autonomías étnicas en América Latina. En Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas (coordinadores). Autonomías étnicas y Estados nacionales., CONACULTA/INAH.

De la Peña, G. (1995). La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo. Revista Internacional de Filosofía Política, Nº 6.

Florescano, E. (1996) Etnia, estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México. Nuevo Siglo.

Luque, José y Rodríguez, L. (2018) Ciudadanía, globalización y políticas sociales: Apuntes al debate Marshalliano. Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora". Vol. 1. Núm. 1. Págs. 132 – 152. Recuperado el 21 de febrero del 2023 de: http://200.11.218.106/index.php/rodlez/issue/view/51.

Pérez Luño, A. (2002) Ciudadanía y definiciones. Revista Doxa, Núm. 25.

Quijano, A. (2000) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Lander, Edgardo (comp.) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. CLACSO.

Bartra, A. (2001) Donde los sismos nacen. En Tomás Bustamante Álvarez y Sergio Sarmiento Silva. El sur en movimiento. La reinvención de Guerrero del siglo XXI. CIESAS, UAG.

Rodríguez Wallenius, C. (2001) Construcción regional y movimiento social en el oriente de la Costa Chica de Guerrero. En Tomás Bustamante Álvarez y Sergio Sarmiento Silva. El sur en movimiento. La reinvención de Guerrero del siglo XXI. CIESAS, UAG.

Rodríguez Wallenius, C. (2002) Movimientos sociales y nuevos poderes locales en el Sur mexicano. El caso del oriente de la Costa Chica. En Moviendo Montañas. Transformando la Geografía del poder en el sur de México. México UAG/Colegio de Guerrero.

El Programa PILARES: ¿cohesión social y derecho a la ciudad en territorios marginados de la Ciudad de México?

The PILARES Program: social cohesion and the right to the city in marginalized territories of Mexico City?

Cuauhtémoc Ochoa Tinoco
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
ORCID: 0000-0001-8946-0887
cuauhtemoc.ochoa@uacm.edu.mx

Angélica Víctor Martínez
https://orcid.org/0009-0007-8192-2427
angie.martinez3099@gmail.com

Ángel Enrique Mariscal Zavala
https://orcid.org/0009-0008-2619-6933
angel.mariscal.zavala@gmail.com

Frida Abigail Martínez Ortiz
https://orcid.org/0009-0002-6209-0956
frida18@gmail.com

Resumen

El programa del Gobierno de la Ciudad de México denominado Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) pretende construir una red de espacios multifuncionales con actividades diversas con el fin fortalecer el tejido social en las comunidades más vulnerables de la Ciudad de México. Se establece que es una "estrategia de actuación integral que da prioridad a la población joven que se ha quedado rezagada en las instituciones formales de educación; a las mujeres que requieren fortalecer su autonomía económica; y a las comunidades que no tienen acceso a recintos culturales y deportivos dignos". Este programa es parte de la política

social gubernamental, el cual tiene acciones interesantes relacionadas con la atención a sectores marginados de la capital mexicana y en su concepción pretende generar condiciones para el ejercicio de derechos sociales de los habitantes de territorios que han estado excluidos de los bienes y servicios sociales de la ciudad. No obstante, los aspectos formales e institucionales, es necesario analizar las dinámicas concretas y los resultados obtenidos hasta el momento para valorar sus alcances. En este artículo, resultado de un estudio de caso reciente, se realiza un análisis del programa en sus planteamientos conceptuales y en la implementación de éste en ciertas comunidades de la ciudad desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad. Pretendemos exponer diferentes facetas del programa para discutir sí en la práctica ha impulsado el ejercicio de derechos y fortalecido la cohesión social por medio del rescate del espacio público y el impulso a la educación extraescolar, la cultura y el deporte o es un conjunto de acciones de política social con un carácter asistencial y clientelar, de alcance limitado y coyuntural.

Palabras claves: PILARES, Cohesión social, derecho a la ciudad, territorios marginados, Ciudad de México.

Abstract

The Mexico City government's program, Points of Innovation, Freedom, Art, Education, and Knowledge (PILARES), aims to build a network of multifunctional spaces with diverse activities to strengthen the social fabric in Mexico City's most vulnerable communities. It is defined as a "comprehensive action strategy that prioritizes the young population that has been left behind in formal educational institutions; women who need to strengthen their economic autonomy; and communities that lack access to decent cultural and sports venues." This program is part of the government's social policy, which includes interesting actions related to serving margina-

lized sectors of the Mexican capital. Its conception seeks to create conditions for the exercise of social rights by residents of areas that have been excluded from the city's social goods and services. Despite the formal and institutional aspects, it is necessary to analyze the specific dynamics and results obtained to date to assess its scope. This article, based on a recent case study, analyzes the program's conceptual approaches and implementation in certain communities from the perspective of the Right to the City. We aim to present different facets of the program to discuss whether, in practice, it has promoted the exercise of rights and strengthened social cohesion by restoring public space and promoting extracurricular education, culture, and sports, or whether it is a set of social policy actions with a welfare-based and clientelist nature, limited in scope, and temporary.

Keywords: PILARES, Social cohesion, Right to the city, marginalized territories, Mexico City.

1. Derechos sociales y derecho a la ciudad

Las ciudades son espacios de conflicto y lucha de intereses de quienes las habitan. Las interrelaciones que se construyen configuran el espacio urbano, así como las formas de acceso a sus bienes y servicios; a las provisiones y derechos que en ellas se han instituidos a lo largo de su existencia. Los derechos, disposiciones jurídicas que se definen en intrincados procesos sociales y políticos tienen un papel importante en la vida de los habitantes de las urbes. Más allá de los aspectos jurídicos, los derechos tienen una consecuencia concreta en las maneras en que se construye la ciudad y se conforman sus diferentes hábitats, prácticas socioculturales y formas de participación.

En este sentido, diversos derechos establecidos deben ubicarse en el espectro de los derechos sociales, entendidos estos como derechos fundamentales "que tutelan bienes que tienen que ver con la supervivencia y el disfrute de las condiciones materiales que posibilitan el ejercicio real de la libertad o de la autonomía política" (Pissarello; 2007, p. 11, citado en Aragón; 2012, p. 151). Estos bienes definidos en los marcos constitucionales o entramados jurídicos son importantes pues "reconocen a todas las personas independientemente de sus rasgos de adscripción, de que sean ciudadanos y de su grado de necesidad" (Aragón; 2012, p. 151).

Estos derechos sociales no son sólo disposiciones legales, sino también marcos de acción social y políticos concretos en los que los actores sociales operan a partir de sus necesidades, demandas y aspiraciones. De ahí que esto derechos son orientaciones que utilizan aquellos para acceder a bienes de la sociedad o el Estado, en este caso de la ciudad, para satisfacer los requerimientos que les posibiliten un mejor hábitat y una vida digna en los territorios urbanos. Vinculado a este planteamiento está el término "derecho a la ciudad", el cual ha tenido una presencia notable en los debates sobre la producción social del espacio urbano y la acción de los actores en torno a los derechos sociales básicos de los ciudadanos.

En décadas recientes, los grandes problemas de las ciudades latinoamericanas, entre los que están la precariedad laboral, la segregación socioespacial, la persistencia e incremento de la pobreza urbana, el debilitamiento del Estado de bienestar y la inequitativa distribución social de los bienes y servicios urbanos, han provocado la reivindicación del derecho a la ciudad, idea-concepto desarrollado por el francés Henri Lefebvre (1968) en la década de los sesenta. Si bien hoy este planteamiento ha adquirido diferentes significados, en su inicio sirvió

para analizar la realidad de las ciudades en el contexto del sistema capitalista. Lefevre plantea el advenimiento de la sociedad urbana generada por la industrialización en la que aparece una serie de problemáticas y fenómenos específicos de esta sociedad. La producción del espacio urbano entonces es resultado de la interacción política asimétrica que se expresará en el desigual acceso a los bienes y servicios que se producen en esa sociedad urbana. No sólo se observará esto en el ámbito de las relaciones de producción sino en otros espacios como en el del consumo y la vida cotidiana. Al mismo tiempo, reivindica la urgencia de un proyecto urbanístico distinto, en donde los habitantes tengan derecho a la ciudad en la que viven. Así el concepto toma una dimensión política, más allá de lo académico y normativo.

Estos planteamientos fueron retomados y desarrollados más adelante desde otras perspectivas lo que amplió el uso y significado de esta mirada. Carrión y Dammert (2019) exponen con mucha precisión las dimensiones que ha adquirido el derecho a la ciudad en el contexto latinoamericano. Éste se ha utilizado como:

> …categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico. Lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto bastante amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices. El derecho a la ciudad ha logrado situarse como marco de referencia en distintos ámbitos (político, académico, pública urbana), pero con la consecuencia de convertirse en un eslogan general, y un discurso en disputa, una categoría polisémica (p. 9).

Así pues, hablar del derecho a la ciudad requiere considerar las diferentes dimensiones, y en su caso, definir desde cuál se va a abordar el concepto: académica, política o normativa. Se puede trabajar desde la dinámica y propuestas de los movimientos sociales; desde las acciones institucionales o políticas sociales gubernamentales o desde los derechos humanos y la construcción de ciudadanía. No obstante, las diferentes vetas del tema es preciso anotar, al menos algunos aspectos centrales de este concepto. Carrión y Dammert (2019) proponen elementos relevantes para comprender hoy en día en qué consiste el derecho a la ciudad: "… es un intento por modificar las condiciones ´actuales´ de producción de lo urbano, y generar condiciones que permitan un acceso equitativo o ´justo´ sobre este proceso y los bienes valiosos que produce (p. 12).

El objetivo de modificar las condiciones de producción de lo urbano pensamos no sólo se puede lograr con la acción de los movimientos sociales y de sectores de la sociedad civil organizada sino también puede lograrse con la acción pública a través de las políticas urbanas, en especial, las relacionadas con las políticas sociales orientadas a la producción del hábitat como se propone en la Carta Mundial por los Derechos de la Ciudad (HIC; 2005):

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados (artículo IV).

Por ello este reporte de investigación se centra en el análisis de un programa público denominado Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes

(PILARES), programa social del gobierno de la Ciudad de México que se implementa de manera territorial con la intención de convertirse en un referente de apoyo y acompañamiento para la población capitalina de diferentes edades y condiciones sociales, habitantes de las zonas de mayor marginación y altos índices delictivos, en ámbitos como el laboral, educativo y cultural. Hemos tratado de relacionar este programa con el derecho a la ciudad planteado en la Constitución Política de la Ciudad de México e identificar si ha procurado generar condiciones necesarias para que sectores excluidos de la ciudad puedan ejercer ciertos derechos sociales establecidos en el marco jurídico e institucional de la ciudad.

Este trabajo es exploratorio y aquí se presenta un avance de la investigación que se inició en 2020, precisamente, en tiempos de la pandemia de Covid-19. Se hace un corte en septiembre de 2022. La situación de pandemia limitó nuestro acercamiento dada la falta de información oficial y las restricciones para el trabajo de campo. Sin embargo, el abordaje asumido puede dar cuenta de algunos elementos para la discusión sobre este programa en el marco de la relación entre derechos sociales y el derecho a la ciudad.

2. Política social y derechos sociales

Ahora bien, los derechos sociales tienen una estrecha relación con la política social ya que ésta permite la creación de mecanismos y medios para su ejercicio y vigencia, en particular, permite a los integrantes de grupos o colectividades el acceso al universo de provisiones existentes en la sociedad y alcanzar un bienestar social y económico básico. El poseer estándares de vida aceptables socialmente coadyuva a la construcción de ciudadanía en términos de T.H. Marshall (1998), es decir, la

posición en la que los individuos adquieren un estatus de plena pertenencia a una sociedad pues disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. Marshall amplía la noción de ciudadanía ya que plantea que la igualdad humana básica debe ser enriquecida con un conjunto de derechos que no necesariamente son los políticos y civiles sino sociales dado las desigualdades que genera la lógica del mercado capitalista.

Si bien Marshall pone en el mismo plano los derechos políticos, civiles y sociales, es preciso anotar que los primeros son universales y formales, en el caso de los derechos sociales se proporcionan en prestaciones concretas, y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas. Por ello, el Estado está obligado a proporcionar beneficios específicos, los cuales se definirán en procesos políticos, sociales y jurídicos-institucionales complejos y conflictivos, en donde los diferentes actores involucrados se enfrentan para definir los objetivos, alcances, recursos, mecanismos de distribución o asignación, sectores beneficiados, etc. Esto, sin duda, le proporciona una especificidad en su ejercicio diferente a los otros derechos ya mencionados. Por lo anterior es necesario el análisis de las políticas sociales, pues es uno de los ámbitos en los que se generan las condiciones para el cumplimiento de los derechos sociales y en cierto sentido la participación en una comunidad nacional común.

La política social es un término muy amplio y diverso que ha sido analizado desde distintas disciplinas y desde diferentes enfoques teóricos como el de la ciudadanía social de T.H. Marshall, la protección social de Karl Polanyi, la justicia distributiva de John Rawls, el enfoque de capacidades de Amartya Sen o desde la visión de los regímenes de bienestar de Gosta Esping-Andersen. A lo largo del tiempo, estos teóricos y sus respectivas perspectivas han contribuido a la

comprensión de la importancia de las políticas sociales en las sociedades contemporáneas y a diseñar modelos de intervención adecuados. Así pues, los orígenes, ámbitos, procesos y efectos de la política social están vinculados con las dinámicas sociopolíticas y económicas de cada Estado nacional y compete a la sociedad en su conjunto la conformación de éstas, así como su implementación.

La política social siempre ha estado asociada y correlacionada con el desarrollo económico. Históricamente no se puede dejar de relacionar la economía y con la política social, menos aún bajo una lógica de globalización misma que limita o potencializa la política social (Esping-Andersen, 2002 en Draibe y Riesco, et al.; 2007). Además de una economía sólida y bien desarrollada, las políticas sociales requieren un eficiente aparato fiscal, de elevados montos de recursos, una población participante y activa, la existencia de un aparato administrativo organizado y profesional, así como el fomento y expansión del empleo decente. En este sentido, para Amartya Sen (1999) la política social es aquella inversión en capital humano y capital social, que se proveen mediante programas sociales orientados a la participación de las personas y las comunidades en el proceso productivo. De ahí que el desarrollo no debe medirse solo en términos de crecimiento económico, sino en la ampliación de las oportunidades reales de las personas. El enfoque de Sen destaca la importancia del acceso a la salud, la educación y otros recursos básicos como factores esenciales para la justicia social.

Cabe anotar que el Estado ha sido un actor relevante en la generación e implementación de acciones o intervenciones públicas que son consideradas políticas sociales. El Estado de bienestar desarrolló de manera particular un proteccionismo social en el marco de dinámicas del mercado que producían desigualdades en

el acceso de los bienes y servicios sociales, por ello se plantea que:

> […] el Estado de bienestar, *es* el punto de partida del análisis para articular el desarrollo económico y la política social. Pues, más que la fragmentada visión de uno u otro programa social, es la perspectiva del sistema de protección social como un todo la que posibilita examinar los efectos dinámicos de la política social en el tiempo, acompañando el mismo tratamiento dinámico con que se examina el desarrollo económico (Draibe y Riesco; 2007, p. 67).

Se pueden identificar varias formas de política social: I) programas asistencialistas, II) la política social reduccionista y III) la propuesta global de política social. En la primera, la discrecionalidad del clientelismo político es una constante porque trata de paliar las desigualdades, inequidades y pobreza por las ramas y no por la raíz, así lo menciona Sojo et al. (2007) en el que su discrecionalidad y orientación "clientelista" se caracteriza por contener instrumentos de selección de beneficiarios frágiles, por la ausencia de criterios selectivos con fundamentos técnicos y que están orientados en atacar la pobreza en su raíz. De tal modo que los programas asistencialistas tradicionales han surgido en la historia de la política social hasta nuestros días, además que ahora cuentan con una mayor presencia en las instituciones formales que implementan la política social y también se ha incrementado el clientelismo, como regla del juego de la mediación política (Sojo et al., 2007).

La segunda forma de política social se caracteriza y se denomina reduccionista:

> […] ya que sistemáticamente se identificaban elementos negativos de los programas universales para postular el reemplazo del principio

> de universalidad por la focalización a partir de atributos imputados a la focalización en materia de eficacia, eficiencia y equidad, se reducían tanto los objetivos como los ámbitos de acción de la política social a aquellos que, en sentido estricto, más bien podrían serlo de un cierto tipo de focalización (Midgley; 2007, p.319).

Este tipo de política se enfoca en una población determinada, de modo que su orientación es mucho más objetiva, y no busca el impacto que pueda llegar a tener, sino se basa en curar los daños sociales en determinado grupo social, puesto que le da prioridad a los programas sociales que sean realizados con eficacia y eficiencia de modo que las metas u objetivos impuestos sean cumplidos.

La tercera es la política social global, la cual se sustenta en proveer servicios a la gente en situación de pobreza o desventaja en su acceso por medio de la universalización de los apoyos de bienestar social proporcionados por el Estado (Midgley, et al., 2007). La política social global da prioridad a cumplimiento de los derechos sociales a través de mejorar las condiciones de vida de las personas, dotándolas de servicios básicos y necesarios para que puedan aminorar sus condiciones de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades de desarrollo individual y colectivo.

Ahora bien para alcanzar el cumplimientos de los derechos sociales, promover la cohesión social y consolidar una política social basada en un modelo de proteccionismo social, son relevantes cuatro puntos para el armado de esa política social, y esos son los siguientes: "I) la determinación de los niveles y las fuentes de financiamiento contributivos y no contributivos; II) la magnitud de la solidaridad en el financiamiento; III) el desarrollo de la institucionalidad social para una gestión eficiente

de la oferta de prestaciones; y IV) la identificación de derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos de acceso a prestaciones sociales" (Machinea; 2007, p. 122).

Las políticas sociales suelen ser un conjunto de acciones, disposiciones y recursos que tratan de atender objetivos definidos. En su conformación deben considerarse la multidimensionalidad de los problemas o ámbitos que pretende atender, el carácter de la política (focalizada, asistencialista, universal), así como la escala o escalas territoriales de intervención. Machinea y Cruces lo exponen de manera precisa

> La política social es muy demandante, por el carácter redistributivo y multidimensional de sus objetivos. La política social suele cruzar límites jurisdiccionales y sectoriales, exige movilizar recursos en todo el territorio, involucra a diversos actores políticos en las distintas etapas de diseño e implementación, encara problemas multidimensionales que tienen un importante componente intertemporal. Estos factores plantean grados de dificultad que diferencian a la política social de la gestión macroeconómica, área en la que se ha logrado una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos, que ha contribuido a su creciente solidez institucional y credibilidad (2007; p. 134).

En este mismo sentido se menciona que los objetivos e instrumentos de la política social, permiten un acuerdo para el bienestar socialmente deseable y de poder hacer uso de los óptimos medios para poder alcanzar a cristalizar la formulación de los derechos sociales. De modo que, dentro del plano político social es importante conocer el mercado que se encuentra inmerso, para definir la dirección y la correlación que se tienen entre ellas.

Finalmente, la política social es una dirección que se va a definir según los gobernantes, los ciudadanos y las instituciones para hacer cumplir los derechos sociales y humanos, de modo que el cumplimiento de los derechos ciudadanos dota a las personas, familias y comunidades de protección mediante un mecanismo jurídico fundamental para poder cubrir sus necesidades sociales, culturales, económicas y humanas, lo cual, es otra forma de actuar contra las desigualdades sociales y económicas. En la actualidad, los Estados enfrentan el reto de adaptar sus políticas sociales a nuevas realidades económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas y ambientales sin perder de vista su función de garantizar el bienestar colectivo, el ejercicio de derechos y la justicia social.

Por sus características y entramado jurídico institucional, el caso que nos ocupa se inserta de manera clara en la política social del Gobierno de la Ciudad de México. La manera en que está estructurado se puede considerar como un programa focalizado territorialmente que pretende atender problemáticas de desigualdad en el acceso a bienes y servicios de la ciudad, en particular los vinculados con educación, capacitación para el trabajo, deporte y cultura.

3. Política social en la Ciudad de México

En general, en la Ciudad de México se le ha dado especial atención a la implantación de políticas sociales con base en un entramado de disposiciones normativas, institucionales y presupuestarias que procuran atender su responsabilidad social. Ya desde principio de este siglo hubo avances en este sentido como lo identifica Alicia Ziccardi (2009), "ya que las acciones se han orientado a construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, [...] calidad de

vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos [...]" (p. 254). En el periodo en el que se hizo esta investigación el panorama cambió al reforzarse, al menos en los formal, la relación entre política social y el derecho a la ciudad en su dimensión normativa, al quedar instituido éste último en la Constitución política de la ciudad promulgada en febrero de 2017, en donde se incorpora en el capítulo 12 el tema del derecho a la ciudad:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía" (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Además, se establecen algunos instrumentos que permitirán hacer efectivo los aspectos que conforman tal derecho a la ciudad. En el artículo 15 (De los instrumentos de la planeación del desarrollo) se expone lo siguiente: "Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad".

De tal modo, la Ciudad de México ha intervenido a través de programas sociales para la alimentación, el bienestar económico, la educación, el medio ambiente,

la diversidad y no discriminación, salud y seguridad social; ello con el fin de erradicar la desigualdad y la exclusión, así como la inequidad social entre grupos y/o individuos. "La política social en la Ciudad de México se ha caracterizado por su envergadura tanto en el número de programas existentes como por el número de beneficiarios de las mismas" (Cerón; 2016, p. 151). Los programas sociales existentes se han caracterizado por satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones más pobres y vulnerables, cuyo "objetivo es redistribuir para generar mayor igualdad social y urbana y, por esa vía, lograr una mayor inclusión social". (Ziccardi; 2009, p. 254)

Así pues, se trata de políticas sociales que no están destinadas a privilegiar sectores, sino que es positiva en cuanto a la elección y selección del territorio de designación para aquellos que socialmente han sido marginados y segregados. De modo que la implementación de programas sociales se centra en la capacidad distributiva y de acción pública para enfrentar la pobreza y la exclusión social, marcada por la desigualdad. Para la Ciudad de México lo que entiende actualmente como su objetivo de política social en el 4 Informe de Gobierno 2021-2022 de la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum es lo siguiente:

> El objetivo de la política social es asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo individual y social de las personas, a lo largo de su ciclo de vida. Esto implica, por un lado, la atención a necesidades específicas de los distintos grupos etarios: infancia, adolescencia, juventud y personas mayores. Por otro lado, el diseño e implementación de políticas transversales […] La política social debe contribuir a fortalecer el ejercicio del derecho a la ciudad en su sentido más amplio (2022, p. 146).

Por lo anterior, el gobierno de la Ciudad de México se ha enfocado en ampliar los derechos sociales y humanos, dentro de un marco normativo laico, que permita la aceptación de las diferencias sociales, esto es de la libertad de pensamiento, de modo que promueve la participación de las y los ciudadanos, y así lograr disminuir las desigualdades existentes.

Finalmente, la labor social de la Ciudad de México se vio reflejada en la propuesta de Claudia Sheinbaum, como se puede observar en el programa PILARES, ya que se ha considerado "una estrategia para el cambio social con enormes virtudes, sobre todo porque genera a través de procesos educativos capacidades de agencia entre beneficiarios, lo cual le colocó como una política social innovadora y progresista" (CEDSCM; 2019, p. 598). Este es un ejemplo de todas las acciones realizadas por el gobierno de la Ciudad de México para atender las desigualdades sociales, en el cual se han focalizado en atender a sectores vulnerables y con falta de oportunidades para hacer valer sus derechos humanos.

4. Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes

Para el análisis de esta temática y el desarrollo de este trabajo recurrimos a la revisión bibliográfica, tanto del marco de los derechos sociales y la política social del Gobierno de la Ciudad de México, del programa mismo y sobre la temática en general. Para un acercamiento a la dinámica cotidiana en los espacios físicos se realizó trabajo de campo consistente en etnografías en los lugares seleccionados y entrevistas a talleristas, coordinadores de cada unidad y beneficiarios; asimismo, se revisaron diferentes evaluaciones y estudios (oficiales e investigaciones académicas) en torno al funcionamiento de los

equipamientos específicos. Se utilizaron informes y documentos del gobierno de la ciudad en los que se brinda información amplia y concisas sobre el proyecto PILARES, su historia, su filosofía, sus objetivos, sus alcances, sus metas, su manera de manejar la estructura organizacional y datos duros que sirvieron para nuestro análisis de investigación de manera coyuntural.

Es importante anotar que es un trabajo exploratorio con una aproximación fundamentalmente cualitativa que pretende identificar, por una parte, la dinámica concreta de estos centros sociales y, por otra, contrastar sus resultados con los objetivos y fines establecidos en sus documentos básicos y en los de la política social gubernamental en turno. Los PILARES estudiados fueron 3, dos se localizan en la Alcaldías Gustavo A. Madero y uno en Iztapalapa, dos de las demarcaciones con menores índices de desarrollo social de la ciudad.

El Programa Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) fue creado por el Gobierno de la Ciudad de México como una "política educativa comunitaria e integral para regenerar el tejido social en zonas prioritarias mediante la participación de sus habitantes, sin importar su condición social y económica o sus creencias culturales" (PILARES, página oficial).

Uno de sus objetivos primordiales es disminuir violencias y desigualdades, por ello mediante este programa el gobierno atiende principalmente zonas con menor Índice de Desarrollo Social, mayor densidad poblacional, que cuentan con mayor presencia de jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, y en donde existan problemas de violencia. Si bien los espacios físicos están focalizados territorialmente, las instalaciones y los servicios pueden ser utilizados por cualquier persona. Ahí se pueden iniciar o continuar sus estudios -desde alfabetización hasta licenciatura-, así como acceder a ta-

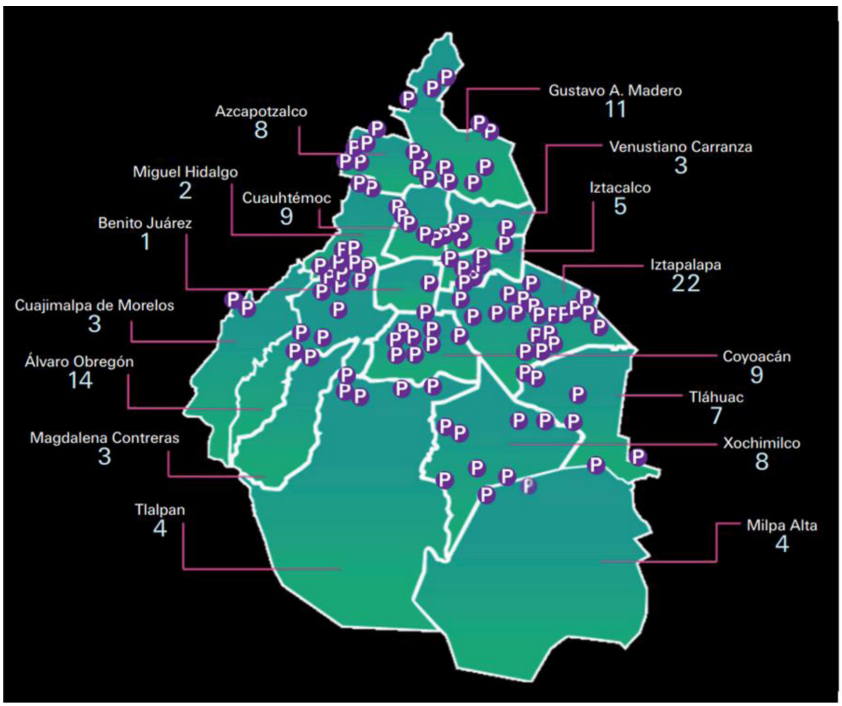
lleres deportivos, culturales y de capacitación en oficios para la producción, comercialización y emprendimiento que permitan lograr la autonomía económica. Todas las actividades son gratuitas. Algunas de las actividades y los talleres que se imparten en los PILARES son: la ciberescuela, escuela de código, habilidades emocionales, escuela de paz, talleres de economía económica, talleres de cultura, talleres de deporte y servicios de apoyo (GOCDMX; 2019, pp. 114-115).

La dependencia responsable de su operación es la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTEI) y su implementación está a cargo de la Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación (CGIEI). El programa se ha orientado a apoyar y acompañar a la población en general de localidades con bajos índices de desarrollo social y en situación de vulnerabilidad, en particular, a mujeres jefas de familia y a jóvenes de 15 a 29 años; ello con fin de que a través de la educación y el trabajo puedan acceder a derechos sociales y mejores oportunidades económicas que les permitan tener mejores condiciones para su inclusión social.

Este programa tiene sus antecedentes en experiencias similares puestas en marcha en diversas ciudades latinoamericanas como Medellín, Colombia, Buenos Aires, Argentina o en algunas ciudades de Brasil. Este fue una de las propuestas de campaña de la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum (2018-2024). Ante problemáticas sociales muy marcadas en las zonas periféricas de la Ciudad de México, el planteamiento central fue enfrentar la violencia, el rezago y la segregación sociales con estos espacios, con el fin de que los habitantes de esas zonas tuvieran posibilidades de acceder a ciertos bienes y servicios urbanos de la ciudad (véase mapa 1). El programa se ha convertido en una intervención más o menos integrada hacia diversas poblaciones que hasta antes de su creación estaban atendidas de manera frag-

mentada por diferentes programas e instancias gubernamentales delegacionales o del gobierno central.

MAPA 1
Número de PILARES por Alcaldía, 2020



Fuente: Programa PILARES. Mapa presentado en el Informe 2020

Cabe destacar que un antecedente del programa PILARES en la vertiente de ciberescuelas surge y se desarrolla en la Alcaldía Tlalpan, en 2004, donde una de las principales acciones fue el programa para erradicar la alta deserción escolar, el cual se llevó a cabo la instalación del "CiberTlalpan". En 2016 se retoma el programa nombrándolo "Asesorías educativas presenciales y en línea en cibercentros de aprendizaje con jóvenes Tlalpan 2016", en el año 2017 el programa retoma el nombre de "ciberescuela". (Meneses; 2021, p. 71).

En 2018 PILARES retomará la idea para incorporar como parte relevante del programa en distintos barrios, colonias y pueblos marginados. En 2019 se inaugura el primera instalación PILARES en la Ciudad de México llamado "Richard Wagner" ubicada en la alcaldía Álvaro Obregón, en donde la jefa de gobierno argumentó que se esperaba a partir de ese año la inauguración y apertura de 150 más, con acceso gratuito a talleres culturales y a actividades educativas, de deporte, entre otras (Velázquez et ál., 2019,) al igual hizo mención de que la meta era instalar durante su administración 300 centros comunitarios ubicados en zonas con mayor marginación de la capital.

Por otra parte, es importante señalar que en los primeros años de funcionamiento "el Gobierno de la Ciudad de México dio cuenta que se había atendido a 846 048 personas en PILARES (ya establecidos) y en brigadas de PILARES itinerantes que trabajaban en colonias en donde aún no se habían construido el espacio físico para el programa" (Meneses; 2021, p.72) entonces se plantea que hay una visión macro para llegar a un número cercano al millón de usuarios que estarían ejerciendo algunos de sus derechos sociales (El Universal; 2019, p.2).

El Programa PILARES posee una filosofía de integración social y económica, la cual da acceso a derechos a la población más vulnerable de la Ciudad de México, esto a través de la educación, la cultura y el deporte; de modo que a través de estos procesos se pueda llevar a cabo una integración social y/o la reconstrucción del tejido social. En el documento *Ciudad de México: Ciudad de la innovación y la esperanza* (Sheinbaum; 2018) se menciona la necesidad de generar un gobierno que esté apegado a la eficiencia, efectividad y eficacia, que considere, además, la inclusión y respeto a los derechos humanos.

De tal modo, la integración comprende el reconocimiento de pueblos originarios, de la cultura y de la

diversidad que hay en la ciudad. También, señala que uno de los derechos sociales fundamentales es la educación, por lo que "propone fortalecer los programas sociales existentes y garantizar la educación y la salud como derechos sociales" (Damián; 2019, p. 53). Lo anterior incluye, la educación, la cultura y el deporte para los y las jóvenes, y en general para todos los habitantes de la capital, de modo que era preciso generar espacios de recreación, aprendizaje y así fortalecer los lazos de la ciudadanía a través de la participación.

En este sentido, el principal objetivo de PILARES es "atender las desigualdades de la Ciudad, incentivando la participación igualitaria de la comunidad, para que pueda ser partícipes del proceso político en la construcción de una ciudadanía más fortalecida y competentemente activa (Mariscal, Martínez y Víctor; 2021, p. 29), ello con la finalidad de disminuir el rezago educativo entre los jóvenes, además de impulsar la formación y el desarrollo creativo de la población, esto es, particularmente en los barrios, colonias y pueblos marginados, mediante el desarrollo de capacidades artísticas y culturales (Evalúa-CDMX; 2019). Todo esto a través dar el acceso a servicios de cultura física, es decir, de actividades recreativas, físicas y deportivas, principalmente a las comunidades con menor índice de desarrollo social.

El programa está formalmente acorde con las concepciones de los derechos sociales y el desarrollo social establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México y su respectiva ley de Desarrollo Social. La política social en la que se enmarca el programa está definida a partir de doce principios rectores para la creación de políticas sociales: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Sin duda, la incorporación de estos principios básicos en la implantación y operación del programa es un reto mayúsculo.

5. Forma de operación del programa

La forma de operación del programa PILARES es a través de una estrategia organizacional en la que se encuentran los entes públicos de la administración pública estatal, de modo que su organización está compuesta por una Dirección General de Planeación y Evaluación Estratégica, Dirección General de Desarrollo e Innovación Tecnológica, Dirección General de Enlace Interinstitucional, Dirección Ejecutiva Jurídico-Normativa, la Secretaría de Educación, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación y Coordinación General de Inclusión Educativa e Innovación de PILARES.

Desde 2019 se establecieron las reglas de operación del programa para los tres principales organismos que participan en la prestación de los servicios: Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, Secretaría de Cultura e instituto del Deporte (GOCDMX; 2019). Con base en ellas se establecen las formas de trabajo en los talleres y actividades que van en correspondencia con las dimensiones de atención del programa: "autonomía económica, ciberescuela, deporte comunitario, cultura y arte" (Damián; 2019, p. 540); los cuales son organizados, impartidos y revisados a su vez por talleristas, jefes de taller, monitores, docentes, coordinadores, subcoordinadores y promotores. Estos procesos pedagógicos y de intervención social pretenden generar nuevas formas de participación colectiva con el objetivo de responder a diversas necesidades y problemáticas de la población en general, a saber: carencia de empleo, deserción escolar, desintegración social, analfabetismo y comunidades inseguridad y con violencia, etc. (Mariscal, Martínez y Víctor, 2021, p. 29; Chávez, 2022).

PILARES ofrece formación académica, talleres de capacitación para el autoempleo, talleres y actividades culturales, artísticas y deportivas orientadas a diferentes

grupos etarios entre ellos niños, jóvenes, adultos y adultos mayores. La dinámica de funcionamiento de la oferta en cada centro inicialmente ha sido flexible, voluntaria y participativa, sin embargo, en el momento del corte temporal de esta exploración, se distinguen algunos cambios que han provocado problemáticas relacionadas con la discontinuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la dispersión de los recursos y esfuerzos de quienes están a cargo de tales actividades.

En la operación del programa se articulan diferentes niveles jerárquicos que van desde la dirección general hasta las jefaturas, pero en el "terreno de acción", tanto beneficiarios como talleristas pueden intervenir en la generación o creación de nuevos talleres que beneficien a más ciudadanos dependiendo de las condiciones de cada centro comunitario, de modo que "la organización y acción de los usuarios es a través de la motivación de participar no sólo en la asistencia a los talleres, sino en la sugerencia de talleres para que los demás usuarios también sean partícipes" (Mariscal, Martínez y Víctor; 2021, p. 27).

El programa PILARES ha promovido que jóvenes y personas mayores de edad puedan desarrollarse de manera personal y profesional, ya que al contar con diversos talleres en materia de educación, capacitación laboral, deporte y cultura se impulsa la reducción del rezago educativo; a que las mujeres cuenten con mayor autonomía económica, ello por medio de la producción y prestación de servicios; y así mismo, impulsa la formación y el desarrollo creativo y personal de los habitantes de las localidades donde se ubican estas instalaciones. De modo que "El objetivo de los PILARES es contribuir al ejercicio de los derechos: a la educación, al desarrollo sustentable, al empleo, a la cultura y al deporte a través de las instalaciones de diversos centros comunitarios" (GCDMX; 2018). Estas acciones son vistas por el Gobier-

no de la Ciudad de México como el cumplimiento del derecho a la educación para las y los jóvenes, así como el derecho al desarrollo sustentable y al empleo, sobre todo de las mujeres y jefas de familia. También, estos espacios han alojado diferentes expresiones culturales y artísticas de las diversas comunidades, así como se ha promovido el derecho al deporte y la actividad física para el mejoramiento de la salud, el desarrollo integral y el tejido social de las comunidades.

Un aspecto que hay que resaltar es que diversas acciones y formas de articular las actividades de diferente índole "permite evitar duplicidades, compartir espacios y equipamiento; además de generar sinergia para el logro de objetivos" (GCDMX; 2018). De tal manera que, cada uno de los ciudadanos cuente con el acceso gratuito a las distintas actividades recreativas, deportivas y físicas con el acompañamiento de talleristas, tutores y equipamiento físico y digital que permiten la organización, producción y capacitación de la comunidad en pro del desarrollo social y la protección a sus derechos humanos. No obstante, debido a las condiciones de organización y administración de los PILARES, en muchos de los casos no se logran cumplir de manera cabal estos objetivos.

No obstante, las limitaciones y problemáticas en su implantación, podemos afirmar que el programa se acerca a los objetivos planteados. En este sentido, coincidimos con la evaluación realizada por Evalúa-CDMX (2019) en la que plantea:

> El Programa de Gobierno 2019-2024 tiene como eje el "hacer de la Ciudad de México una ciudad de derechos como factor esencial para acotar desigualdades, proveer acceso a derechos y prosperidad compartida" (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 11), en este sentido […] el Programa Pilares es una estrategia adecuada para hacer

> realidad los derechos ciudadanos en los barrios más vulnerables de la Ciudad, así como tener efectos inmediatos a mediano y largo plazo sobre las formas de la desigualdad social y económica existentes en los espacios sociales donde opera; es decir, el diseño del programa es congruente y pertinente con las líneas de acción generales del Programa de Gobierno 2019-2024 de la Ciudad de México." (p. 598).

6. Fortalezas, debilidades y retos del programa

PILARES es parte de la política social del gobierno de la ciudad que, según las evaluaciones iniciales, ha generado beneficios positivos en las poblaciones más marginadas de la Ciudad de México, pues tiende a reforzar el tejido social comunitario como se ha expuesto en algunos trabajos específicos (Evalúa-CDMX, 2019; Meneses, 2021, SECTEI, 2022, Chávez, 2022). "PILARES muestra ser una estrategia para el cambio social con enormes virtudes, sobre todo porque genera a través de procesos educativos capacidades de agencia entre sus beneficiarios" (Evalúa-CDMX; 2019, p. 598). Además, su implementación ha tenido como consecuencia una transformación social, comunitaria y económica en la ciudadanía. De ahí que algunas de sus fortalezas sean, por una parte, el carácter innovador en el abordaje de las problemáticas de los territorios seleccionados, y por otro, considerar a la educación, el trabajo, el deporte y la cultura como derechos humanos y sociales. El programa ha contribuido a regenerar entornos urbanos deteriorados y establecer las condiciones para el ejercicio de derechos de sus habitantes sin importar su naturaleza social, cultural y económica, valoración en la que coinci-

den otros autores (Evalúa-CDMX, 2019; Meneses, 2021, SECTEI, 2022).

No obstante, el optimismo inicial, consideramos pertinente anotar diversos aspectos, no necesariamente positivos, que obstaculizan en adecuado funcionamiento de estos centros comunitarios. Esta revisión se basó en la información recabada en el trabajo de campo y en el análisis de sus procesos operativos. Sin duda, los retos que se afrontan son diversos y deben ser considerados y atendidos por los responsables institucionales, docentes, talleristas y beneficiarios.

En este sentido, un aspecto relevante son las limitaciones en la prestación del servicio y la transferencia de los costos básicos de ciertas actividades a los usuarios y talleristas. Ellos aportan los insumos y materiales necesarios para poder realizar las tareas consideradas en los procesos de capacitación y formación de los usuarios, lo que es contrario a los objetivos, metas y visión del programa. Debido a la falta de recursos la participación de usuarios, talleristas y docentes afirman que su aportación es prácticamente la mitad de lo requerido en algunas actividades. Consecuentemente se afecta la asistencia y participación de los beneficiarios y, por tanto, no pueden adquirir todos los beneficios que se propone formalmente, de modo que queda en entredicho el cumplimiento de los objetivos del programa. Si bien esto no es generalizado es necesario revisar los procedimientos administrativos y la planeación respectiva para evitar el deterioro de las tareas de los PILARES. Por ejemplo, en las ciberescuelas, según una evaluación interna del programa, en los indicadores de calidad de gestión, las asesorías y actividades son las más bajas en aprobación por parte de los usuarios, está alrededor del 70 por ciento con una tendencia a la baja (SECTEI; 2022, p. 57).

Otra situación que se observó es que en algunas instalaciones hay una gran demanda de recursos eco-

nómicos, materiales y humanos y no siempre se puede atender de manera oportuna dado la burocracia (trámites administrativos) existente en las diferentes entidades que participan en el programa y la gestión propia de los PILARES. Ello se liga con las difíciles condiciones económicas de los beneficiarios que en ocasiones impiden su asistencia regular o provocan su retiro de las actividades y talleres que cursan. Ante esta situación PILARES tiene el desafío de generar o afinar sus estrategias organizativas, pedagógicas y operativas para lograr la permanencia de sus usuarios.

También hay deficiencias que deben atenderse a la brevedad. Una es la referente al fortalecimiento de la relación entre PILARES y las comunidades de su entorno, ya que, si bien hay indicadores de mejoramiento del tejido social desde una visión de contención de las violencias, no ha habido un crecimiento de este indicador en tres años de su implantación y no sólo eso, sino que son los menores índices entre todos los que fueron considerados en una evaluación interna del programa (SECTEI; 2022, p. 56). En este sentido se requiere de una estrategia que permita construir una comunidad en torno a cada uno de estos equipamientos, a partir de un trabajo cuidadoso de gestión social y cultural que incentive que los usuarios y la población se conozcan, desarrollen confianza y tejan relaciones solidarias que permitan no sólo la utilización del espacio en sí, sino su apropiación.

Un tema imprescindible para su funcionamiento y obtención de resultados es atender las condiciones de trabajo y la relación laboral de los colaboradores del programa. Con base en nuestro análisis documental y trabajo de campo nos percatamos que los integrantes del programa (información recabada con encargados y talleristas de los PILARES estudiados y algunos otros talleristas entrevistados) viven una situación de precariedad económica y con condiciones de trabajo limita-

das. El personal del programa no tiene una relación contractual formal. El mecanismo para su "contratación" y pago de servicios es por medio de una beca cuyo monto económico es mínimo (menos de un salario mínimo); no cuentan con prestaciones de ley ni seguridad social; no se proporciona capacitación adecuada; existe gran inestabilidad en el empleo y hay poca trasparencia en la asignación de puestos. Sin duda, esto afecta la prestación de los servicios, restringe la profesionalización del personal y genera una competencia "feroz" por los puestos de trabajo afectando la cooperación y el trabajo en equipo.

Esta situación laboral y organizacional ha provocado una rotación continua de personal de diferentes niveles, puestos y unidades, lo que ha repercutido en la interrupción de procesos de enseñanza aprendizaje de los usuarios en diversos servicios y de proyectos culturales y educativos que se fueron construyendo entre talleristas y docentes con personas de la comunidad. De este modo, se extiende el desinterés de usuarios para asistir pues la falta de continuidad de las actividades y el cambio frecuente de instructores, que tienen reconocimiento de sus saberes y disposición de cooperación, incentiva su inasistencia y con ello se deslegitima al propio programa. En ocasiones, el inicio anual de actividades es "comenzar de nuevo", ya que las experiencias previas, los productos realizados en anteriores cursos, los saberes compartidos y los vínculos con los usuarios quedan al margen de la lógica administrativa de los responsables de cada PILARES. Aunque esto no es regla común si hay un desánimo por parte de talleristas y docentes, quienes no consideran valorado su trabajo y ven reducidos sus márgenes de acción y creatividad.

Es lugar común en el análisis de las políticas públicas el énfasis en la necesidad de la evaluación de los programas para rectificar o consolidar su implantación. Si bien se han hecho evaluaciones externas e internas al

programa consideramos oportuno la realización de evaluaciones cuantitativas y cualitativas del desempeño de cada unidad prestadora del servicio con el fin de poder cumplir con sus objetivos, misión y visión institucional en el nivel local o de proximidad. Tales evaluaciones permitirán generar procesos de adaptación o reestructuración en la dinámica interna, en la atención a los usuarios y en el fortalecimiento de los vínculos con las comunidades y la sociedad civil a las que presta servicio cada uno de estos centros comunitarios.

Existe un riego latente que los responsables del programa deben considerar. Se advierte ya la aparición de disputas por el control de los recintos por parte de grupos internos o vinculados con el partido en el gobierno de la ciudad. El control significa la distribución de "lugares y tareas" (de talleristas y docentes) a los cercanos o simpatizantes y la orientación de las actividades hacia formas clientelares que serán retribuidas a través de permanencia en el puesto o ascensos políticos. Si bien en nuestro trabajo de campo esta situación no fue el común denominador, es un aspecto que si no se atiende y se establecen reglas claras en el funcionamiento del programa pueden desvirtuar este esfuerzo público.

Finalmente, una situación relacionada con lo anterior pone un foco rojo a la operación del programa en términos de derechos sociales. La cercanía del programa con la ciudadanía puede hacer que este tipo de política social tienda a la discrecionalidad y se utilice con fines políticos, generando relaciones clientelares y patrimonialistas. Los beneficios que ha brindado pueden ser usufructuados por grupos partidistas o sociales vinculados, principalmente, a los gobiernos de las alcaldías, al gobierno de la ciudad o al partido hegemónico en la ciudad, por lo que es preciso establecer con claridad a los diferentes actores participantes los marcos de acción y funcionamiento de cada espacio y del programa en general.

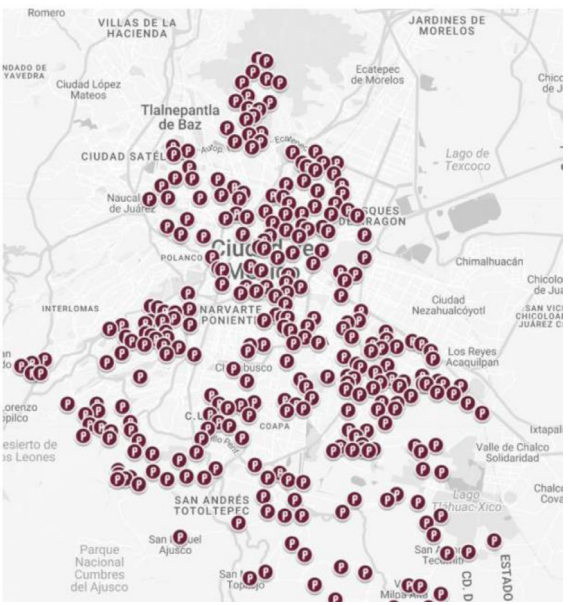
En el siguiente listado anotamos los principales retos que tiene el programa para su mejoramiento y consolidación con base en el análisis de los casos estudiados y la bibliografía revisada:

1. Mejora en la planeación administrativa y organizativa interna;
2. Asignación suficiente de los recursos financieros para los materiales de talleres y cursos.
3. Fortalecimiento de la vinculación con organizaciones de la sociedad civil locales para construir redes de cooperación comunitarias.
4. Regularización de la situación laboral de los facilitadores de servicios y de los lideres coordinadores de proyectos de cada uno de los espacios.
5. Mejorar y ampliar las estrategias de difusión y comunicación del proyecto para estimular la participación ciudadana de las comunidades donde se localizan.
6. Elaborar un marco jurídico institucional preciso acorde con la organización y funciones de cada PILARES para darle certeza jurídica al proyecto.
7. Generar instrumentos y proceso de evaluación pertinentes, puntuales y regulares en su aplicación para orientar y atender las fortalezas, oportunidades, debilidades y oportunidades a corto y mediano plazo.

Hemos expuesto un necesario análisis puntual de las problemáticas y retos que tiene el programa, el cual brinda una valoración positiva hasta el momento; no obstante, es preciso anotar que esa valoración tiene mucha relación con la acertada localización de los inmuebles a lo largo y ancho de la Ciudad de México (véase mapa 2). Esta se ha realizado a partir de las características de la población y los territorios clasificados como prioritarios. En este sentido, cuando se quiere intervenir

de manera decidida en las condiciones de vida de las comunidades excluidas es preciso tomar en cuenta que la marginación social, la segregación socio-territorial y la violencia urbana tienen inequívocamente una dimensión espacial que hay que considerar como una de las variables centrales. Así, paulatinamente los PILARES se han convertido en puntos de referencia urbana y social en los diversos lugares en donde se han emplazado, situación que puede ser utilizada para vigorizar los vínculos con la sociedad y visibilizar el quehacer de cada instalación para acercar a la población a esta acción gubernamental.

Mapa 2
Distribución territorial de los PILARES en la Ciudad de México, 2024



Fuente: Programa PILARES para el bienestar, https://pilares.cdmx.gob.mx/

A continuación, exponemos las conexiones entre el programa PILARES y el derecho a la ciudad, asimismo planteamos como se puede ensanchar y profundizar con base en los estándares y variables básicas del enfoque de los derechos humanos.

7. PILARES y el derecho a la Ciudad

A partir del análisis del funcionamiento e impacto de tres PILARES en dos zonas de alto grados de marginación e inseguridad: Gustavo A. Madero e Iztapalapa, consideramos que hay algunos elementos interesantes para reflexionar sobre la incidencia de este proyecto gubernamental en el ejercicio de los derechos sociales en la ciudad y la construcción de ciudadanía.

En principio, en los casos analizados se identificó la pertinencia de estos espacios por las características de las poblaciones atendidas, ya que están catalogadas como prioritarias. Asimismo, ha sido positivo ofrecerles a los habitantes de esas colonias un espacio físicamente reconocible en el cual puedan acceder a los diversos talleres, asesorías y servicios que finalmente servirán para fortalecer los ámbitos de la educación y el trabajo, en términos de profesionalización, actualización y aprendizaje de nuevas herramientas. Otro aspecto importante es la participación de estudiantes y profesionistas universitarios en la administración e impartición de cursos, talleres y asesorías en los PILARES. La incorporación de este grupo de jóvenes en las labores de este programa les provee un antecedente laboral, un apoyo económico y, además, complementa su formación al aplicar sus conocimientos en situaciones prácticas y adquieren un sentido social de su profesión a partir de la extensión o divulgación de sus conocimientos, saberes y habilidades.

Si el derecho a la ciudad está vinculado a la existencia y ejercicio de los derechos sociales, los cuales están incorporados al universo de los derechos humanos, se puede analizar su consecución en la medida en que algunos de esos derechos tengan condiciones de ejercerse en la ciudad, a través de diferentes instrumentos y medios. Entonces, si analizamos la atención que se presta en el programa PILARES con base en el grupo de derechos humanos que están reconocidos en la Constitución de la Ciudad (CPCDMX) (véase cuadro 1), esto nos podría aproximar al papel que ha adquirido el programa con respecto al derecho a la ciudad de diversos sectores de la población excluida tanto de las periferias como de la ciudad central de la capital mexicana.

Cuadro 1
Derechos reconocidos por la CPCDMX según tipo de Derecho

Grupo de DD.HH.	Artículo	Inciso	Derecho Humano
Derechos Civiles y Políticos	6	A	Autodeterminación Personal
		B	Integridad
		C	Identidad y a la seguridad jurídica
		D	Derechos de las familias
		G	Defender los derechos humanos
		H	Acceso a la justicia
		I	Libertad de creencias
	7	A	Buena admón. pública
		B	Libertad de Reunión y Asociación
		C	Libertad de Expresión
		D	Información
		E	Privacidad y a la Protección de los datos personales
		F	Gobierno democrático y a la Participación Política Paritaria
	14	A	Seguridad Urbana y Protección Civil
		B	Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia y el Delito
	8	A	Educación
		C	Ciencia e Innovación Tecnológica
		D	Derechos culturales

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	9	E	Deporte
		A	Vida digna
		B	Al Cuidado
		C	Alimentación y Nutrición
		D	Salud
	6	E	Derechos sexuales
		F	Derechos reproductivos
	9	E	Vivienda
		F	Agua y Saneamiento
	10	A	Desarrollo Sustentable
		B	Trabajo
	12	-	A la Ciudad
	13	A	Medio Ambiente Sano
		C	A la Vía Pública
		D	Al Espacio Público
		E	Movilidad
		F	Tiempo Libre
Total			35

Para un análisis más sistemático de este programa se pueden identificar derechos reconocidos por la CPCDMX (2017) (derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) los cuales son recogidos en los objetivos o en los principios del programa. En principio, hay diversos planteamientos que se fundamentan en el artículo 12 referente al derecho a la ciudad: en la Constitución local se establece que "el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía."

Los derechos que se pueden identificar como garantizados por el gobierno a través del programa están incluidos en el grupo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Específicamente son los relacionados con educación, cultura, deporte, vida digna,

trabajo, al espacio público, al tiempo libre y a la ciudad. Además, podríamos agregar algunos del grupo de derechos civiles y políticos como autodeterminación personal, seguridad ciudadana y prevención de la violencia y el delito. Para profundizar este análisis se requerirá información más abundante y detallada, por lo que aquí sólo exponemos una posibilidad de aproximación más extensa.

Si utilizamos el enfoque de los derechos humanos como derechos sociales se debe tener en cuenta que las políticas públicas poseen tres columnas: los derechos, las obligaciones y los principios transversales (Vázquez y Delaplace, 2011; Alza Barco, 2014 citados en Aretia, 2021). Para incorporar estos componentes siempre que sea posible en el ciclo de la política pública, es necesaria la revisión jurídica de instrumentos jurisprudenciales, así como normas nacionales e internacionales. José Pablo Aretia (2021) plantea que en un inicio se debe Identificar los Derechos Humanos en su calidad de obligaciones del Estado; después delimitar los derechos, es decir, tratar de definir sus contenidos mínimos y los estándares respectivos en conformidad con el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Es en este aspecto que puede ser útil establecer variables e indicadores de cumplimiento de los derechos específicos como los que proponen Vázquez y Delaplace (2011, p. 43), a saber:

- Disponibilidad: garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
- Accesibilidad: que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.
- Calidad: que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requeri-

mientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- Adaptabilidad: que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.
- Aceptabilidad: que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

Este esquema de análisis asumido fue utilizado en la parte final de esta etapa de la investigación, aunque no se desarrolló ampliamente en los estudios de caso, dado la situación de pandemia y la insuficiencia de información. Empero, consideramos que es una veta muy interesante que se puede explorar en la continuación de la investigación. La operacionalización de las dimensiones propuestas puede acercarnos de manera más precisa a la efectividad e impacto del programa en cuestión y de la política social del gobierno de la ciudad. Sin duda, será un ejercicio esclarecedor de la temática expuesta en este documento.

Consideraciones finales

Con base en lo expuesto aquí podemos anotar que, por un lado, PILARES está sustentado en el planteamien-

to sobre el derecho a la ciudad instituido en la Constitución Política de la Ciudad de México; por otro lado, el diseño e implementación actual del programa ha generado ciertas condiciones para el ejercicio de derechos sociales relacionados principalmente con la educación, capacitación laboral para la autonomía económica y la cultura. Si bien, hay otros aspectos que atiende, es en estos tres rubros donde las acciones tienden a mejorar el bienestar de los usuarios de estos espacios y les permite ampliar sus perspectivas individuales y colectivas al articular en un mismo espacio distintos servicios y esfuerzos institucionales del gobierno de la ciudad.

En este sentido podemos plantear que en términos de la consecución de derechos sociales como derechos humanos el programa cumple, por lo menos en el nivel básico y formal las variables de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad y con ello se procura la cohesión social de las comunidades que están en el entorno inmediato de estos centros comunitarios. Sin duda, sobre estos temas habrá que profundizar para conocer más el impacto de este programa y evaluar su contenido y operación en los años venideros.

Un aspecto central en la concepción del Estado de bienestar desde una perspectiva política e ideológica de izquierda es la extensión de los derechos sociales, los que pueden verse desde la perspectiva de la desmercantilización de los bienes y servicios que proveen las condiciones para un bienestar de la población. En esta perspectiva los derechos sociales tienden a considerar a los individuos fuera del circuito del mercado y los incorpora a un estatus de derechos y obligaciones, en esa dirección está el trabajo del programa analizado; no obstante, tanto en algunos objetivos del programa como en términos de la cobertura, pertinencia y operación de los espacios concretos requieren evaluaciones sistemáticas y adaptaciones específicas a las dinámicas sociales y

comunitarias de los entornos en los que se trabaja, asimismo, se necesita visibilizar tales espacios y sus actividades para ampliar el espectro de usuarios y consolidar los procesos de enseñanza aprendizaje, capacitación y creatividad.

Otro elemento que es necesario anotar es la localización urbana de estas instalaciones. Su implantación en colonias y barrios de la ciudad con problemáticas de carácter social y de inseguridad es positiva, ya que generan procesos de reapropiación de lugares abandonados o descuidados e incentiva el uso del espacio público local, lo cual contribuye a la construcción de comunidad y a la configuración de nuevos tejidos sociales en localidades que por décadas han padecido la segregación espacial y la exclusión social.

Finalmente, PILARES tiene áreas de oportunidad interesantes y un potencial que deberá trabajarse de manera creativa, planeada, profesional y a mediano plazo, evitando "contaminarse" con la lógica clientelar y electoral de grupos internos y externos al mismo programa. Aquí la observancia y participación de los ciudadanos y la sociedad organizada será relevante para afianzar este modelo de intervención gubernamental.

Referencias bibliográficas

Aretia, J.P. (2021) Índice de Derechos Humanos: Propuesta para la (Re)Distribución del Presupuesto Participativo y divulgación de la Agenda 2030 en la Ciudad de México. [Tesis de Maestría en Economía y Gestión Municipal], CIECAS-IPN.

Carrión, F., Dammert, M. [et al.] (2019) Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina. Lima: CLACSO, Flacso- Ecuador, IFEA.

HIC (2005) Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Habitat International Coalition. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf

Cerón, J (2016) La política social y su evaluación en la CDMX, en Evaluación global de la política social de la Ciudad de México. Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala A.C.

CPCDMX (2017) Constitución Política de la Ciudad de México. Ed. Porrúa.

Evalúa-CDMX. (2019) Evaluación de diseño y operación del programa Pilares 2019. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de:

https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacionext/Pilares/Informe%20Final%20Pilares.pdf

Draibe, M, S y Riesco, M. (2007) Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe, los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Comisión Económica para América Latina. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1953/S33098S683_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

El Universal (2019). Hasta ahora, van 10 mil asistentes a Pilares: Sectei. 3, abril, p. 2.

GCDMX (2019) Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024. México, Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de: https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes/programa-de-gobierno-cdmx/f/1/

GOCDMX (2019) Reglas de operación del programa PILARES. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Tomo I, no. 13, 18 de enero. Recuperado de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e548c9db46689a94f321498f5e15ec8b.pdf

Chávez, J.L. (2022) Los PILARES y su estrategia para la transformación y la cohesión social. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Tesis de licenciatura en Sociología.

Lefevre, H. (2013) Derecho a la ciudad. Capitan Swing, [1967].

Machinea, J, L. (2007) Cohesión Social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf

Marshall, T. H. y T. Bottomore (1998) Ciudadanía y Clase Social. Alianza

Mariscal A, Martínez F y Víctor A. (2021) Procesos de planeación y participación ciudadana en el programa Pilares. Dos casos de estudio. UACM. Ciencia Política y Administración Urbana. Reporte de Investigación.

Meneses, M (2021) Educación y trabajo: Pilares de la Ciudad. Ciencia, 72 (1), 68-74.

Midgley, M. (2007) Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe, los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Comisión Económica para América Latina. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1953/S33098S683_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PILARES, página oficial (2021) Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de https://pilares.cdmx.gob.mx/

SECTEI (2022) Informe de Evaluación Interna del Programa Social PILARES Ciberescuelas, 2021. Secretaría de Educación, Ciencia y Tecnología de la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México.

Sheinbaum, P, C. (2022) Cuarto Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2022. Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de:

https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wpcontent/uploads/2022/09/Cuarto_Informe_compressed.pdf

Sojo, A y Uthof, A. (2007) Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe, los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. La comisión Económica para América Latina. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1953/S33098S683_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vázquez, D., y Delaplace, D. (2011) Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, 8(14), 35-64.

Velázquez, M. (2019) Inauguran el primer Pilares en CDMX. Recuperado el 07 de octubre de 2022, de El Economista: https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Inauguran-el-primer-Pilares-en-CDMX-20190128-0116.html

Ziccardi, A. (2009) Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. CLACSO, Buenos Aires.

Resistencia y justicia social de los comunes frente al extractivismo minero del oro de consorcios de Canadá y los EUA. Un análisis comparado de Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México (2018-2024).

Commons' resistance and social justice against gold mining extractivism by canadian and US consortia. A comparative analysis of Chile, Peru, Colombia, Guatemala, and Mexico (2018-2024).

Danira Dacia Castañeda López
Universidad Autónoma de Guerrero
https://orcid.org/0009-0000-5717-590X
mcdaciakalolu@gmail.com

Jesús Pérez Tagle
Universidad Autónoma Metropolitana
jesus.tagle.polis@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1779-6637

Resumen

En este capítulo se presenta un análisis de la resistencia y justicia social de los comunes (Tarrow, 1992; Scott, 2004; Dardot y Laval, 2015), frente al extractivismo minero del oro de consorcios de Canadá y los EUA. Un análisis comparado de Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México (2018-2024). La problemática del extractivismo, en específico la explotación del oro en América Latina. A través del estudio de casos en Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México. Se argumenta que el modelo extractivo no sólo vulnera derechos económicos, sociales y culturales, sino que también amenaza formas de vida comunitaria y la soberanía local. Frente a ello, el texto

documenta múltiples formas de resistencia: desde movilizaciones masivas y litigios legales, hasta la reactivación de formas ancestrales de gestión de bienes comunes y autogobierno comunitario. El capítulo recupera la noción de "comunes" como alternativa política y epistémica frente a la lógica mercantil del capital extractivo. Se destaca cómo, en cada país, los procesos de defensa territorial articulan discursos de justicia ecológica, derechos de la naturaleza y democratización de los recursos. El análisis concluye que estas luchas por los comunes constituyen una expresión emergente de ciudadanía ecológica y justicia social.

Palabras clave: Comunes, justicia social, extractivismo, cinturón de oro, violencia, resistencia social, imperio.

Abstract

This chapter presents an analysis of the resistance and social justice of the commons (Tarrow, 1992; Scott, 2004; Dardot and Laval, 2015) in the face of gold mining extractivism by consortia in Canada and the United States. A comparative analysis of Chile, Peru, Colombia, Guatemala, and Mexico (2018-2024) presents the problem of extractivism, specifically gold mining in Latin America. Through case studies in Chile, Peru, Colombia, Guatemala, and Mexico, it argues that the extractive model not only violates economic, social, and cultural rights, but also threatens community ways of life and local sovereignty. In response, the text documents multiple forms of resistance: from mass mobilizations and legal disputes to the reactivation of ancestral forms of commons management and community self-governance. The chapter recovers the notion of "commons" as a political and epistemic alternative to the mercantile logic of extractive capital. It highlights how, in each country, territorial defense processes articulate discourses of

ecological justice, rights of nature, and resource democratization. The analysis concludes that these struggles for the commons constitute an emerging expression of ecological citizenship and social justice.

Keywords: Commons, social justice, extractivism, gold belt, violence, social resistance, empire.

Introducción

En las últimas décadas, América Latina ha sido escenario de una intensificación del extractivismo minero, impulsado por la demanda global de materias primas y sostenido por dispositivos institucionales de liberalización económica. Esta tendencia ha sido ampliamente documentada en diversas investigaciones (Gudynas, 2009; Svampa y Antonelli, 2009), se ha identificado el auge del neoextractivismo como una nueva fase del capitalismo dependiente neoliberal. En esta fase, los Estados asumen el rol de garantes de un modelo primario-exportador que promueve la expropiación territorial, la desestructuración de los ecosistemas y la criminalización de las resistencias de los de abajo.

El surgimiento de resistencias locales basadas en sus repertorios antagónicos de orden histórico (Tarrow, 1994; Tilly, 2022), frente a este modelo productivo destructivo, se ha comprendido desde marcos como el de los movimientos sociales antisistémicos (Arrighi, Hopkins y Wallerstein; 2012), los cuales actúan desde los márgenes para impugnar los fundamentos del orden capitalista mundial. Estos movimientos no sólo buscan detener los impactos ambientales del extractivismo, sino que proponen nuevas formas de organización social, territorial y epistemológicas.

En el plano de la acción colectiva, Charles Tilly (2007) sugiere que las "formas de contención y desborde" son fundamentales para comprender la evolución de las protestas: cuando las demandas no encuentran canales institucionales adecuados, los actores colectivos despliegan repertorios de resistencia que van desde el litigio legal hasta la desobediencia civil, la toma simbólica del espacio y la creación de autonomías territoriales. Estas prácticas, observables en comunidades atacameñas de Chile, Cajamarca (Colombia), San Marcos (Guatemala), Espinar (Perú) y Petatlán (México), revelan una construcción política desde los de abajo, que se resiste a ser asimilada por las formas convencionales de la representación democrática y por el aparato político, económico y cultural del neoliberalismo (Escalante; 2015).

La obra de James C. Scott (2004) resulta central para captar las formas encubiertas, disimuladas o simbólicas que asumen estas resistencias. Lo que Scott llama "el arte de la resistencia" —los discursos ocultos, los rumores, los gestos mínimos— constituye un arsenal político de resistencia de los dominados. Por otro lado, el análisis de Gálvez y Luque-Brazán (2019), sobre el "capitalismo chupacabras", nos ha permitido contar con una herramienta analítica, que nos ayuda comprender las nuevas formas de desposesión como procesos que, más allá del despojo material, extraen vida, futuro y vínculos sociales de las comunidades. Esta lectura es profundizada en la idea de democracias "chupacabras" concebidos como regímenes que, bajo una fachada electoral, institucionalizan la depredación de los territorios y la necropolítica - económica. Así, "la política extractivista no sólo es depredadora del medio ambiente, sino del concepto mismo de ciudadanía social" (Luque-Brazán, Hernández y Arroyo; 2025, s/n).

Las formas de violencia estructural derivadas de este modelo han sido también conceptualizadas por Arte-

aga y Arzuaga (2023) como procesos simbólicos y relacionales, en los que la acción del Estado, el capital y las fuerzas armadas o parapoliciales se articulan para producir gramáticas de sometimiento. En palabras de los autores: "la violencia estructural no se limita a la represión directa, sino que se inscribe en formas de sujeción cotidiana, organizadas por dispositivos de exclusión, disciplinamiento y desposesión" (Arteaga y Arzuaga; 2023, p. 29). En este sentido, Dardot y Laval (2015) revitalizan la noción de lo común como alternativa al binarismo Estado/mercado, proponiendo una política de los comunes como principio ético-jurídico y organizativo. Los comunes, más allá de los bienes compartidos, son "modos de acción colectiva y autogobierno que constituyen un principio de resistencia al capitalismo y al Estado centralizador" (Dardot y Laval; 2015, p. 32). Esta perspectiva se expresa en experiencias concretas de asambleas comunitarias, rondas campesinas, consultas populares y procesos autonómicos que se han expandido en territorios como Cajamarca (Perú), Catamarca (Argentina), Sololá (Guatemala) y la Montaña de Guerrero (México). Finalmente, las resistencias no solo se manifiestan en lo local. Redes transnacionales de apoyo —como el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4) o la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA)— han articulado un contra-relato regional que interpela a las agencias internacionales, a las corporaciones globales y a los propios Estados.

Genealogía histórica del extractivismo aurífero y su anclaje en el sistema-mundo

Para comprender el auge actual de la minería aurífera en América Latina hay que situarla en la larga duración del capitalismo histórico. Desde la perspectiva

de Wallerstein, Hopkins y Arrighi (2012), las periferias han servido como reservas de mano de obra y fuentes de materias primas para las sucesivas potencias hegemónicas. durante el siglo XIX, la fiebre del oro californiana y australiana consolidó cadenas transoceánicas de suministro; a finales de ese mismo siglo las compañías británicas y estadounidenses instalaron enclaves en la Amazonía, la sierra peruana y la Patagonia. la primera globalización forjó infraestructuras —ferrocarriles, puertos, telégrafos— que insertaron a los territorios indígenas en los circuitos financieros capitalistas de Londres y Nueva york (Marichal; 2024). En el periodo de entreguerras, la demanda cayó, pero la expansión de la industria electrónica en la segunda posguerra reactivó el mercado del oro como activo refugio. La ruptura del patrón oro (1971) inauguró la era del "patrón dólar fiduciario" y abrió la puerta a la financiarización: bancos de inversión, fondos de cobertura y bolsas de metales comenzaron a especular sobre futuros de oro, empujando a gobiernos latinoamericanos a flexibilizar los regímenes de concesión minera (Gudynas; 2009). La combinación de deuda externa, políticas de ajuste y apertura comercial en los años ochenta dio paso a la fase que Svampa (2013), denomino neoextractivismo: el cual se va a caracterizar por las exportaciones primarias de alto volumen, regalías relativamente bajas y la dependencia fiscal de las rentas mineras.

En la década de 2000, la entrada de Asia —especialmente China e India— en la competencia por recursos estratégicos, incrementó los precios internacionales y atrajo el capital canadiense (Barrick, Goldcorp/Newmont, Torex Gold) y estadounidense (Freeport, Newmont). Los tratados de libre comercio y los acuerdos bilaterales de protección recíproca de inversiones blindaron los intereses corporativos ante cambios regulatorios e incluso conflagraciones sociales. La instituciona-

lidad que habilita este modelo se completa con tribunales de arbitraje y agencias estatales de fomento a la minería. por ejemplo, en Perú la "Ley general de minería" (1992) exoneró a las compañías de impuestos sobre utilidades reinvertidas y otorgó estabilidad tributaria por treinta años; en Guatemala, la ley de minería (1997) redujo las regalías al 1 % del valor boca-mina; en México, la ley minera de 1992, reformada en el 2005, definió la actividad como "preferente sobre cualquier otro uso del suelo". estas normas consagran la supremacía jurídica del capital transnacional sobre los derechos colectivos de consulta, propiedad y autodeterminación (Escobar; 2005).

Gálvez y Luque-Brazán (2019), proponen la categoría "capitalismo de chupacabras" para describir un estadio depredador del neoliberalismo tardío que succiona valor de territorios, cuerpos y vínculos sociales sin generar ciudadanía ni redistribución. Aludieron a la criatura mítica que ataca en la noche sin ser vista, dejando huellas de sangre. en la Era post-política —marcada por la tecnocratización de la gestión pública— y post-migratoria —caracterizada por la movilidad forzada y la securitización de fronteras—, la lógica chupacabras se expresa en megaproyectos mineros que extraen oro, expulsan comunidades y privatizan el futuro ecológico.

Los comunes y la ciudadanía ecológica antisistémica: Miradas comparadas.

La expansión de la minería ha detonado reacciones comunitarias que rebasan la lógica defensiva. Dardot y Laval (2015) conciben a los comunes como una praxis instituyente que disputa el monopolio estatal y la apropiación privada. en América Latina, las consultas comunitarias sobre minería —más de 110 desde 2002— han

articulado decisiones colectivas que combinan saber jurídico, espiritualidad y democracia directa.

En este sentido, desde el presente trabajo proponemos la categoría "ciudadanía ecológica antisistémica", cómo un dispositivo adecuado para describir estos procesos. a diferencia de la ciudadanía liberal, centrada en derechos individuales, la variante ecológica se funda en obligaciones de cuidado mutuo y en la defensa del hábitat. los pueblos diaguitas del valle del Huasco (Chile) realizaron rogativas ancestrales a los glaciares del valle para demostrar su condición de seres vivos; esta acción simbólica fue acompañada de monitoreos científicos autónomos, los cuáles evidenciaron la contaminación por drenaje ácido del proyecto Pascua-Lama, lo que llevó a la superintendencia de medio ambiente a revocar definitivamente la licencia en el 2020.

En Colombia, la consulta popular de Cajamarca (2017), en donde el 98% de la población rechazó a la mina: "La Colosa", se apoyó en mingas informativas, cartografía social y asambleas permanentes. El fallo posterior de la corte constitucional limitó la consulta, pero las comunidades pasaron a la acción de tutela y a la declaratoria de "sujeto de derechos" del río Coello (2019). esta estrategia judicial consagra, al estilo de los comunes, la dignidad de ecosistemas y consolida un constitucionalismo ecológico. En México, la policía comunitaria me'phaa —reconocida por tribunales agrarios— ejerce el control territorial, regula la tala, prohíbe explosivos mineros y organiza patrullajes con principios de tequio (trabajo colectivo). Su autoridad emana de asambleas y se legitima en el principio de "ser comunal", sus deberes son: cuidar el monte, repartir el agua, hablar la lengua na savi. El Estado intenta cooptar o desarmar estas formas, pero su resiliencia se basa en la performatividad cotidiana de la vida comunal (Scott; 2004).

Violencia estructural y sociologías de la devastación

Arteaga y Arzuaga (2023), plantean que la violencia contemporánea es un fenómeno poliédrico que combina tres dimensiones: estructural, simbólica e interaccional. en el extractivismo minero estas capas se solapan:

- Estructural: normativas que declaran "utilidad pública" a la minería, exenciones impositivas, impuestos regresivos y dependencia fiscal local. En el Perú, el canon minero representa hasta 50% del presupuesto de provincias como Espinar, generando lealtades políticas y clientelismo.
- Simbólica: campañas mediáticas que presentan a las comunidades como "anti-desarrollo", "ignorantes" o "vinculadas al narcotráfico". en Guatemala, la mina Escobar, financió spots televisivos donde colocaba a opositores como "enemigos del progreso nacional".
- Interaccional: Usaron la criminalización, judicialización, aplicaron el uso de fuerza letal y paramilitar. según Global Witness (2021), 227 defensores ambientales fueron asesinados en el 2020; el 70 % de las víctimas, pertenecían a pueblos indígenas.

La violencia también adopta la forma de desplazamiento forzado. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH; 2023), documentó que de los 379 eventos de desplazamiento masivo ocurridos en México (2017-2023), el 29% derivaron de conflictos mineros o energéticos. en Guatemala, los proyectos Fénix y el Estor provocaron el desalojo de 1 500 familias q'eqchi' en 2021. En Perú, la defensoría registra 67 comunidades en proceso de reasentamiento involuntario por el impacto minero. Sin embargo, estas violencias han catalizado coaliciones transnacionales. La Red Latinoamericana de Mujeres Defen-

soras del Agua, articula experiencias de México, Honduras y Chile; la iniciativa *ESCAZÚ* —acuerdo regional vinculante sobre participación y protección de defensores— se adoptó en 2018, tras presión de organizaciones socioambientales. la violencia, paradójicamente, visibiliza las prácticas de cuidado y refuerza la identidad colectiva.

Lo común como horizonte político-epistémico

La ciudadanía ecológica insurgente se articula en torno al concepto de "lo común" (Dardot y Laval; 2015), entendido no como un recurso preexistente sino como una práctica social instituyente. En las luchas socioambientales, lo común no es simplemente el agua, la tierra o el aire, sino el proceso de deliberación colectiva, gestión comunitaria y reapropiación simbólica de esos bienes frente a su mercantilización capitalista. Las experiencias de asambleas comunitarias, autogobierno indígena, consultas populares y redes de apoyo transnacional constituyen ejemplos de una praxis insurgente que recupera lo común como fundamento de ciudadanía. En palabras de Scott (2004), estas formas de acción constituyen "discursos ocultos" que, aunque no siempre visibles en el espacio público dominante, mantienen una lógica subterránea de resistencia que puede aflorar en momentos de crisis. El caso de la defensa del río Atrato en Colombia, declarado sujeto de derechos por la Corte Constitucional (2016), expresa esta lógica: la acción colectiva del pueblo Embera Katío no sólo frenó un proyecto extractivo, sino que inscribió una nueva gramática jurídica y política del territorio como sujeto viviente.

Subjetividades insurgentes y desobediencia epistémica en la mina Marlín, Guatemala

La ciudadanía ecológica insurgente es, ante todo, una forma de subjetivación política. Como lo plantea Nelson Maldonado-Torres (2008), la "desobediencia epistémica" es un gesto de ruptura con las ontologías coloniales que han ubicado a los pueblos del sur como objetos de desarrollo o víctimas pasivas del sistema-mundo. En cambio, los sujetos ecológicos insurgentes se constituyen como actores epistémicos capaces de redefinir el sentido del desarrollo, la sostenibilidad y el derecho.

En Guatemala, el caso de la mina Marlín ha sido paradigmático: las comunidades mayas de San Miguel Ixtahuacán articularon una resistencia que combinó litigio internacional, ritualidad ancestral y alianzas con ONGs, logrando visibilizar los impactos de Goldcorp en el tejido comunitario, el agua y la salud pública. Doña Dominga Vázquez Julaju, exalcaldesa indígena, sintetizó esa subjetivación en su frase: "nosotros los pueblos indígenas no somos una marca, somos lo que hacemos y queremos para existir".

Gramáticas de la acción: de la movilización a la constitución

Siguiendo a Tarrow (1994) y a Arrighi, Hopkins y Wallerstein (2012), los movimientos antisistémicos no se reducen a protestas coyunturales, sino que instituyen repertorios de acción colectiva que, en determinados momentos históricos, configuran núcleos de poder constituyente. Las movilizaciones contra el extractivismo en América Latina no sólo rechazan proyectos mineros específicos, sino que articulan visiones alternati-

vas de sociedad. Lo insurgente, en este caso, no es el uso de la violencia o la ilegalidad, sino la capacidad de disputar el monopolio estatal sobre lo político y lo jurídico. El Paro Nacional en Colombia (2021) no fue una simple reacción al alza de impuestos: en él confluyeron demandas sociales, ambientalistas, feministas e indígenas, que cuestionaron la estructura entera del modelo extractivo-neoliberal. En Cajamarca, Perú, la resistencia contra el proyecto Conga no sólo frenó una mega mina aurífera, sino que consolidó una identidad política campesina-ambiental que ha sobrevivido a la represión estatal y ha nutrido nuevos liderazgos regionales.

Violencias estructurales, desplazamientos y necropolítica en Atacama (Chile)

La emergencia de esta ciudadanía ecológica insurgente ocurre en un contexto de múltiples violencias. No sólo se trata de la violencia física ejercida por fuerzas estatales o paramilitares, sino también de la violencia estructural, simbólica y epistémica que configura las condiciones del despojo. Como analizan Arteaga y Arzuaga (2023), la violencia en América Latina no puede entenderse sin sus dimensiones sociológicas complejas: estructuras de impunidad, subjetividades fracturadas, interacciones coercitivas y dispositivos de dominación simbólica. El desplazamiento forzado de comunidades por proyectos extractivos no es un daño colateral, sino una estrategia sistemática del capitalismo neocolonial. En México, según informes de la CMDPDH (2020), más de 350 mil personas fueron desplazadas entre 2006 y 2020, muchas de ellas en contextos de expansión minera. Frente a ello, la ciudadanía ecológica insurgente no se limita a la denuncia: crea formas de vida resilientes, economías populares alternativas, circuitos de cuidado

y redes translocales de resistencia. En este punto, se conecta con las tesis de Miguel Urbán (2022), quien identifica en los "trumpismos" una forma de neofascismo que instrumentaliza el nacionalismo extractivo, la xenofobia y el negacionismo ambiental para consolidar un régimen autoritario neoliberal. En ese contexto, las luchas ecológicas insurgentes se vuelven no sólo anticapitalistas, sino también antifascistas y antipatriarcales**Chile – Los pueblos atacameños y la disputa por el litio en el Salar de Atacama.**

El territorio atacameño ha sido, desde el siglo XIX, laboratorio extractivo del Estado chileno y de capitales extranjeros. Durante la llamada "fiebre del salitre" (1860-1930) las compañías británicas controlaron más del 75 % de las exportaciones; tras la crisis del salitre, el país reorientó su economía hacia el cobre, consolidando a CODELCO como empresa estatal (1971). Con la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) se privatizó el 68 % de la industria, se dictó la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica de Concesiones Mineras (1983), instrumentos que consagran la "propiedad absoluta, exclusiva e imprescriptible" del Estado sobre los recursos, pero entregan garantías de operación a perpetuidad para actores privados. El litio quedó, paradójicamente, fuera del sistema concesible —es considerado "mineral estratégico"—, por lo que el Ejecutivo otorga Contratos Especiales de Operación (CEOL).

En los años noventa, la ex empresa estatal SQM (privatizada por el Grupo Ponce-Lerou, yerno de Pinochet) y la estadounidense Rockwood (hoy Albemarle), tomaron control del Salar de Atacama, el depósito de salmueras con litio más grande del mundo. Chile pasó de producir 4 000 t de carbonato de litio en 1990 a 162 000 t en 2023, representando cerca del 36% de la oferta global. En paralelo, la región de Antofagasta presenta los mayores índices de sacrificio hídrico: según la Dirección General

de Aguas, el acuífero del Salar se encuentra con balance negativo desde 2012 (-38 hm^3/año).

El Consejo de Pueblos Atacameños se creó en 1994, agrupando a 18 ayllus (organizaciones comunitarias históricas), en un territorio de 18 000 km^2. La comunidad de Toconao, asentada junto al río homónimo, cultiva chañar, algarrobo y quinua en oasis milenarios. En 2017 el CPA demandó a SQM y a CORFO (agencia estatal accionista) por extraer 2 500 l/s, superando en un 25 % el caudal autorizado. En 2018, la Corte Ambiental de Antofagasta obligó a la empresa a ajustar su plan de manejo hídrico; sin embargo, las comunidades demostraron, con datos piezométricos propios, que la empresa seguía bombeando salmuera superior al umbral ecológico. Entre los años 2019 y 2021, el CPA organizó la Ruta del Litio, caravana de 420 km, que va desde los territorios comunitarios de los salares, hasta el puerto de Antofagasta, deteniendo camiones cisterna con el propósito de tomar muestras de salmuera. Se configuró así el "litigio itinerante": las pruebas recogidas sirvieron para una acción de protección (Rol 13 950-2019) que la Corte Suprema falló a favor de los pueblos del Salar.

Repertorios de acción colectiva

- Ciencia comunitaria: Las comunidades instalaron 36 pozos piezométricos autónomos y estaciones meteo-solares, financiadas con Crowdfunding. La Universidad Austral desarrolló un software libre (Atacama-Hydro) que proyectó saturación salina y evapotranspiración.
- Diplomacia climática: delegadas lickan-antai participaron en la COP-25 (Madrid) y COP-27 (Sharm el-Sheij), denunciando el green-washing: "No hay litio verde si nuestros ojos de agua se secan".

- Economías solidarias: en 2020 nace la cooperativa Lickan-Antai de quinoa real orgánica; hoy exporta a Alemania 120 t/año. Además, 14 familias instalan sistemas fotovoltaicos comunitarios, reduciendo dependencia de las mineras.
- Cartografía contrahegemónica: con el Observatorio de Conflictos Mineros se elaboró un Atlas Cultural del Salar que integra las georreferencias de los sitios sagrados de la cultura atacameña, sitios sagrados (pakana, geoglifos, rutas caravaneras).

Respuestas estatales y corporativas en Chile

El Gobierno lanzó en 2022 la Estrategia Nacional del Litio y la Minería Verde 2030: royalty progresivo, provisto de un fondo de innovación, con metas de "cero salmueras fósiles". El CPA acusa simulación participativa y exige participación accionaria indígena (10 % mínimo). Al mismo tiempo, el Decreto 265/2020 militarizó la Ruta 23-CH "por seguridad estratégica", permitiendo controles de identidad a defensores. SQM destinó 25 millones de dólares a la responsabilidad social: becas universitarias y microcréditos productivos; las comunidades lo ven como "caridad tóxica".

Ecologías del conocimiento y aportes teóricos en el caso atacameño chileno

La experiencia atacameña revela una institucionalidad paralela que combina normativas indígenas, litigio estratégico y producción de evidencia científica propia. Se configura así un pluralismo epistemológico donde la hidrología ancestral (control de acequias, kanchas de in-

filtración) dialoga con modelaciones GIS. Este entramado desbordó a la ciudadanía neoliberal: el sujeto político ya no es el individuo votante, sino el ayllu defensor del taypi (centro sagrado) y sus ojos de agua. En términos de ciudadanía ecológica insurgente, el caso aporta tres dimensiones:

1. Vida-dignidad-territorio: la identidad cultural se asienta sobre el continuo/agua-salmuera-humedal: Defenderlo equivale a defender la vida.
2. Derecho insurgente: los litigios usan el Convenio 169 y la Constitución (art. 5) para crear jurisprudencia ecológica; la Corte Suprema introduce la noción de "línea base indígena".
3. Re-semantización global: al reconfigurar el litio como bien hídrico-cultural, cuestionan la transición energética corporativa ("colonialismo verde").
4.

En síntesis, la lucha atacameña no buscó sólo mitigaciones, sino el reconocimiento de que la transición energética debe subordinarse a la justicia hídrica y cultural. Su praxis revela que la ciudadanía ecológica insurgente es poder constituyente: crea normas, economías y saberes propios frente a un capitalismo de chupacabras que se disfraza de verde.

Perú – Insurgencia campesino-andina contra el proyecto Conga (Cajamarca). Del golpe de Estado fujimorista al boom aurífero. El llanto de la Pachamama.

La década de 1990 marcó para el Perú la transición de un Estado intervencionista en crisis a un Estado empresarial mínimo, articulado al Consenso de Washington y a la doctrina de "seguridad jurídica para el capi-

tal". Después del autogolpe de 1992, Alberto Fujimori aprobó un paquete de 162 decretos-ley que rediseñaron el marco económico. Entre ellos, el Decreto Legislativo 708, Ley General de Minería (1991), considerado por la CEPAL "uno de los sistemas de incentivos más agresivos de la región": exoneración del impuesto a la renta hasta por 15 años, depreciación acelerada de activos, estabilidad tributaria y libre remesa de utilidades. Se fusionaron Ministerios, se redujo el presupuesto del Instituto Geológico Minero y se adoptó la normativa de "ventanilla única" que recortó a 90 días la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental.

En paralelo, se reformó el Código de Aguas (1992), subordinando la autoridad de las comunidades campesinas a la Autoridad Nacional del Agua; y se promulgó la Ley de Concesiones Minero-Energéticas que declaró "utilidad pública" los proyectos a gran escala. La minería pasó a representar del 3,7% del PIB (1990) al 9,8 % (2000) y del 13% al 47% de las exportaciones. Entre 1992 y 2000 se suscribieron 30 contratos de estabilidad, 21 con empresas canadienses y estadounidenses.

En la Sierra Norte, la mina Yanacocha —joint venture de Newmont (51%), Buenaventura (44%) y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (5%)— se convirtió en el emblema del nuevo extractivismo aurífero. En diez años pasó de tajo artesanal a mega complejo con cianuración en pilas, extrayendo 38 mil onzas de oro, y generando ganancias netas por USD 9 400 millones, con un retorno sobre la inversión del 390%. Pero el 66% de sus costos ambientales (drenaje ácido, metales pesados), se quedaron como pasivos sin reparar, un ejemplo de lo que Gudynas denomina "externalización radical". El diagnóstico oficial ocultó que el riego de lixiviación consumía 40.000 m^3/día, volumen similar al consumo de la ciudad de Cajamarca. La expansión conlleva desplazamiento de usos agrarios tradi-

cionales: el modelo "oro rápido, Estado ligero" deforestó 5.200 ha de jalca y 5.800 ha de bofedales, zonas clave para recarga hídrica de la cuenca Chonta-Porcón. Informes de la Autoridad Local del Agua (2006-2012) muestran una caída del caudal del río Grande de 2,4 m^3/s a 1,2 m^3/s, mientras la prevalencia de gastroenteritis y dermatopatías aumentaron en un 48% en las poblaciones aguas abajo.

El Proyecto Conga (2008) pretendía replicar la fórmula Yanacocha, pero a 3.950 msnm, en cabeceras de cuenca que alimentan los ríos Sendamal y Jadibamba. El diseño técnico contemplaba un tajo principal de 2 km de diámetro (660 m de profundidad) y botaderos de roca estéril equivalentes a 500 campos de fútbol. Las lagunas Perol, Mala, Azul y Chica serían drenadas y reemplazadas por dos reservorios artificiales. Estudios hidrológicos independientes estimaron que el sistema lagunar regulaba 12 millones m^3/año en época de estiaje, algo imposible de replicar con reservorios de geomembrana. Fujimori justificó las reformas en términos de "atracción de capitales", pero minimizó el rol fiscal: en 1999, por cada USD 100 obtenidos por Yanacocha, la empresa contribuyó solo USD 6,3 en tributos, mientras el promedio mundial era USD 25. A nivel laboral, el Decreto 728 flexibilizó contratos temporales: el 86% de los trabajadores mineros quedaron fuera de negociación colectiva.

En resumen, la reforma neoliberal creó un régimen de concesión ilimitada —1.020 contratos solo en Cajamarca— e instaló los costos sociales a las comunidades campesinas. Esta gobernanza promercado y anti-pueblo sentó las bases para la explosión de diversos conflictos socioambientales: de 37 casos en 1997 a 272 en 2011, según la Defensoría del Pueblo. Conga se gestó pues en un escenario donde la plusvalía minera crecía en paralelo a la precarización hídrica y laboral, detonando la emergencia de la ciudadanía ecológica insurgente andina.

Cronología ampliada del conflicto en Conga/Perú.

- 2009: Yanacocha solicita la Modificación de Estudio de Impacto Ambiental (MEIA) para drenar las lagunas Perol, Azul, Chica y Mala. Comunidades campesinas de Sorochuco, Huasmín y La Encañada presentan más de 900 observaciones.
- Nov 2011: Paro regional de 12 días en Cajamarca. Cinco muertos y más de 100 heridos. Presidente Humala declara estado de emergencia en tres provincias (D.S. 109-2011-PCM).
- Dic 2011 – mar 2012: Peritaje internacional (ingenieros de España y Portugal) concluye que Conga "no garantiza servicios ambientales hídricos".
- 2013-2015: Plantón rotativo "Guardianes de las Lagunas": 120 ronderos vigilan 24/7 los espejos de agua. Se instala campamento "Esperanza".
- 2016: Newmont anuncia "suspensión indefinida" por inviabilidad social. Banco Mundial retira previsión de financiamiento.
- 2018-2024: Comunidades exigen remediación; Gobierno regional impulsa propuesta de Área de Conservación Regional Lagunas Alto Perú (38.000 ha).

Repertorios de acción colectiva y autogobierno territorial en los de abajo en el Perú.

- Rondas campesinas feministas – Históricamente dominadas por hombres, las rondas campesinas han experimentado una transformación de género sin precedentes. En Cajamarca, la irrupción de

las llamadas "Mama Yaku" no sólo ha diversificado la estructura interna, sino que ha redefinido la función misma de las rondas. Las mujeres coordinan ahora sistemas de alarma temprana con megáfonos de largo alcance, controlan accesos a las lagunas y administran cocinas comunales itinerantes. También han impulsado redes de atención primaria con parteras tradicionales y promotoras de salud intercultural que integran medicina herbolaria con protocolos sanitarios básicos. Esta insurgencia feminista ha generado manuales de autodefensa legal, mapas de riesgo y protocolos de cuidado colectivo frente a operativos policiales.

- Escuelas del Agua y Cultura – El programa "Yaku Tinkuy" es una propuesta pedagógica decolonial que articula conocimientos ancestrales y saberes técnicos. Mediante talleres bilingües (quechua-español), las escuelas enseñan a los niños a construir maquetas hidráulicas de sus propias microcuencas, a interpretar la calidad del agua y a reconocer el rol de los puquiales como matrices de vida. Las sesiones incluyen teatralizaciones de juicios comunitarios por contaminación, ejercicios de poesía hídrica y creación de cuentos ilustrados. En seis años, más de 7.000 niños y niñas han sido certificados como "Defensores del Agua", lo que ha sido replicado por escuelas rurales en Apurímac y Puno.
- Cartografía participativa en 3D – En colaboración con el Instituto de Montaña y universidades aliadas, se desarrollaron modelos tridimensionales en escala 1:10 000 de las microcuencas Porcón-Sendamal. Estos mapas de cartón piedra y arcilla incorporan elementos simbólicos como apachetas, ojos de agua y rutas de trashumancia, invi-

sibilizados por los Estudios de Impacto Ambiental de la empresa minera. En asambleas comunales, los participantes identificaron 148 manantiales omitidos por el EIA oficial. La cartografía se convirtió en herramienta probatoria ante el Poder Judicial y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Litigio multinivel – La estrategia jurídica ha operado en tres niveles: local, nacional e internacional. A nivel constitucional, se presentó el amparo (Exp. 013-2014) contra la MEIA de Conga por vulnerar el principio precautorio. En paralelo, se registró la Petición 1598-13 ante la CIDH por violaciones al derecho a la consulta previa (Convenio 169 OIT), al agua y a la integridad física. A nivel regional, se articularon con el Parlamento Andino para exigir una moratoria minera en cabeceras de cuenca.
- Economías post-extractivas – Frente al colapso del modelo minero, las comunidades han desarrollado una matriz económica alternativa basada en sostenibilidad y autodeterminación. Las alpaquerías orgánicas han integrado sistemas de rotación de pastos y esquila con valor agregado textil. Se ha recuperado la variedad de quinua roja de altura mediante bancos comunitarios de semillas. El turismo de experiencias, bajo la marca "Ruta de las Lagunas Sagradas", ofrece caminatas guiadas, hospedaje familiar y rituales andinos a más de 3.000 visitantes anuales.

Respuestas estatales y corporativas del Estado neoliberal peruano.

- Gobierno central: La administración de Ollanta Humala traiciona a sus electores, tras prometer

"agua es vida" y enfatizar la consulta previa como pilar de su gestión, Humala respaldó públicamente el Proyecto Conga tras asumir el poder en 2011. Autorizó la intervención de 2.000 policías y 600 militares durante las protestas, declaró el estado de emergencia en tres provincias y calificó las manifestaciones como "sabotaje al desarrollo nacional". A modo de contención simbólica, lanzó el programa "Agua Más" con una asignación de USD 150 millones, que incluía la construcción de reservorios artificiales en reemplazo de las lagunas naturales. Sin embargo, el programa fue ampliamente rechazado por las comunidades, que los calificaron como "lagunas de plástico".

- Yanacocha/Newmont: La empresa destinó más de USD 4 millones a proyectos de "responsabilidad social corporativa" que incluyeron becas educativas a través del programa Pronabec–Yanacocha, talleres de artesanías con enfoque comercial y convenios con universidades locales. Paralelamente, contrató servicios de seguridad privada de la empresa Raytheon (ex-Blackwater), conocida por sus operaciones en zonas de guerra, para el patrullaje de rutas de acceso al proyecto. Esta militarización privatizada fue denunciada por organismos de derechos humanos, que documentaron intimidaciones, vigilancia con drones y recopilación de información de líderes comunitarios.
- Medios de comunicación: La campaña mediática "Conga va" fue desplegada a través de cadenas nacionales, canales regionales y radioemisoras comunitarias con contenido patrocinado. El discurso oficial vinculó a los dirigentes ronderos con remanentes del Movadef (brazo político de Sendero Luminoso), criminalizando la protesta bajo

la etiqueta de "terrorismo ambiental". Se difundieron spots televisivos en los que niños decían frases como "con Conga tendré escuela y salud", reforzando la idea de desarrollo como sinónimo de inversión extractiva. Columnistas y analistas con vínculos empresariales aparecían en medios masivos deslegitimando a las comunidades como "antimineros irracionales". Se evidenció también un cerco informativo.

Este triángulo Estado–empresa–medios consolidó una narrativa hegemónica del "desarrollo posible" que invisibilizaba los costos socioambientales y culturalmente inaceptables del extractivismo. Frente a ello, la ciudadanía ecológica insurgente no solo resistió en el terreno, sino que desmontó discursivamente esta alianza, revelando sus dispositivos de dominación simbólica.

Ciudadanía ecológica insurgente:

1. Derecho biocultural al agua – La lucha contra Conga impulsó la ampliación normativa del artículo 71 de la Constitución Regional de Cajamarca (2009), reconociendo el agua como "sujeto de derechos colectivos". Este avance normativo ha sido citado en proyectos de ley regionales en Puno y Cusco, y se articula con experiencias internacionales como la Declaración de los Derechos del Agua de Nueva Zelanda y los ríos Ganges y Yamuna en India reconocidos como personas jurídicas.
2. Poder constituyente campesino – Las rondas campesinas han evolucionado de mecanismos de seguridad comunal a formas de autogobierno territorial con base jurídica y legitimidad social. A

través de Actas de Soberanía Hídrica, firmadas por más de 140 comunidades, se establecen normas locales para el uso, defensa y restauración de fuentes de agua. Estas actas incluyen códigos de sanción no monetaria (multas en semillas, faenas comunales) y procesos de resolución de conflictos por consenso, en asambleas abiertas.

3. Pedagogía de la indignación – La frase "agua sí, oro no" condensó el malestar colectivo en un lema que atravesó fronteras. La narrativa fue adoptada por movimientos en Intag (Ecuador), Palawan (Filipinas), e incluso en Standing Rock (EE. UU.), generando una red global de luchas por el agua. Esta pedagogía parte de la experiencia vivida del despojo y produce símbolos, canciones, carteles y performance que resemantizan la protesta como acto de dignidad. En talleres comunales, los jóvenes crean cómics de resistencia, podcasts bilingües y campañas digitales para internacionalizar su causa. Así, la ciudadanía ecológica insurgente no solo se reproduce por medio del conflicto, sino que se educa, comunica y multiplica simbólicamente.

Finalmente, Conga queda como ejemplo de inviabilidad social aplicada: pese a la licencia estatal, la persistencia comunitaria revirtió la decisión. El caso muestra la potencia de la ciudadanía ecológica insurgente para desplazar la frontera de lo político y construir alternativas productivas de alta montaña. El reto sigue siendo la reparación integral: 5 000 ha de pasivos mineros sin remediación y la necesidad de consolidar el Área de Conservación Regional.

Colombia – Cajamarca (Tolima) frente a La Colosa

En el marco del posacuerdo firmado entre el Estado colombiano y las FARC en 2016, se planteó una expectativa de transición hacia un modelo de desarrollo más incluyente y respetuoso de los territorios. Sin embargo, lo que se observó fue un recrudecimiento de los conflictos socioambientales, particularmente en zonas que históricamente estuvieron fuera del control estatal o que fueron epicentro del conflicto armado. La región de Cajamarca, en el departamento del Tolima, encarna con claridad esta paradoja: mientras se proclamaba la paz desde Bogotá, en el territorio se intentaba imponer uno de los megaproyectos extractivos más ambiciosos del país: la mina de oro La Colosa, promovida por la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti (AGA).

El proyecto La Colosa fue concebido como una mina a cielo abierto que pretendía extraer más de 28 millones de onzas de oro, lo cual implicaba la remoción de toneladas de tierra y el uso intensivo de agua y cianuro. Desde el inicio, la comunidad percibió el proyecto como una amenaza directa a sus fuentes hídricas, en particular al complejo de páramos y nacimientos de agua que abastecen a más de 150 mil personas en la región. Lejos de constituirse en un agente de desarrollo, AGA se convirtió en el símbolo de un nuevo colonialismo de enclave, intensificado por el andamiaje legal e institucional que el Estado colombiano había diseñado para atraer inversión extranjera en minería desde el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2010. A la vez, el conflicto expresa una reconfiguración del poder desde abajo. Las mujeres campesinas, en particular, emergieron como actoras centrales de la resistencia. En Cajamarca, el liderazgo femenino fue clave en la articulación de redes, en la pedagogía popular ambiental y en la formulación de econo-

mías alternativas. En entrevistas realizadas entre 2017 y 2020, muchas lideresas relataron cómo el proceso de lucha transformó su identidad política: de amas de casa invisibles a defensoras del territorio con agencia pública. La resistencia al extractivismo devino también en una disputa por el sentido de la vida cotidiana, el cuidado y la reproducción comunitaria.

Por otro lado, el proyecto La Colosa evidenció los límites del modelo neoliberal de resolución de conflictos. La estrategia de AngloGold Ashanti se basó en una narrativa de desarrollo sostenible, acompañada de inversiones en responsabilidad social corporativa. Sin embargo, estos gestos fueron percibidos por la comunidad como intentos de cooptación y silenciamiento. Frente a esto, surgió una narrativa alternativa centrada en el agua como bien común y en el derecho a decidir sobre el territorio.

La consulta popular realizada en marzo de 2017 fue un punto de inflexión. Con una participación del 62% del censo electoral y un 97% de votos por el NO a la minería, la comunidad de Cajamarca dio una lección de democracia radical. No fue solo una decisión legal, sino un proceso de empoderamiento colectivo, donde el lenguaje jurídico fue reapropiado desde los márgenes. Como señaló una lideresa local: "Aprendimos que el derecho no es solo de los abogados, también puede ser de los campesinos si lo hacemos nuestro". A partir de este hito, se consolidaron propuestas postextractivas como la transición agroecológica, el turismo de base comunitaria y la educación ambiental.

Cronología ampliada del conflicto en Cajamarca_ Mina "La Colosa".

La resistencia contra el proyecto minero "La Colosa" puede leerse como un proceso histórico que articula

múltiples tiempos, actores y escalas. A continuación, se sintetiza una cronología ampliada que da cuenta de las fases más significativas de esta lucha:

- 2006–2008: Exploración silenciosa. AngloGold Ashanti inicia actividades de exploración sin mayor consulta a la población. Se generan tensiones por el ingreso de maquinaria a predios campesinos sin autorización. Se detectan los primeros impactos sobre fuentes hídricas y vías veredales.
- 2009–2011: Emergencia de la resistencia. Se conforma el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, articulando campesinos, docentes, jóvenes y ambientalistas. Se realizan las primeras marchas regionales. La Universidad del Tolima publica informes técnicos cuestionando la viabilidad del proyecto.
- 2012–2014: Conflicto abierto y judicialización. La empresa intensifica presencia institucional. Se implementan becas, brigadas médicas y programas culturales financiados por AGA. Paralelamente, se documentan acciones de vigilancia y hostigamiento contra líderes. La Defensoría del Pueblo alerta sobre riesgo de conflictividad socioambiental.
- 2015–2016: Estrategia jurídica ciudadana. Activistas ambientales se capacitan en derecho constitucional. Se promueve el uso de mecanismos participativos: derecho de petición, tutela, acción popular. Se propone la consulta popular como vía legítima de decisión comunitaria.
- 2017: Consulta popular histórica. El 26 de marzo, con el 97.9% de votos a favor del NO, Cajamarca se declara territorio libre de megaminería. La Registraduría avala los resultados. AGA anuncia la suspensión del proyecto. Se genera una ola de

consultas en otros municipios (Ibagué, Piedras, Cumaral).

- 2018–2019: Transición territorial. Se crean redes agroecológicas, mercados campesinos y rutas de turismo comunitario. Se consolidan Escuelas Populares Ambientales. Organismos internacionales reconocen a Cajamarca como ejemplo de resistencia democrática.
- 2020–2022: Tensiones institucionales y jurisprudencia. El gobierno nacional intenta frenar las consultas mediante sentencias que cuestionan su alcance legal. La Corte Constitucional emite fallos ambiguos. A pesar de esto, la comunidad reafirma su decisión y
- genera jurisprudencia social desde la praxis territorial.
- 2023–2024: Proyección postextractiva. Se lanzan planes de desarrollo local basados en soberanía alimentaria y justicia hídrica. Cajamarca se convierte en referente para otros procesos similares en América Latina. Se consolida la Red Interterritorial de Municipios sin Minería.
- Esta cronología no solo narra eventos, sino que evidencia una temporalidad insurgente, donde la acción colectiva construye hitos, disputa sentidos y transforma estructuras.

Repertorios de acción colectiva y autogobierno territorial

El caso de Cajamarca destaca por la diversidad y sofisticación de los repertorios de acción colectiva desplegados por las comunidades locales, configurando una resistencia no solo reactiva sino también propositiva. La movilización no se limitó a actos de protesta, sino que

articuló estrategias jurídicas, culturales, pedagógicas y productivas.

Consulta popular vinculante. La organización de la consulta popular en 2017 fue en sí misma un proceso pedagógico y organizativo sin precedentes. Las asambleas veredales, talleres comunitarios y campañas informativas permitieron construir un consenso amplio sobre el rechazo al proyecto minero. La consulta fue precedida por una intensa labor de formación jurídica popular, con apoyo de constitucionalistas críticos, lo que permitió a la comunidad apropiarse del lenguaje legal y reinterpretarlo desde abajo.

Cartografía social y monitoreo comunitario. Se desarrollaron mapas comunitarios de los sistemas hídricos y de uso tradicional del territorio, visibilizando la riqueza ecológica y cultural amenazada por el proyecto. A través de alianzas con universidades y ONGs, se establecieron redes de monitoreo participativo de fuentes de agua, calidad del suelo y biodiversidad, que generaron datos alternativos a los estudios de impacto ambiental corporativos.

Pedagogías de la vida y escuelas populares. El Comité Ambiental en Defensa de la Vida impulsó la creación de "Escuelas Populares por el Territorio" donde se integraron conocimientos ancestrales campesinos con saberes técnicos contemporáneos. Niños y jóvenes aprendieron sobre agroecología, derecho al agua y memoria histórica del conflicto, convirtiéndose en voceros de la causa territorial.

Economías agroecológicas en resistencia. Como parte de una estrategia postextractiva, se fortalecieron emprendimientos productivos liderados por mujeres: agroindustrias artesanales de panela, miel, lácteos y frutas andinas. Estas iniciativas no solo buscan soberanía alimentaria, sino que constituyen una alternativa concreta al modelo extractivo, basada en el arraigo territorial.

Litigio estratégico multinivel. Paralelamente, se impulsaron acciones legales ante cortes nacionales e instancias internacionales. La articulación con redes globales como el Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza permitió posicionar el caso en el escenario internacional y sumar legitimidad a la causa local. Estos repertorios se distinguen por su carácter no violento, descentralizado y de base comunitaria. No buscan solo frenar un proyecto, sino reinventar formas de vida sostenibles y autodeterminadas. La ciudadanía ecológica insurgente en Cajamarca se configura, así, como una práctica cotidiana de defensa, cuidado y creación de mundo desde abajo, que interpela tanto al Estado como al modelo civilizatorio dominante.

Respuestas estatales, corporativas y mediáticas

El caso de Cajamarca puso a prueba la capacidad del Estado colombiano para arbitrar entre intereses corporativos y demandas sociales, revelando una institucionalidad ambigua, con tendencias cooptadas por el capital extractivo.

Gobierno nacional y local. Aunque la Corte Constitucional reconoció la validez de las consultas populares como mecanismos de participación directa, el gobierno nacional respondió con una narrativa que buscó deslegitimarlas, alegando que decisiones locales no podían interferir con competencias nacionales sobre el subsuelo. En Tolima, la Gobernación mostró apoyo inicial a la causa ciudadana, pero el gobierno central presionó para que no se judicializara el retiro de la multinacional. En consecuencia, la retirada de AngloGold Ashanti (AGA) fue más el resultado de presión comunitaria sostenida que de una voluntad política institucional coherente.

AngloGold Ashanti (AGA). La empresa sudafricana implementó una estrategia de seducción y cooptación a través de programas de responsabilidad social corporativa. Financió becas universitarias, capacitaciones técnicas, campañas de salud y patrocinios deportivos, buscando crear dependencia y lealtades. Paralelamente, AGA desplegó una narrativa sobre el "desarrollo sostenible minero", que incluía imágenes publicitarias con niños sonriendo y eslóganes sobre progreso. Sin embargo, informes independientes mostraron inconsistencias graves en los estudios de impacto ambiental, así como violaciones a los derechos colectivos al territorio y al agua.

a) Fuerza pública y represión selectiva: Durante las movilizaciones más intensas (2014–2017), se documentaron prácticas de vigilancia, seguimiento y estigmatización hacia líderes ambientales. Organizaciones como el Comité Ambiental en Defensa de la Vida reportaron presencia de agentes de inteligencia en sus asambleas, así como campañas de desprestigio que los vinculaban falsamente con grupos armados. Aunque no se registraron masacres ni desapariciones, la represión fue sutil y constante, operando desde la criminalización jurídica hasta el acoso policial indirecto.
b) Medios de comunicación masiva: A nivel nacional, grandes cadenas reproducían los discursos de desarrollo promovidos por AGA, invisibilizando las voces comunitarias. Solo medios alternativos, comunitarios o independientes cubrieron de forma sostenida el conflicto. La prensa regional estuvo dividida, dependiendo de sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, redes sociales como Facebook y WhatsApp fueron clave para contrarrestar el cerco mediático, permitiendo viralizar mensajes, videos, fotografías y convoca-

torias, generando una esfera pública insurgente.

c) Agencias internacionales: La visita de relatorías especiales de Naciones Unidas y el respaldo de redes como Yes to Life, No to Mining, reforzaron la dimensión internacional del caso. También se presentaron informes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se articularon denuncias ante tribunales éticos internacionales. Estas acciones multiplicaron la presión sobre el Estado colombiano y evidenciaron que el conflicto trascendía lo local, constituyendo una lucha global por la defensa de los bienes comunes.

En conjunto, las respuestas institucionales fueron reactivas, fragmentadas y muchas veces contradictorias. Lejos de ofrecer canales estructurales de resolución democrática del conflicto, el Estado actuó como intermediario de los intereses corporativos. Aun así, la presión sostenida de la ciudadanía organizada logró frenar el proyecto extractivo, imponiendo límites concretos al capital transnacional y demostrando la potencia política de la ciudadanía ecológica insurgente desde el territorio.

Colombia – Cajamarca frente a "La Colosa". Ciudadanía ecológica insurgente en Cajamarca

La lucha de Cajamarca contra el proyecto "La Colosa", constituye uno de los casos más emblemáticos de la emergencia de una ciudadanía ecológica insurgente en América Latina. Esta forma de ciudadanía no se inscribe dentro de los moldes tradicionales del liberalismo representativo ni de la participación institucionalizada, sino que articula demandas ambientales, derechos territoria-

les, prácticas culturales y procesos de autogobierno que reconfiguran el ejercicio del poder desde abajo.

Desde la perspectiva de esta ciudadanía insurgente, el derecho al agua y al territorio se convierte en eje articulador de una subjetividad política que interpela directamente al Estado, al capital transnacional y a los regímenes legales vigentes. Una de las expresiones más relevantes de esta ciudadanía en Cajamarca fue la consulta popular del 26 de marzo de 2017, en la que el 97,92% de los votantes rechazó la minería a gran escala en su municipio. Más allá del resultado cuantitativo, la consulta fue el resultado de un proceso acumulativo de educación política, movilización social y articulación intergeneracional que consolidó una subjetividad colectiva ecológica. El acto de votar fue resignificado como una ceremonia de afirmación territorial y de defensa de la vida, donde incluso quienes nunca habían participado en elecciones se acercaron por primera vez a las urnas.

La ciudadanía ecológica insurgente también se manifestó en la proliferación de organizaciones de base como el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, la Coordinadora Social Tolimense, las redes de mujeres rurales y las asociaciones de jóvenes ecologistas. Estas agrupaciones no solo convocaron marchas multitudinarias, sino que impulsaron procesos formativos, campañas pedagógicas, alianzas con universidades y estrategias comunicativas que contribuyeron a fortalecer el tejido social.

La insurgencia ciudadana en Cajamarca se caracteriza también por su capacidad de establecer vínculos trasnacionales. La experiencia fue documentada en foros globales de justicia ambiental, y activistas tolimenses participaron en encuentros internacionales con defensores del agua de países como Honduras, Ecuador, Guatemala y Filipinas. Esta internacionalización permitió construir un discurso global contra el extractivismo,

basado en la reciprocidad, el intercambio de saberes y la solidaridad entre pueblos. Desde una perspectiva epistémica, la ciudadanía ecológica insurgente en Cajamarca ha sido una fuente de innovación política. Ha recuperado lenguajes ancestrales, resignificado símbolos culturales y construido nuevas pedagogías basadas en el cuidado, la reciprocidad y la comunalidad. Ha propuesto, en palabras de los propios activistas, una "política del buen vivir", que va más allá de la oposición a un proyecto minero y se inscribe en una lucha por una vida digna, justa y armónica con la naturaleza.

Balance y proyección de la lucha contra la Mina "La Colosa".

El caso de Cajamarca y la resistencia frente al proyecto "La Colosa", representa una de las experiencias más paradigmáticas de insurgencia ecológica en América Latina. Su relevancia no sólo reside en el desenlace –la detención de un megaproyecto minero por voluntad popular– sino también en el proceso de construcción territorial que reconfiguró subjetividades, legitimidades y horizontes políticos desde abajo.

Desde un enfoque integral, el balance de esta experiencia puede leerse en cinco planos. En el plano jurídico-institucional, la consulta popular de 2017 en Cajamarca marcó un precedente sin parangón en Colombia: más del 97 % de los votantes dijeron "No" a la megaminería en su territorio. Aunque posteriormente la Corte Constitucional limitó el alcance de las consultas, el mensaje fue claro: los pueblos reclaman el derecho a decidir sobre su modelo de desarrollo.

En paralelo, las acciones legales lograron visibilizar la contradicción entre la protección ambiental y la política minera nacional, abriendo un debate sobre la auto-

nomía territorial y la jerarquía normativa en el Estado colombiano.

En el plano político y organizativo, la resistencia a "La Colosa", forjó una articulación social amplia, plural y descentralizada. La convergencia entre jóvenes, mujeres rurales, docentes, artistas, organizaciones indígenas, ambientalistas y pequeños productores generó una pedagogía del conflicto que superó viejas segmentaciones y promovió una ciudadanía activa. Esta articulación no se disolvió con la consulta, sino que mutó en nuevos frentes: defensa de otros territorios amenazados (Ibagué, Piedras, Coello), procesos de formación popular, y redes regionales por el agua y la vida. La práctica asamblearia, los medios comunitarios y los repertorios creativos fueron escuela de democracia desde abajo.

Finalmente, en el plano global, la experiencia de Cajamarca dialoga con otras luchas por los comunes en el mundo. Ha sido citada por movimientos indígenas de Ecuador, plataformas anti extractivistas en México y redes ecologistas en Europa. Su narrativa interpela la arquitectura financiera de la minería global, los tratados de inversión y la lógica de despojo institucionalizado. Cajamarca ha sido reconocida en foros internacionales como símbolo de dignidad territorial, y continúa alimentando una gramática de lo común en clave posneoliberal. Sin embargo, el proceso también enfrenta desafíos. La sentencia de la Corte Constitucional que limitó las consultas populares reveló las tensiones entre participación ciudadana y soberanía estatal.

Guatemala – San Miguel Ixtahuacán y el conflicto contra la Mina Marlín.

Contexto territorial y extractivo

Ubicado en el altiplano occidental guatemalteco, el municipio de San Miguel Ixtahuacán (departamento

de San Marcos) es una región de mayoría indígena maya-mam, históricamente caracterizada por altos índices de pobreza estructural, exclusión sociopolítica y despojo agrario. A inicios de los años 2000, esta zona fue seleccionada por la empresa canadiense Glamis Gold Ltd. (posteriormente Goldcorp Inc.) como enclave para el desarrollo del proyecto minero Marlín, destinado a la extracción de oro y plata a través de tajo a cielo abierto y minería subterránea. El proyecto marlín fue aprobado en 2003, con una licencia otorgada por el Ministerio de Energía y Minas de Guatemala sin consulta previa a las comunidades indígenas, incumpliendo así el Convenio 169 de la OIT. La mina comenzó operaciones en 2005 y se mantuvo activa hasta 2017. Durante este período, el Estado guatemalteco brindó garantías jurídicas, fiscales y de seguridad para la inversión extranjera, bajo el argumento del "desarrollo". Esta narrativa fue sostenida mediante políticas de atracción de capital, flexibilización ambiental y represión de la protesta. La mina Marlín cubría una extensión de más de 20 kilómetros cuadrados y extraía más de 250 mil onzas de oro al año. Para ello utilizaba procesos de lixiviación con cianuro, intensivos en agua y altamente contaminantes. Según informes del ICEFI (2014) y la OCGCI (2010), se detectaron niveles alarmantes de metales pesados en fuentes hídricas, disminución de los caudales naturales y afectaciones a la salud humana y al ecosistema. Las denuncias de contaminación, daño a viviendas por detonaciones y criminalización de líderes comunitarios se hicieron cada vez más frecuentes desde 2006. San Miguel Ixtahuacán, se convirtió en un epicentro de conflicto socioambiental. Las comunidades indígenas, con fuerte organización local basada en autoridades ancestrales, comités de agua y comités de resistencia, comenzaron a articular demandas en defensa del territorio. En 2007, impulsaron una consulta comunitaria que rechazó masivamente la mi-

nería, aunque el Estado la deslegitimó.

Este caso ejemplifica la dimensión neocolonial del extractivismo minero en América Central: transnacionales respaldadas por marcos normativos que despojan a pueblos originarios de sus bienes comunes. Al mismo tiempo, permite observar cómo las comunidades indígenas, lejos de ser víctimas pasivas, despliegan prácticas de autogobierno, redes de solidaridad transnacional y narrativas propias de justicia ecológica y cultural.

Cronología ampliada del conflicto

La cronología del conflicto por la mina Marlín se desarrolló en cinco fases: instalación, conflicto abierto, criminalización, articulación regional e internacionalización.

1. Primera fase (2003–2005): instalación y silenciamiento. Durante la aprobación e instalación del proyecto, no se realizó consulta previa, libre e informada. El proceso fue ocultado a la mayoría de los habitantes mediante discursos de "desarrollo y empleo". Testimonios recogidos por Castagnino (2006), muestran cómo los primeros trabajos de prospección provocaron daños estructurales a viviendas por las detonaciones, al mismo tiempo que comenzaban a circular rumores sobre contaminación de ríos y quebradas. La empresa realizó reuniones cerradas con líderes comunitarios, ofreciendo compensaciones individuales a cambio de consentimiento tácito.
2. Segunda fase (2006–2007): surgimiento del conflicto. Con la ampliación de las operaciones mineras, los efectos sobre el medio ambiente y la vida cotidiana se tornaron más visibles. Varias comunidades comenzaron a organizarse a través de comités de defensa del agua, mujeres indígenas y

autoridades ancestrales. En 2007, impulsaron una consulta comunitaria que resultó en el 98 % de rechazo a la minería. Aunque el Estado la declaró no vinculante, marcó un hito político.

3. Tercera fase (2008–2011): represión y criminalización. El gobierno guatemalteco, en coordinación con Goldcorp, activó una estrategia de represión legal y mediática. Líderes comunitarios fueron acusados de sedición, sabotaje y terrorismo. Se emitieron órdenes de captura, y varias personas fueron detenidas arbitrariamente. La violencia se intensificó con el asesinato de activistas como Ramiro Choc y la militarización del área. La prensa nacional construyó una narrativa que vinculaba a los opositores con intereses "antidesarrollo" o con el crimen organizado.
4. Cuarta fase (2012–2014): articulación regional y judicialización internacional. Organizaciones como FRENA, REDSAG, y el Colectivo MadreSelva articularon un frente común con otros movimientos del corredor minero centroamericano. En 2013 se presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violaciones sistemáticas a los derechos colectivos, culturales y ambientales de los pueblos mayas. Paralelamente, se realizó una campaña internacional en Canadá contra la impunidad de Goldcorp, visibilizando el caso en foros de la ONU y redes como MiningWatch.
5. Quinta fase (2015–2017): retirada parcial y legado de daño. Goldcorp anunció el cierre técnico de la mina en 2017, argumentando baja rentabilidad. Sin embargo, estudios del ICEFI y el Centro de Acción Legal-Ambiental (CALAS) mostraron que la empresa dejó pasivos ambientales graves y compromisos incumplidos en materia de repa-

ración. Esta cronología evidencia no solo el carácter extractivo y violento del modelo minero, sino también la evolución de una resistencia indígena organizada, articulada, pedagógica y global. El conflicto de San Miguel Ixtahuacán no terminó con el cierre de la mina: se transformó en un proceso de memoria, justicia y reorganización territorial que sigue interpelando al modelo de desarrollo vigente.

Litigio multinivel y respuestas estatales/corporativas

Litigios en el ámbito nacional – Las comunidades afectadas interpusieron múltiples amparos constitucionales ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, denunciando violaciones a su derecho a la consulta previa, libre e informada. Uno de los casos más emblemáticos fue promovido por el Centro de Acción Legal Ambiental y Social (CALAS), que argumentó que el otorgamiento de licencias mineras a Montana Exploradora de Guatemala (subsidiaria de Goldcorp) se realizó sin cumplir con los estándares internacionales. Aunque las resoluciones fueron contradictorias, en 2011 se logró una suspensión temporal de operaciones en áreas críticas.

- Acciones internacionales – Paralelamente, se presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Petición 1564-10), en la que se expuso la contaminación de fuentes hídricas, la militarización del territorio y la falta de consentimiento de los pueblos indígenas. La CIDH otorgó medidas cautelares para proteger la salud y el acceso al agua potable de las comunidades, aunque su implementación fue parcial. Más adelante, en 2016, se activaron demandas en cortes canadienses, con base en la doctrina

del "foro de conveniencia", contra Goldcorp por su responsabilidad extraterritorial en violaciones a derechos humanos.

- Presiones corporativas y cooptación institucional – Montana Exploradora desarrolló una sofisticada estrategia de cooptación, que incluyó la firma de convenios de cooperación con municipalidades locales, la entrega de paquetes escolares y programas de responsabilidad social empresarial. Estos mecanismos buscaron fracturar el tejido comunitario y crear una base social favorable al proyecto. A nivel estatal, se documentó la implicación del Ministerio de Energía y Minas en procesos de aprobación exprés, así como el uso de fuerzas de seguridad para reprimir movilizaciones.
- Represión y criminalización – Entre 2008 y 2012, líderes comunitarios enfrentaron una fuerte ola de persecuciones judiciales, allanamientos y detenciones arbitrarias. Casos como el de Dominga Vásquez Julajuj, exalcaldesa indígena y vocera de la resistencia, fueron emblemáticos por la utilización del sistema penal para desmovilizar la protesta. Las fuerzas armadas patrullaron zonas de influencia de la mina bajo el pretexto de "protección de activos estratégicos", generando un ambiente de hostigamiento e intimidación.
- Contrapoder jurídico y legitimidad desde abajo – Frente a estos embates, las comunidades fortalecieron su propio marco normativo. Se celebraron asambleas comunitarias para reafirmar el derecho consuetudinario y se elaboraron actas comunales de rechazo a la minería, firmadas por autoridades ancestrales y representantes locales. Estos instrumentos fueron reconocidos por redes internacionales de derechos humanos y usados

como evidencia en tribunales transnacionales. En paralelo, se promovió la creación de "Tribunales de Conciencia", donde las comunidades juzgaban simbólicamente a las empresas responsables de crímenes socioambientales.

- Avances jurisprudenciales – Aunque muchas resoluciones fueron parciales o simbólicas, los litigios en múltiples escalas sentaron precedentes relevantes. Destaca el reconocimiento del derecho a la consulta como norma vinculante, la jurisprudencia sobre responsabilidad empresarial en sede extranjera y la visibilización de la dimensión cultural en el análisis de impactos ambientales. Estos logros han inspirado procesos similares en Perú, Ecuador y Colombia.

Ciudadanía ecológica insurgente en la Mina Marlín.

Derechos colectivos y sujetos políticos indígenas – A raíz del conflicto con la mina Marlin, las comunidades mam y sipakapense han impulsado una reinterpretación del derecho como herramienta colectiva, orientada a la defensa del agua, el territorio y la vida. Esto ha derivado en la formulación de propuestas normativas propias, como el "Derecho Consuetudinario del Territorio" adoptado por los Consejos de Autoridad Ancestral, donde el agua y los cerros son sujetos de derechos, y se sanciona el daño ambiental con medidas restaurativas.

- Ciudadanía más allá del Estado – La defensa del territorio ha producido nuevas formas de ciudadanía desobediente que no dependen del reconocimiento estatal. Las mujeres organizadas en comités de defensa del agua han generado prácti-

cas de justicia hídrica, administración comunal de manantiales y vigilancia ambiental. Estas experiencias hacen visibles formas de ciudadanía ecológica insurgente que no esperan autorización institucional.

- Epistemologías del sur y pedagogías emancipadoras – La elaboración colectiva de mapas de amenazas, calendarios agrícolas-espirituales y manuales de defensa territorial articula saberes ancestrales con técnicas contemporáneas. Estas herramientas conforman una pedagogía emancipadora que afirma la capacidad de los pueblos para diagnosticar, comunicar y transformar su realidad. La noción de "universidades comunitarias del territorio" se ha propuesto como alternativa educativa descolonizadora.
- Redes transnacionales y solidaridad Sur-Sur – Las comunidades han tejido alianzas con pueblos indígenas de Ecuador, Bolivia y México, compartiendo repertorios de lucha y estrategias jurídicas. Han participado en foros internacionales como el Tribunal Ético sobre Minería, logrando posicionar la categoría de "ecocidio cultural" en debates globales. Estas conexiones transnacionales refuerzan el carácter planetario de la ciudadanía ecológica insurgente.
- Hacia una nueva institucionalidad desde los pueblos – En varios encuentros intercomunitarios se ha discutido la necesidad de un marco constitucional plurinacional que reconozca los derechos de la naturaleza, los pueblos indígenas como sujetos políticos plenos, y las economías territoriales como sistemas legítimos. Esta propuesta avanza hacia una institucionalidad otra, fundada en el cuidado, la reciprocidad y la justicia ambiental. En suma, la ciudadanía ecológica insur-

gente en Guatemala se expresa como una praxis territorial, simbólica, normativa y espiritual que interpela radicalmente los modelos de desarrollo extractivo, la colonialidad del poder y la democracia liberal. Lejos de ser marginal, encarna una política viva desde abajo que reconfigura lo común como horizonte de vida digna y justicia socioambiental.

Balance y proyección

El caso de San Miguel Ixtahuacán sintetiza de forma compleja y profunda las tensiones estructurales que atraviesan a América Latina en su relación con el modelo extractivo global: disputas por el territorio, negación de derechos colectivos, criminalización de la disidencia y la resistencia activa desde los pueblos originarios. La experiencia de las comunidades mam y sipakapense ante la mina Marlin de Goldcorp ha generado un conjunto articulado de respuestas políticas, jurídicas, espirituales y sociales que posicionan a este caso como una referencia regional de ciudadanía ecológica insurgente. Entre los logros más destacados se encuentran: (1) la construcción de una agenda territorial propia desde los Consejos de Autoridad Ancestral, (2) la articulación de redes de solidaridad transnacional que han visibilizado el conflicto en espacios como Naciones Unidas y foros alternativos globales, (3) la innovación en metodologías de defensa, incluyendo cartografía indígena, monitoreo comunitario del agua y educación emancipadora, y (4) la formulación de un nuevo paradigma normativo donde la naturaleza es sujeto de derechos y el territorio es concebido como una entidad relacional viva. Sin embargo, los desafíos son igualmente significativos. A pesar del cierre oficial de la mina Marlin en 2017, persisten los

pasivos ambientales, los desplazamientos forzados, los impactos en salud y el tejido comunitario fracturado por la intervención minera.

En perspectiva regional, Guatemala comparte con Perú, Colombia, Chile y México un patrón común de conflictos socioambientales anclados en el modelo primario-exportador. Sin embargo, el caso guatemalteco también destaca por la profundidad de sus raíces cosmogónicas y la centralidad de la espiritualidad en la resistencia. Esta particularidad amplifica su potencial como horizonte epistemológico y político alternativo al desarrollo convencional.

Contexto territorial y extractivo en Guerrero

El "Cinturón de Oro" de Guerrero, al sur de México, representa una de las zonas de mayor potencial aurífero del país. Ubicado en una franja montañosa entre los municipios de Cocula, Eduardo Neri y Tepecoacuilco, este territorio alberga proyectos como "Media Luna" y "Morelos" operados por consorcios como Torex Gold Resources Inc. y anteriormente por Goldcorp. La región es habitada principalmente por pueblos indígenas nahuas, me'phaa y mixtecos, quienes conservan formas comunales de tenencia de la tierra y estructuras propias de gobierno, como las asambleas y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC).

La expansión del extractivismo en esta región no puede comprenderse sin considerar la crisis del modelo agropecuario local, la violencia generalizada de los últimos 20 años y las políticas federales de liberalización minera, especialmente tras la Reforma Energética de 2013. Esta facilitó el otorgamiento de concesiones a empresas transnacionales, muchas de las cuales abarcan territorios indígenas sin consulta previa, vio-

lando el Convenio 169 de la OIT y el artículo 2° constitucional.

En este contexto, el extractivismo no se manifiesta solo como una actividad económica, sino como una forma compleja de dominación territorial: cooptación de autoridades comunitarias, militarización, criminalización de opositores y fragmentación del tejido social. Las empresas operan con apoyo tácito o explícito de gobiernos estatales y federales, lo que se traduce en una política de "consenso forzado", donde la presencia minera se impone mediante incentivos clientelares, amenazas veladas o aperturas discursivas bajo el paraguas del "desarrollo". La presencia de consorcios como Torex Gold ha implicado transformaciones profundas en el entorno: deforestación, contaminación de mantos acuíferos y desplazamientos silenciosos. A esto se suma el uso de tecnología extractiva de tajo abierto, que exige grandes volúmenes de agua y dinamita, afectando ecosistemas frágiles y generando residuos tóxicos. En paralelo, la narrativa empresarial habla de "minería responsable", "creación de empleo" y "progreso comunitario", invisibilizando los daños estructurales.

Cronología ampliada del conflicto en Guerrero

El conflicto minero en Guerrero se ha desarrollado a lo largo de más de dos décadas, aunque se intensificó a partir del año 2012 con la llegada de proyectos de gran escala como Media Luna y Morelos. La cronología del conflicto refleja una dinámica de cooptación institucional, violencia estructural y construcción de resistencias desde las comunidades.

En 2012, se reportaron los primeros acercamientos de representantes de la minera Torex Gold a ejidatarios

de La Fundición y Real de Limón. Las ofertas económicas iniciales, presentadas como "apoyos" para la comunidad, pronto se transformaron en presiones para firmar convenios de ocupación temporal. Paralelamente, surgieron divisiones internas: autoridades ejidales tradicionales fueron reemplazadas por liderazgos afines a la empresa, en procesos que activistas han calificado como imposiciones fraudulentas.

Entre 2013 y 2015, el avance de la exploración fue acompañado de la instalación de fuerzas de seguridad privadas y un creciente número de militares en la región. La construcción de caminos, plataformas y túneles transformó el paisaje y desplazó actividades tradicionales como el cultivo de maíz criollo y la cría de animales. Comunidades como Atzcala, Mezcala y Nuevo Balsas reportaron afectaciones en fuentes de agua, ruido permanente por explosiones y restricciones de paso.

En 2016, luego de múltiples denuncias de abusos, surgió la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias – Policía Comunitaria (CRAC-PC) como actor clave de articulación en defensa del territorio. Esta organización retomó prácticas ancestrales de autodefensa e incorporó la resistencia a la minería como parte de su agenda estructural. La CRAC emitió resoluciones colectivas que prohibían la minería en territorios me'phaa, argumentando la falta de consulta previa y el carácter destructivo del modelo extractivo.

Un hecho clave ocurrió en 2017: el asesinato de dos líderes opositores en la comunidad de La Fundición provocó una movilización masiva que bloqueó durante 28 días el acceso a las instalaciones mineras. La empresa suspendió operaciones y solicitó intervención federal. El gobierno estatal desplegó fuerzas de la Guardia Nacional para "restablecer el orden", lo que derivó en enfrentamientos y detenciones arbitrarias.

A lo largo de 2018 y 2019, se intensificó el conflicto judicial. Organizaciones de la Sociedad Civil, como Tlachinollan y Fundar interpusieron amparos contra la concesión minera argumentando violaciones al derecho a la consulta previa, al medio ambiente sano y a la autodeterminación indígena. En paralelo, se presentaron quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se generaron redes internacionales de apoyo. En 2020 y 2021, la pandemia agudizó las tensiones: mientras la empresa continuaba operando bajo el argumento de "actividad esencial", las comunidades enfrentaron escasez de agua, mayor militarización y aumento de casos de COVID-19 sin atención médica adecuada. La Red de Mujeres Me'phaa por la Vida surgió en este periodo como un actor clave, articulando denuncias por violencia de género asociada al contexto extractivo. En el 2022, se celebraron asambleas regionales para construir un mandato colectivo de no concesión, que dio lugar a la Declaratoria de Defensa del Territorio Me'phaa, firmada por 47 comunidades.

En esta declaratoria se rechaza explícitamente cualquier proyecto extractivo en su territorio y se exige la cancelación de las concesiones vigentes. El proceso fue acompañado por rituales comunitarios y la presentación del documento ante organismos nacionales e internacionales. Finalmente, en 2023, el conflicto dio un giro con la aparición de informes que vinculan a empresas mineras con financiamiento indirecto a grupos armados. Esto reforzó las demandas de las comunidades y sus aliados, quienes insisten en que el modelo extractivo en Guerrero no solo es ecológicamente inviable. El caso se ha convertido en referente regional, articulando redes con defensores del territorio de Oaxaca, Chiapas, Colombia y Guatemala.

Repertorios de acción colectiva y autogobierno territorial en Guerrero

En la Montaña Alta y región Centro de Guerrero, los pueblos nahuas y me'phaa han desarrollado múltiples formas de resistencia territorial y autogobierno frente a los megaproyectos mineros. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias – Policía Comunitaria (CRAC-PC), surgida en 1995, es un ejemplo emblemático. Basada en el principio de seguridad y justicia comunitaria, ha servido de marco organizativo para oponerse a la imposición de concesiones mineras sin consulta.

Las asambleas comunitarias han emitido resoluciones territoriales declarando "zonas libres de minería", basadas en el derecho indígena y los usos y costumbres reconocidos constitucionalmente. En varios municipios, como Malinaltepec, Iliatenco y San Luis Acatlán, estas declaraciones se han traducido en normas locales vinculantes. Este ejercicio del poder constituyente desde abajo representa una forma insurgente de ciudadanía ecológica.

Además, se han implementado formas de cartografía participativa, talleres de derechos, monitoreo ambiental comunitario y observatorios autónomos. En las comunidades me'phaa de La Montaña, por ejemplo, se han elaborado mapas de riesgo hídrico y biodiversidad que contravienen los informes de impacto ambiental presentados por las empresas. Esta producción de conocimiento desde el territorio fortalece la autodefensa territorial.

Las mujeres han desempeñado un papel central en esta resistencia. En comunidades como Zitlaltepec y Buena Vista, se han conformado redes de guardianas del agua que articulan saberes tradicionales, defen-

sa del territorio y pedagogías comunitarias. Estas mujeres organizan rituales de agradecimiento al agua, siembras comunitarias, trueques ecológicos y foros intergeneracionales donde se transmiten memorias de despojo y dignidad.

Otro repertorio relevante ha sido la articulación regional e internacional. A través de encuentros como la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales, el Congreso Nacional Indígena (CNI) y la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), las comunidades han logrado visibilizar sus luchas, intercambiar estrategias y construir alianzas transnacionales. En 2021, representantes de Guerrero participaron en la Audiencia del Tribunal Permanente de los Pueblos – Capítulo México, denunciando el ecocidio de la minería en sus territorios. El repertorio simbólico también ha sido crucial. Las comunidades han recurrido a expresiones artísticas, murales, obras teatrales y canciones como formas de denuncia y afirmación cultural. En Metlatónoc, por ejemplo, jóvenes nahuas han creado un colectivo audiovisual que documenta las luchas comunitarias y produce cortometrajes en lengua originaria. Estas narrativas disputan el monopolio del discurso sobre el "progreso" y resignifican el territorio como espacio de vida, no de sacrificio.

Litigio multinivel y respuestas estatales/corporativas en Guerrero

En el caso de Guerrero, el litigio multinivel ha cobrado una relevancia creciente en la estrategia de defensa territorial de los pueblos nahuas y me'phaa. Diversas comunidades han interpuesto recursos legales ante instancias locales, federales e internacionales para frenar los proyectos mineros y exigir el cumplimiento de derechos fundamentales como el de la consulta previa, libre e in-

formada. En 2018, la comunidad de San Miguel El Progreso presentó una demanda de amparo contra el otorgamiento de concesiones mineras sin consulta, que fue admitida por el Juzgado Primero de Distrito en Chilpancingo. En 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a su favor, estableciendo un precedente jurídico crucial para la protección de los derechos territoriales indígenas. Simultáneamente, organizaciones históricas de derechos humanos aliadas como Tlachinollan, Fundar y ProDESC han llevado casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), documentando violaciones sistemáticas a los derechos humanos en contextos extractivos. Estos procesos han sido fundamentales para visibilizar internacionalmente la violencia estructural vinculada a la minería, así como para generar presión diplomática sobre el Estado mexicano.

A nivel estatal, las respuestas han oscilado entre la cooptación y la represión. Mientras algunas dependencias han promovido mesas de diálogo y programas de desarrollo comunitario, otras han facilitado la criminalización de defensores del territorio. En 2019, líderes comunitarios de Malinaltepec fueron detenidos arbitrariamente tras oponerse a una exploración minera. Paralelamente, se ha detectado el uso de inteligencia militar y campañas de desinformación para dividir a las comunidades. Este entramado de litigio multinivel revela tanto las posibilidades como los límites del campo jurídico-institucional. Si bien ha permitido detener concesiones y visibilizar la problemática extractiva, también ha evidenciado la necesidad de acompañar la vía legal con procesos organizativos de base que sustenten el poder de decisión desde las comunidades. En ese sentido, la estrategia jurídica se inserta en una lógica más amplia de resistencia integral, en la que el derecho se convierte en una herramienta de emancipación, no en un fin en sí mismo.

Ciudadanía ecológica insurgente en Guerrero

En las montañas del sur de Guerrero, los pueblos nahuas y me'phaa han resignificado la defensa del agua y la tierra como expresión de una *ciudadanía ecológica insurgente*. Esta no solo se entiende como el ejercicio de derechos ambientales, sino como una práctica política integral que combina autonomía territorial, descolonización jurídica y justicia social en clave ecológica. Un primer componente es el reconocimiento biocultural del territorio. Las asambleas comunales han declarado a la montaña sagrada Teocuitlatl y a las microcuencas de los ríos Mezcala y Cocula como "espacios de vida", estableciendo reglamentos comunitarios de uso del agua que integran principios normativos nahuas y me'phaa. Esta práctica se sostiene sobre una concepción del agua como ser viviente (*atl tlachinolli*) y no como recurso económico. A diferencia del lenguaje jurídico estatal, estas formas de normatividad priorizan la reciprocidad, el equilibrio y el cuidado intergeneracional.

Otro rasgo de esta ciudadanía insurgente es su capacidad pedagógica. A través de las "Escuelas de Autonomía Territorial", jóvenes bilingües han sistematizado conocimientos ancestrales, cartografiado nacimientos de agua y desarrollando materiales didácticos en su lengua originaria. Este proceso no solo fortalece identidades colectivas, sino que habilita una disputa epistémica frente al saber experto extractivista. En tercer lugar, hay una dimensión de producción simbólica y performativa. La resistencia no se da únicamente en litigios o bloqueos, sino también en festivales, caminatas ceremoniales y actos de sanación de la tierra. Las mujeres tejedoras han bordado "mantas de agua" con los nombres de ríos contaminados, las cuales han sido llevadas a foros inter-

nacionales. Estos actos resignifican el sufrimiento comunitario como memoria viva y repolitizan el dolor desde la dignidad.

Finalmente, esta ciudadanía ecológica insurgente ha promovido un proceso de diplomacia desde los territorios. Líderes comunitarios han comparecido ante la ONU, la CIDH y el Tribunal Permanente de los Pueblos, planteando que la minería a cielo abierto viola el derecho a la vida, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. Estas intervenciones cuestionan la arquitectura legal internacional, proponiendo un nuevo horizonte de derechos desde las epistemologías del sur.

Conclusiones

La experiencia de resistencia de los pueblos nahuas y me'phaa frente al extractivismo minero en Guerrero ofrece un balance complejo, marcado por conquistas parciales, desafíos estructurales y conexiones cada vez más densas con procesos regionales de lucha. Desde una perspectiva crítica, se constata que, pese a la persistente ofensiva del capital minero y la violencia estructural del Estado, las comunidades han logrado consolidar repertorios organizativos autónomos y prácticas de gobernanza territorial con legitimidad interna y resonancia internacional.

Uno de los logros más significativos ha sido la emergencia de un sujeto político colectivo articulado en torno a la defensa del territorio como bien común. Esta subjetivación política no sólo ha permitido resistir la imposición de proyectos extractivos, sino también construir formas comunitarias de deliberación, planificación y justicia, basadas en normatividades propias y principios de reciprocidad ecológica. Las Escuelas de Autonomía Territorial, los protocolos de seguridad comunita-

ria con enfoque de género, y las redes de intercambio de semillas y conocimientos, son ejemplos de una institucionalidad insurgente que se despliega desde abajo. No obstante, los desafíos son múltiples. La criminalización selectiva, la cooptación de liderazgos mediante programas gubernamentales, el control territorial por grupos armados y la fragmentación de los tejidos comunitarios siguen siendo amenazas latentes. A ello se suma la ofensiva discursiva de las empresas mineras, que buscan posicionar una narrativa de desarrollo incluyente, usando lenguajes de sustentabilidad, responsabilidad social y consulta simulada. Esta disputa por el sentido exige que las comunidades mantengan una vigilancia crítica permanente y fortalezcan sus alianzas con organizaciones nacionales e internacionales.

En suma, el balance de la experiencia en Guerrero no es únicamente un saldo de resistencias, sino también una proyección de alternativas: hay mundos posibles que ya en marcha. La ciudadanía ecológica insurgente no sólo interpela al modelo minero, sino que reconfigura los términos mismos de la política, proponiendo una democracia desde los territorios, una justicia desde los cuerpos y una vida digna para los comunes.

Referencias bibliográficas

Arteaga, N, y Arzuaga, J. (2023) Sociologías de la violencia. Estructuras, sujetos, interacciones y acción simbólica; Gedisa/Universidad Iberoamericana.

Arrighi, G, Hopkins, T, y Wallerstein, I. (2012) Movimientos antisistémicos, Akal.

Dardot, P, y Laval, C. (2015) Lo común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI; Gedisa.

Delgado, G. (2017) Ecología política de la minería en América Latina: Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería; UNAM / CEIICH.

Defensoría Del Pueblo. (2024) Defensoría del Pueblo: cifra de conflictos socioambientales vinculados a actividad minera en febrero disminuyen respecto al mes anterior. Defensoría del Pueblo, República del Perú. https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-cifra-de-conflictos-socioambientales-vinculados-a-actividad-minera-en-febrero-disminuyen-respecto-al-mes-anterior/.

Escobar, A. (2005) Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Gálvez, A. y Luque-Brazán, J. (2019) Capitalismo de chupacabras en una era post-política y post-migratoria. Huellas de la Migración, [S.l.], v. 4, n. 7, p. 109–138, jul. 2019. ISSN 2594-2832. doi: https://doi.org/10.36677/hmigracion.v4i7.11945.

Gudynas, E. (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual"; en: Extractivismo, política y sociedad, CLAES.

Lang, M, y Kucia, A. (2009) Mujeres indígenas y justicia ancestral. UNIFEM.

Luque-Brazán, J, Hernandez, K., Y Arroyo, C. (2025) Democracia chupacabras y destrucción de la ciudadanía social en el Perú contemporáneo. José Carlos Luque Brazán, Kenya Hernández Vinalay y Claudia Arroyo. En: Democracias Latinoamericanas. Entre la igualdad política y la justicia social. José Luque; Jesús Pérez Tagle, Federico Sandoval y María del Rocío García Sánchez. (En prensa). Fondo editorial del Instituto Ana María Campos.

Marichal, C. (2024) Globalización moderna y contemporánea. El Colegio de México.

Marín, E. (2020) "Luismin hará desaparecer en 20 años la cadena de montañas del cinturón de oro". Piedepágina.mx, 2020. Disponible en: https://piedepagina.mx/jaime-colin-y-la-devastacion-como-arte-en-la-mineria-a-cielo-abierto/.

Polanyi, K. (2002) La gran transformación. FCE.

Scott, J. (2004) Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos, ERA.

Svampa, M, y Antonelli, M. (2009) Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales; Biblos / CLACSO.

Tarrow, S. (1994) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial.

Tilly, Ch. (2007). Democracia, Akal.

Wallerstein, I. (1999) Después del liberalismo. Siglo XXI.

Wallerstein, I. (1999) El capitalismo histórico. Siglo XXI.

Urban, M. (2022) Trumpismos: neoliberales u autoritarios. Radiografía de la derecha radical. FCE.

ÍNDICE

págs.

Introducción: La tensión democrática persistente: La imposible igualdad política y la lacerante e insoportable injusticia social de cada día.
José Carlos Luque Brazán, Federico Sandoval, María del Rocío García Sánchez, Jesús Antonio Pérez Tagle. *5*

PRIMERA PARTE:
DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS: EL DEBATE TEÓRICO E HISTÓRICO.

El porvenir de lo político: democracias en tensión, ciudadanía y membresía política en la posglobalización.
América Guadalupe Bautista Salgado y María del Rocío García Sánchez. *47*

Democracia, ciudadanía y derechos socioeconómicos: intersecciones y puntos conflictivos (en la Grecia clásica y el liberalismo moderno).
René Torres-Ruiz. *72*

Subciudadanías y democracia en América Latina, un cuadro del siglo XXI.
Juan José Russo y Isaura Noemí Rizo González. *114*

Configuraciones del Estado de bienestar y posneoliberalismo en América Latina. Una aproximación panorámica.
Jesús Antonio Pérez Tagle. *149*

Democracia, ciudadanía y gobernanza: la estructura política de la certidumbre en América Latina.
Irma Georgina Carreón Gómez y Kenia Jarizeth González Herrera. *220*

SEGUNDA PARTE:
EXPRESIONES E INTERSTICIOS DE LAS CIUDADANÍAS SOCIALES POSIBLES EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS.

Democracia chupacabras y destrucción de la ciudadanía social en el Perú contemporáneo.
José Carlos Luque Brazán, Kenya Hernández Vinalay y Claudia Arroyo. *243*

Migraciones y acceso a la seguridad social en la Argentina hoy: la imposible universalidad.
Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao. *289*

Los derechos sociales de los migrantes regulares e irregulares en Colombia. ¿Del papel a la realidad?
Alejandra León Rojas. *331*

Ciudadanía, democracia, neoliberalismo y el derecho a la educación y al trabajo de las juventudes en Chile, Perú y México (2018-2025).
Dalia Yunnuen Sandoval Montoya. *360*

Apuntes sobre derechos sociales y educación superior en Chile. El caso en la educación universitaria.
Raúl Zarzuri Cortés. *389*

TERCERA PARTE:
MÉXICO, ENTRE EL FRACASO DEL NEOLIBERALISMO Y LA ERA DE LA DEMOCRACIA CON JUSTICIA SOCIAL.

Democracia neoliberal versus democracia sustantiva. Teorizar desde la ciudadanía, la justicia y las políticas sociales en los tiempos de la 4T (2018-2024).
Javier Tumalán Narváez y Verónica Mayren Rodríguez Herrera. *415*

La decadencia de la democracia liberal en México.
Aleida Montalbán Tacuba. *442*

Democracia e inclusión en México: la reorientación postneoliberal de la política social en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.
Pablo Carlos Rojas Gómez. *471*

Modernidad líquida y ciudadanía social durante el neoliberalismo y postneoliberalismo en México (1982 – 2025).
Enriqueta Cuevas Bahena *504*

Derechos sociales en tiempos de la 4T: aspiraciones costosas en un marco de desigualdad.
Javier Rosiles Salas. *532*

CUARTA SECCIÓN:
SUBNACIONALISMOS Y DEMOCRACIAS SOCIALES EN MÉXICO DURANTE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN.

La realización de derechos sociales en el Estado de México.
Jorge Arzate Salgado. *559*

Medición de la democracia, mirar lo municipal en el Estado de México.
Ricardo Escutia-Miranda. *597*

Multiculturalismo liberal y desarrollo humano a partir de la inclusión política de los pueblos originarios en el Estado de México.
Federico Sandoval Hernández, José Luis Estrada Rodríguez y Justino Lozano Alvarado. *634*

El estado de la democracia, ciudadanía social y economía social en Guerrero: El caso de la comunidad de Apanhuac (2022).
Oscar Basave- Hernández y Guadalupe Segura- Vinalay. *660*

Ciudadanías étnicas, interculturalidad y derechos sociales en Guerrero.
Zenaido Ortiz Añorve y Noemí Ascencio López. *702*

El Programa PILARES: ¿Cohesión social y derecho a la ciudad en territorios marginados de la Ciudad de México?
Cuauhtémoc Ochoa Tinoco, Angélica Víctor Martínez, Ángel Enrique Mariscal Zavala y Frida Abigail Martínez Ortiz. *727*

Resistencia y justicia social de los comunes frente al extractivismo minero del oro de consorcios de Canadá y los EUA. Un análisis comparado de Chile, Perú, Colombia, Guatemala y México (2018-2024).
Danira Dacia Castañeda López y Jesús Pérez Tagle *768*

Nos llegó como al galope la Democracia; no la jadeamos a la europea, en camino largo, sino que se nos puso delante bruscamente. Como que ella arribó en los caballos de los libertadores, agitada como la amazona, y la recibimos casi gratuitamente, no supimos que era ella una hija de razas viejas y experimentadas. Pensamos de la Arribada que era un criatura alegre, ayudadora del ciudadano recién nacido, y mucho menos pensamos que ella representase un mecanismo delicadísimo, combinación de líneas anchas y netas, pero, a la vez de tantos imponderables. Tampoco atinamos con que debíamos asistirla a lo largo del día, el mes, y el año, y tratarla con manos limpias, pues a pesar de lozanía, ella traía consigo la posibilidad de corromperse con tanta o más rapidez que las monarquías viejas. Congreso sobre la Democracia 1950.

Gabriela Mistral.

ISBN: 978-980-8094-01-5

Las democracias latinoamericanas nacen escindidas. Desde la formación de los Estados-nación, el principio de igualdad política —un ciudadano, un voto— convive con la injusticia social estructural que margina a mayorías indígenas, populares y femeninas. Esta contradicción no es un simple déficit de implementación: es constitutiva, pues la promesa liberal de ciudadanía plena se articuló sobre economías desiguales, jerarquías coloniales y patriarcales nunca superadas.

José Carlos Luque Brazán, Federico Sandoval Hernández
María del Rocío Sánchez García, Jesús Antonio Pérez Tagle.

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO

IIGG INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UBA

Red Migrápolis

REDIDSAL

UACM Universidad Autónoma de la Ciudad de México
NADA HUMANO ME ES AJENO

CIPES ACAPULCO Centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales

FDA "ACADEMIA Y HUMANISMO"