


Coleção Direito e Justiça Social
VOLUME XIV

Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable

Maria Claudia Crespo Brauner
Jaime Gabriel García Ruiz
Organizadores

Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable

**COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL
volume 14**

 <p>UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE- FURG</p> <p>Reitora CLEUZA MARIA SOBRAL DIAS</p> <p>Vice-Reitor DANILO GIROLDO</p> <p>Chefe do Gabinete da Reitora JACIRA CRISTIANE PRADO DA SILVA</p> <p>Pró-Reitor de Extensão e Cultura DANIEL PORCIUNCULA PRADO</p> <p>Pró-Reitor de Planejamento e Administração MOZART TAVARES MARTINS FILHO</p> <p>Pró-Reitor de Infraestrutura MARCOS ANTONIO SATTE DE AMARANTE</p> <p>Pró-Reitor de Graduação RENATO DURO DIAS</p> <p>Pró-Reitora de Assuntos Estudantis DAIANE TEIXEIRA GAUTÉRIO</p> <p>Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas ALINE RODRIGUES DE AVILA</p> <p>Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação EDUARDO RESENDE SECCHI</p>	<p align="center">Comitê Editorial Coleção Direito e Justiça Social</p> <p>Adélie Pomade, França Brigitte Feuillet-Liger, França Carmén Dominguez Hidalgo, Chile David Le Breton, França François Furkel, Alemanha Amel Aouij-Mrad, Tunísia Maria Cristina Cereser Pezzella, RS Brasil Maria de Fátima Freire de Sá, MG Brasil Tereza Rodrigues Vieira, PR Brasil Verónica San Julian Puig, Espanha Vicenzo Durante, Itália Christine Lazerges, França</p>
<p align="center">EDITORA DA FURG</p> <p>Coordenadora CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA</p>	
<p align="center">COMITÊ EDITORIAL</p> <p>Presidente DANIEL PORCIUNCULA PRADO</p> <p>Titulares ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO ANDRE ANDRADE LONGARAY ANGELICA CONCEIÇÃO DIAS MIRANDA CARLA AMORIM NEVES GONÇALVES CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA EDUARDO RESENDE SECCHI ELIANA BADIALE FURLONG GIONARA TAUCHEN LUIZ EDUARDO MAIA NERY MARCELO GONÇALVES MONTES D'OCA MARCIA CARVALHO RODRIGUES RAÚL ANDRÉS MENDOZA SASSI</p>	
<p>Editora da FURG Campus Carreiros CEP 96203 900 – Rio Grande – RS – Brasil editora@furg.br</p>	

Integrante do PIDL

Editora Associada à



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS



EDUNI-SUL
ORGANIZAÇÃO DAS EDITORAS
UNIVERSITÁRIAS DO SUL

Maria Claudia Crespo Brauner
Jaime Gabriel García Ruiz
Organizadores

Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable

Justiça social e políticas públicas: um debate urgente

COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL
volume 14



Rio Grande
2020

© Maria Claudia Crespo Brauner e Jaime Gabriel García Ruiz

2020

Designer da capa: Anael Macedo

Formatação e diagramação:

João Balansin

Gilmar Torchelsen

Cinthia Pereira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária

Marcia Carvalho Rodrigues, CRB 10/1411.

J96 Justicia social y políticas públicas [recurso eletrônico] : un debate impostergable / Maria Claudia Crespo Brauner, Jaime Gabriel García Ruiz, Organizadores. – Dados eletrônicos. – Rio Grande, RS: Ed. da FURG, 2020. – (Coleção direito e justiça social ; v. 14)

Modo de acesso: <<http://repositorio.furg.br>>

Apresenta textos em espanhol e português.

Título extraído da folha de rosto.

ISBN 978-65-5754-042-8 (eletrônico)

1. Justiça social. 2. Política pública (Direito). I. Brauner, Maria Claudia Crespo. II. Ruiz, Jaime Gabriel García. III. Série.

CDU, 2ª ed.: 340.114

Índice para o catálogo sistemático:

1. Justiça social	340.114
2. Política pública (Direito)	35:34

A revisão e todas as opiniões e informações expressas em cada um dos artigos são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores.

INDICE

PRESENTACIÓN	10
Jaime Gabriel García Ruiz	
SECCIÓN I	
JUSTICIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ALTERNATIVAS A LA DOMINACIÓN EN AMÉRICA LATINA	24
CAPÍTULO 1	
DEMOCRACIA X OLIGARQUIA: O EMBATE ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA	25
Roberto Bueno	
CAPÍTULO 2	
LA JUSTICIA COMO BASE DEL PENSAMIENTO Y ACCIÓN ALTERNATIVOS A LA DOMINACIÓN COLONIAL EN AMÉRICA LATINA; Y GENERADORES DE LA CORRIENTE IDEOLÓGICA INDEPENDENTISTA	62
Edgardo Romero Fernández	
CAPÍTULO 3	
A CONSTRUÇÃO DO “ESTADO DE MAL-ESTAR SOCIAL” NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	109
José Ricardo Caetano Costa	
CAPÍTULO 4	
INICIATIVA LOCAL-GLOBAL: A CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS DESCOLONIZADORAS PARA A AMÉRICA LATINA	129
Maria Aparecida Lucca Caovilla Manoel Boita Gabriel Yolare Lucca Caovilla	

SECCIÓN II	
DESARROLLO, JUSTICIA SOCIAL Y POLÍTICA PÚBLICA: SALUD	140
CAPÍTULO 1	
JUSTICIA SOCIAL Y EQUIDAD. EL PROCESO DE DESARROLLO EN LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO EN CUBA	141
Jaime Gabriel García Ruiz	
CAPÍTULO 2	
EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL AL ALCANCE DE CUBA	169
Ricardo Jesús Salar Sotés	
CAPÍTULO 3	
A REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE A SAÚDE DOS TRABALHADORES	196
Ana Maria Isquierdo	
Maria Claudia Crespo Brauner	
CAPÍTULO 4	
LA RELACIÓN MÉDICO/PACIENTE FRENTE AL DEBER DE OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO: UN DERECHO DE LOS PACIENTES	217
Sérgio Danilo Madeira	
Maria Claudia Crespo Brauner	
CAPÍTULO 5	
LOS MÉDICOS CUBANOS Y EL “PROGRAMA MAIS MÉDICOS EN BRASIL	234
Eduardo de Oliveira Soares Real	
Maria Claudia Crespo Brauner	

CAPÍTULO 6 PROTECCIÓN JURÍDICA EN CUBA DEL DERECHO A LA INTIMIDAD ANTE VIOLACIONES POR PROCEDERES MÉDICOS	247
Yanelys Delgado Triana	
Adrián Broche González	

SECCIÓN III JUSTICIA SOCIAL: EDUCACIÓN Y MEDIO AMBIENTE .	276
--	-----

CAPÍTULO 1 ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNTO A LA JUSTICIA SOCIAL EN LA EDUCACIÓN CUBANA	277
Josefa Azel Jiménez	
Víctor Almanza Tojeiro	
Ramón Pérez Linares	

CAPÍTULO 2 POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO	303
Joelma Lúcia Vieira Pires	

CAPÍTULO 3 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA NOVA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE CUBA: EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO	330
Ailor Carlos Brandelli	
Carlos Alberto Lunelli	

CAPÍTULO 4 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE EM QUATRO FASES.....	355
Anderson Orestes Cavalcante Lobato	
Felipe Franz Wienke	

CAPÍTULO 5	
REGULACIÓN JURÍDICA EN CUBA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES	381
Beatriz Lorenzo Yera	
Yanelys Delgado Triana	
Mercedes Yera González	
CAPÍTULO 6	
A CIDADE, A UTOPIA E SUA RELAÇÃO COM A NATUREZA: Reflexão sobre a in/sustentabilidade da cidade	401
Carlos RS Machado	
CAPÍTULO 7	
EXTRACTIVISMO, TERRITORIOS DE VIDA Y DERECHOS DE LA NATURALEZA	420
Patricio Carpio Benalcázar	
Gustavo Manuel Hernández Arteaga	
CAPÍTULO 8	
LOS BOSQUES COMO BIEN DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE 2019: UN ACERCAMIENTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN FORESTAL EN CUBA	437
Gustavo Manuel Hernández Arteaga	
SECCIÓN IV	
ESTADO, INTEGRACIÓN Y MOVIMIENTOS SOCIALES	448
CAPÍTULO 1	
ALBA-TCP: EXPRESIÓN DE JUSTICIA SOCIAL DESDE LA POLÍTICA EDUCACIONAL	449
Pascual Valdés Rodríguez	
CAPÍTULO 2	
JUSTIPRECIANDO LA TRASCENDENCIA ZAPATISTA EN EL SIGLO XXI	467
Israel López Pino	
Sergio Claver Muro	

SECCIÓN V	
COOPERATIVISMO: UN CAMINO DE JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL VIABLE	510
CAPÍTULO 1	
A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: OS EFEITOS DO AVANÇO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE	511
Paulo Ricardo Opuszka Ana Maria Maximiliano	
CAPÍTULO 2	
LA EDUCACIÓN COOPERATIVA. UNA EXPERIENCIA CON ACTORES LOCALES y COOPERATIVISTAS EN VILLA CLARA	525
Lienny García Pedraza	
CAPÍTULO 3	
REDES DE INNOVACIÓN AGRÍCOLA PROMUEVEN DESIGUALDAD SOCIAL SIN POLÍTICAS Y CAPITAL SOCIAL COOPERATIVO INCLUSIVOS	549
Annia Martínez Massip	
CAPÍTULO 4	
TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN CUBA. EDUCACIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS	582
Jan-Philipp Brinkmann	
CAPÍTULO 5	
LAS APORTACIONES NO DINERARIAS AL CAPITAL SOCIAL COOPERATIVO EN CUBA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS	592
Yulier Campos Pérez	
LISTA DE AUTORES	609

PRESENTACIÓN

LO PÚBLICO, LO PRIVADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Jaime Gabriel García Ruiz

El libro *“Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable”* que ponemos a su disposición y análisis, es resultado de un esfuerzo colectivo de profesores-investigadores del área de las Ciencias Sociales y Humanísticas de nuestra región Latino Caribeña. En el libro despliega las ponencias escritas y presentadas en el **Simposio Internacional “Desafíos del Derecho en el Siglo XXI”** coordinado por el Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y la Dirección de Historia y Marxismo Leninismo de la UCLV, con la colaboración de la Facultad de Derecho (FADIR) y del Programa de Post-Graduación en Derecho y Justicia Social de FADIR/FURG; de la Universidad Federal de Río Grande (FURG), Brasil. Todo como parte de la **“II Convención Científica Internacional de Ciencia, Tecnología y Sociedad, UCLV 2019”**, desarrollada del 23 al 30 de junio de 2019 por la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (UCLV), Provincia de Villa Clara, Cuba. Estas relaciones de colaboración que datan de 2009, se sustentan en un convenio de cooperación firmado entre ambas instituciones académicas.

La cuestión de la *justicia social* no es nueva, como tampoco lo es el de las *políticas públicas*. El vínculo entre ellas es objetivo y por tanto inevitable, al formar parte de la realidad socioeconómica de cualquier sociedad contemporánea. La cuestión fundamental radica en responder desde el punto de vista teórico y en la práctica socio-histórica; al *problema fundamental* de cómo las *políticas públicas* oficiales y formalmente formuladas se instrumentan e impactan en la práctica en el logro de la *justicia social*, en sociedades en *Transición del capitalismo al socialismo* o en aquellas que construyen el *“Socialismo del Siglo XXI”* y en

sociedades donde domina el *Capitalismo Monopolistas de Estado Transnacional Neoliberal*, en partículas las subdesarrolladas. La discusión aquí no se limita al problema de la “*Transición del capitalismo al socialismo*”, del “*Socialismo del Siglo XXI*” o del “*Capitalismo Monopolistas de Estado Transnacional Neoliberal*”, aunque muchos de los trabajos contenidos en el texto abordan en mayor o menor medida estos temas. Se trata de la concepción, realización e impactos reales de las políticas públicas y el logro de mayores niveles de equidad y justicia social en sociedades de democracias participativas y protagónicas y en sociedades de democracia representativas. De aquí que la participación social directa y protagónica, la cooperación e integración, sean un referente permanente en este libro, para el logro de la efectividad de las políticas públicas gestadas y conducidas por los propios sujetos del impostergable cambio socioeconómico hacia sociedades más justas y equitativas.

Por lo anterior, la distinción de la cuestión entre “*lo público y lo privado*” desde las dos concepciones político-ideológicas históricamente contrapuestas – marxista y burguesa – es esencial.

Lo público y lo privado han sido conceptos muy recurrentes no solo en las investigaciones científicas, sino también por parte de los políticos y los estados. Aparecen en los albores del capitalismo en Europa, extendiéndose luego a América Latina y el Caribe. También ha tenido un proceso similar lo referente a las políticas públicas. Para Edgardo Romero Fernández (2020) “...la teoría sobre políticas públicas nació y se desarrolló inicialmente en los países desarrollados, e incluso alguno de sus cultores como Ch. Lindblom negó la posibilidad de su aplicación y desarrollo en los países socialistas.”¹

En Cuba el concepto y la práctica de lo “público y lo

¹ Edgardo Romero Fernández. Prólogo al libro de los autores Lisandra Lefont Marin y Juan Carlos Ramírez Sierra *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*. Ediciones Luminaria 2020, Sancti Spiritus, Cuba, p. 9.

privado” es de reciente data. También lo referente a políticas públicas, al llegar al país a finales de los años noventa² del Siglo pasado, “...solapado, mezclado y enrarecido con los desarrollos de la teoría sobre política social...”³. Solo en los últimos diez o quince años aproximadamente es que se ha convertido en un concepto muy recurrente en el país, tanto en la práctica del gobierno y en los documentos del partido. Alcanzó su punto más alto en los procesos previos y durante el VI y VII Congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC) de 2011 y 2017 respectivamente y de la Reforma Constitucional que culmina en febrero de 2019 con el Referéndum popular. La academia no ha estado al margen de ello. Desde hace más de una década las investigaciones en las diferentes disciplinas – creo sin excepción – se refieren en sus respectivas áreas del saber a la teoría y la práctica sobre las políticas públicas, su tratamiento internacional y su adecuación a las condiciones de Cuba.

La concepción de lo público y lo privado por su origen y enfoques, internacionalmente han tenido un carácter generalmente burgueses; subyaciendo en su elaboración conceptual el cuestionamiento del ordenamiento feudal que posibilita la constitución de la democracia burguesa, la aparición del individuo libre, el ciudadano en quien descansa la soberanía de la nación y del Estado moderno. Por lo anterior, es imprescindible su asimilación crítica en contextos histórico-concretos diferentes al capitalismo. Por lo anterior es necesario desentrañar la esencia de la relación contradictoria público-privada en las distintas condiciones histórico-concretas desde una visión de la Economía política.

La primera pregunta a formularse: ¿**“Actores”, clases o grupos sociales?** Partimos de que la formación de los denominados “actores sociales” en las sociedades capitalistas y particularmente en las latinoamericanas y las condiciones de su desarrollo, no pueden ser explicadas desde una visión estatista y descontextualizadas socioeconómicamente. Son

² Ídem, p. 10.

³ Ídem, p. 11.

estas, visiones que fetichizan los verdaderos sujetos del cambio social en la región y sus intereses socio clasista.

Desde finales del siglo pasado en Europa y también en América Latina toma auge las teorías económicas, filosóficas, sociológicas, etc., que intentan fundamentar desde posiciones postestructuralistas y neoliberales la formación y desarrollo de los “nuevos actores” y los “nuevos movimientos sociales”. La denominación de “actores sociales” trata por un lado de destacar la formación y desarrollo de grupos y organizaciones con existencia propia, autónomos, tales como: ecologistas, feministas, inmigrantes, homosexuales, lesbianas, minorías étnicas, etc. De otro lado e incluso por encima de la clase social explotadora – capitalistas industriales, comerciantes, banqueros, oligarquía transnacional – y las clases y grupos sociales explotados – obreros, campesinos y depauperados –, reconocidas por el marxismo y los pensadores revolucionarios de nuestra región desde tiempos inmemoriales hasta hoy.

”La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases”⁴, escribieron los clásicos del marxismo. No reconocer la vigencia de estas tesis equivaldría a negar la comprensión acerca de la composición clasista de las sociedades Latinoamericanas y Caribeñas y asumir posiciones metafísicas e idealistas y favorecer la clase explotadora. Reconocer y legitimar los “nuevos actores” como los verdaderos sujetos del cambio en *última instancia*, equivale a romper su articulación interna y con su origen clasista; los aleja de los objetivos de lucha de su clase, la oprimida y de la conciencia de su enemigo común: el capital neoliberal.

¿Qué es lo que está detrás de los nuevos “actores sociales” llamados a producir los cambios de las sociedades subdesarrolladas de la región? ¿Cuál es la íntima realidad oculta y la base objetiva de estas relaciones sociales de los “nuevos actores”? Detrás de nuestros “actores” se encuentra la estructura clasista de las sociedades, altamente

⁴ Carlos Marx, Federico Engels: “Manifiesto del partido comunista”. Obras Escogidas en tres tomos, tomo I. Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 111.

heterogéneas basadas en relaciones capitalistas de producción subdesarrolladas, es decir, en la relación capital-trabajo asalariado y que pueden encubrirse por dicha categoría; la de “actor”. Las relaciones entre las clases, sustentadas objetivamente en las estructuras socioeconómicas – íntima relación – aparecen y se tratan de explicar y solucionar como relaciones entre “actores”. Para nosotros, “así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción.”⁵ Por lo tanto, no es la conciencia que los “nuevos actores” tengan de sí mismo, ni la conciencia que tengan los representantes e ideólogos de los Estados Nacionales, la organización y los objetivos que se planteen y logren como grupos autónomos – aun cuando reconocemos que han sido varios, revolucionarios y trascendentes los resultados logrados –. Sino, el lugar, el grado de desarrollo y conformación (peculiar en América Latina) que ocupan respecto a los medios de producción y al capital, lo que determina en *última instancia* el cambio social.

Las relaciones capitalistas de producción son la relación capital-trabajo y bajo su aspecto social; la relación clases explotadoras-clases explotadas. Estas relaciones capitalistas de producción en condiciones de economías subdesarrolladas son las que dan organicidad a la sociedad capitalista y determinan su estructura clasista en los países periféricos latinoamericanos como totalidad. Es necesario indagar sobre las peculiaridades que desde su formación han adquirido las estructuras socio clasistas de la región. De aquí se desprende que la realidad oculta que sustenta y enlaza a los “actores sociales” en nuestra región son las relaciones capitalistas de producción heterogéneas, deformadas y atrasadas, con predominio de la relación capital-trabajo y que bajo su aspecto

⁵ Carlos Marx: Contribución a la crítica de la economía política” Editorial Pueblo y Educación, 1970. Prólogo, p. 13.

social aparecen como relaciones clasistas, fetichizadas teóricamente por los ideólogos post estructuralistas, que la ven solo como relaciones entre “actores” despojadas de todo vínculo con la estructura clasista peculiares.

Las estructuras heterogéneas subdesarrolladas de América Latina han estado compuestas por diferentes modos de producción o tipos de economía, todos ellos subordinados por el tipo capitalista nacional y el transnacional que se ha venido conformando por las exigencias objetivas del desarrollo del sistema de Economía mundial capitalista en la región. Junto al capital privado nacional, al capital transnacional y el capital mixto, que han impuesto sus reglas, existe el sector público – con marcados intereses Monopolistas de Estado –; el Sector Cooperativo o el de Economía Solidaria; los pequeños y medianos productores y comerciantes de la ciudad y del campo; la economía informal y la economía natural (comunidades originarias). Cada uno de estos tipos de economías en cuanto tales y en correspondencia con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, son expresión de las relaciones de producción peculiares de la región, subordinadas al fundamental e interrelacionadas con el resto, y su forma social es la estructura clasista, las clases que representa a cada uno de ellos. En las teorías sobre los “actores” y “movimientos sociales” se da una inversión de la realidad, la fragmentación de la totalidad clasista en segmentos inconexos entre sí y con su origen clasista y pone en dudas la existencia misma de los sujetos socioeconómicos⁶, es decir, de las clases y se disuelven las identidades clasistas. Entonces ya no hay clases ni lucha de clases, lo cual es reemplazado por los “actores” y “agentes” sin un sentido de clases orgánicamente constituida. Desaparecen las luchas contra el capital y el capitalismo para transformarse en luchas de “actores y grupos” de ecologistas, feministas o, para el caso de América Latina, de “piqueteros”, “sin tierras”, etc. y que una vez alcanzado los objetivos

⁶ Ver Néstor Kohan: Fetichismo y Hegemonía en Tiempos de Rebelión. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005. p. 6.

particulares de su lucha, se desintegran por si solos o queda reducido el problema a lo reivindicativo del grupo o el movimiento, dejando intactas las bases que general la explotación de su clase de origen.

Así, la explotación de género, etnias, minorías, etc., se presentan desvinculadas de las estructuras socio clasistas. Por tanto los Estados Nacionales de turno pueden satisfacer sus reclamos particulares al estar poco o nada vinculados con las transformaciones de los cimientos mismos del capitalismo subdesarrollado neoliberal. Por otro lado, se ha fortalecido cada día más la unidad y la tendencia a la universalización de las fuerzas productivas y las relaciones de producción capitalistas. Bajo el pretexto de las transformaciones reales y las peculiaridades de los sujetos ocurridas en estas condiciones con el desarrollo del capitalismo pueden quedar encubiertas y lo que es más peligroso; pueden y quedan excluidos los sujetos y beneficiarios directos más importantes del cambio social y de la integración y la cooperación en el continente sudamericano: las clases sociales hasta ahora explotadas.

Una vez esclarecido este punto de vista sobre los “actores sociales”, lo cual puede constituir una barrera para su existencia, actuación y transformación en sujetos político del cambio social, pudiéramos aceptar a los “actores sociales” como una categoría, sabiendo que la misma –las categorías– “son formas mentales aceptadas por la sociedad, y por tanto objetivas, en que se expresan las condiciones de producción de este régimen social de producción históricamente dado”.⁷ La misma, como categoría posee una conformación más amplia y heterogénea que la de clases sociales, pero con una base común en estas últimas y los intereses que representan. Comprende entonces – los actores sociales – además de las clases, a los Gobiernos locales, regionales – provinciales o estatales – y nacionales, las instituciones y mecanismos internacionales (FMI, BM, ALCA), las ONGs, así como los

⁷ Carlos Marx: El Capital. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1964, T. I. p. 41.

organismos y mecanismos nacionales y regionales de intercambio e integración como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Foro Social Mundial, el MERCOSUR, el Pacto Andino, la CELAC y el ALBA y sus instituciones y mecanismos en gestación.

Pudiéramos preguntarnos ¿cuál o cuáles de estos actores sociales pueden constituirse en actores para la integración y cooperación dentro de sus sociedades y en la región de América Latina y el Caribe? y, ¿cuáles han sido excluidos hasta ahora?

Se debe recordar que Lenin en su trabajo *Una gran iniciativa* apunta:

“Las clases son grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en el sistema de producción social históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran con respecto a los medios de producción (relaciones que las leyes refrendan y formulan en su mayor parte), por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo, y, consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de la riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo de otro por ocupar puestos diferentes en un régimen determinado de economía social.”⁸

Así, para entender la estructura de clases y grupos sociales de una sociedad históricamente determina hay que encontrar “el lugar que ocupan en el sistema de producción” los sujetos económicos, y la forma en que se apropian de la riqueza social, aun cuando este lugar no esté refrendado en una ley, pues tal posición existe objetivamente en el sistema de relaciones sociales de producción. Ellos se apropian del excedente económico de diferentes formas, ya se encuentren en una posición de propietarios sociales, colectivos o privados.

⁸ Lenin, V. I. *Una gran iniciativa*. Obras escogidas en tres tomos, tomo 3, Editorial Progreso, Moscú, 1961. P. 228.

Lo público y lo privado. Una concepción burguesa

Como ya se dijo, lo público y lo privado han sido y siguen siendo conceptos muy recurrentes en las investigaciones y en la práctica política de las sociedades capitalista de occidente y también Latinoamericanas y Caribeñas. La concepción tiene su origen y enfoques generalmente burgueses, en el que subyace la elaboración conceptual que cuestiona el ordenamiento feudal y posibilita la constitución de la democracia burguesa, la aparición del individuo libre, el ciudadano en quien descansa la soberanía de la nación y del Estado moderno.⁹

De Barbieri (1996) conceptualiza lo público “como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes”.¹⁰ De ello se infiere que la participación en el logro de las políticas públicas o el carácter público de las políticas es trascendental. Su evidencia lo muestran las sociedades con democracias participativas y protagónicas. Es por eso que autores como Lefont Marin, L. y Ramírez Sierra J. C. (2020), “enfatan en la participación popular o participación de los beneficiarios”¹¹ como acción ineludible para alcanzar la democracia que se sigue construyendo por ejemplo en Cuba.

Las concepciones sobre lo público y lo privado requieren de la crítica correspondiente. Lo público y lo privado se ha entendido como dos ámbitos en los que se estructura la sociedad civil. Esto es muy cómodo para la ideología

⁹ Teresita de Barbieri: Los ámbitos de acción de las mujeres, en: Narda Henríquez (ed.). Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales. Lima, Pontificia Univ. Católica del Perú, 1996, p. 110.

¹⁰ Ídem, p. 120-121.

¹¹ Edgardo Romero Fernández en el Prólogo del libro de los autores Lefont Marin, L. y Ramírez Sierra J. C. (2020): Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba. Ediciones Luminaria 2020, Sancti Spiritus, Cuba. P. 12.

burguesa pues desmarca o aleja a las clases sociales del lugar que ocupan respecto a los medios de producción y apropiación del excedente económico. Con ello se ofrece una visión que tiende a la formación de la creencia social, de que ambas cosas no están en relación de opuestos, desligados de la estructura económica, es decir, de la estructura de propiedad en que descansa la sociedad. Por ello desde la Economía política marxista, la comprensión de lo público y lo privado tiene que ver con las relaciones de producción (propiedad y gestión) sociales y colectivas, o privada respectivamente en correspondencia con el objeto histórico concreto.

Para de Barbieri

“Lo público y lo privado son representaciones de la sociedad que han acompañado el desarrollo del capitalismo y el proceso más global de la modernidad. Con base en la dicotomía imaginaria se recrearon y organizaron los sistemas sociales y las formulaciones normativas, se definieron espacios de competencia para las actividades económicas, políticas y culturales”¹².

Teniendo en cuenta que lo estrictamente privado está relacionado con lo individual, lo personal; debe tenerse en cuenta su relación dialéctica y cómo lo público se puede convertir en privado y lo privado en público en cada eslabón del sistema de relaciones sociales de producción concreto, sabiendo que esto es un proceso complejo y no automático. Hay que dejar sentado que para la Economía política marxista lo privado tienes que ver con la apropiación de la riqueza según las leyes sociales del régimen socioeconómico dado; en el capitalismo de acuerdo al capital y el valor de la mercancía especial fuerza de trabajo y en la construcción del socialismo de acuerdo a la cantidad y cantidad del trabajo aportado. Bajo estas leyes es apropiada la riqueza social por individuos, propietarios individuales/familias y por los

¹² Ídem, p. 128.

representantes del capitalismo privado en sus diversas formas y grados de desarrollo. Por su parte lo público se asocia a la formas de propiedad y gestión sociales y colectivas con base en la equidad y justicia social para todos sin distinción.

Sin embargo, para poder entender a profundidad estas esferas e indagar más estos espacios y procurar otros como áreas de acción, De Barbieri (1996) define lo público y lo privado como zonas de interacción en los que se vienen produciendo diferentes normatividades. Más allá de la unidad dialéctica de lo público y lo privado, existe objetivamente una mayor complejidad que trasciende la lógica dicotómica y afirma:

“Público y privado son ya hoy, como tantos autores han señalado y analizado, inoperantes: restringen y confunden el conocimiento sobre las sociedades y la comprensión de sus actores. Parece entonces necesario representar a las sociedades actuales con otros ámbitos, de manera de dar cuenta de la diversidad en que transcurre la vida social”.¹³

La apuesta, dado el “uso y las limitaciones de la dicotomía público-privado” propone “una superación de la misma.”¹⁴

De aquí podemos definir qué entender por Sector público y qué es el Sector privado, cuál es la tipología interna, es decir los tipos de economía que integra cada uno de ellos en la sociedad; ateniéndonos a la estructura económica –la propiedad y la gestión-, que sustenta en última instancia el lugar de los sujetos y sus intereses económicos, sociales y políticos.

Considero que el libro devela el verdadero carácter y posición de los distintos grupos, clases sociales, instituciones, etc., y también justiprecia las políticas públicas en las sociedades Latinoamericanas y Caribeñas y enfatiza cuáles

¹³ Ídem, p. 128

¹⁴ TERESITA DE BARBIERI. Los ámbitos de acción de las mujeres. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 53, No. 1. (Jan. - Mar., 1991), p. 204.

los verdaderos sujetos del cambio social. Otro de los aportes es que abarca y se acerca a las concepciones teóricas de las políticas públicas, pero también las conecta con cada contexto y expone casos específicos de esas experiencias. Para concluir – y que puede quedar como interrogante para la reflexión – sería ¿qué tiene en común estos trabajos expuestos en este libro?: ¿No será la crítica a un sistema social que ahoga las experiencias colectivas y la propuesta de alternativas al sistema capitalista dominante a escala planetaria?

El libro contiene veinticuatro (24) artículos organizados en *V Secciones*: La *Sección I: Justicia social y políticas públicas: alternativas a la dominación en América Latina*, se estructura en cuatro capítulos; Capítulo 1. Democracia x oligarquía: o embate entre política e economía, del profesor brasileño Doctor Roberto Bueno, Capítulo 2. La justicia como base del pensamiento y acción alternativas a la dominación colonial en América Latina; y generadores de la corriente ideológica independentista, por el profesor cubano, Doctor Edgardo Romero Fernández, Capítulo 3. A construção do “estado de mal-estar social” no Brasil: uma análise das políticas públicas de previdência e assistência social, del profesor brasileño Doctor José Ricardo Caetano Costa y finalmente, el Capítulo 4. Iniciativa local-global: a criação de um observatório de políticas constitucionais descolonizadoras para a América Latina de los profesores brasileños, Doctora Maria Aparecida Lucca Caovilla, el Doctor Manoel Boita y el Doctor Gabriel Yolare Lucca Caovilla.

La Sección II: Desarrollo, justicia social y política pública: salud contiene seis capítulos. El Capítulo 1. Justicia social y equidad. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba, del profesor cubano, Doctor Jaime Gabriel García Ruiz, el Capítulo 2. Evaluación del diseño de políticas públicas: una herramienta para el desarrollo económico social al alcance de Cuba, por el profesor cubano, Doctor Ricardo Jesús Salar Sotés, el Capítulo 3. A reforma trabalhista brasileira e seus reflexos sobre a saúde dos trabalhadores, por la Doctorando brasileña Ana Maria

Isquierdo y la profesora Doctora Maria Claudia Crespo Brauner, el Capítulo 4. La relación médico/paciente frente al deber de obtener el consentimiento libre e informado: un derecho de los pacientes, de lo Máster Sérgio Danilo Madeira y de la profesora Doctora Maria Claudia Crespo Brauner, Capítulo 5. Los médicos cubanos y el “programa mais médicos en Brasil, por lo Doctorando Eduardo de Oliveira Soares Real y la profesora Doctora Maria Claudia Crespo Brauner y finalmente, el Capítulo 6. Protección jurídica en Cuba del derecho a la intimidad ante violaciones por procedimientos médicos, de la profesora Doctora Yanelys Delgado Triana y Adrián Broche González.

Sección III: Justicia social: educación y medio ambiente.

Esta sección contiene siete Capítulos: Capítulo 1. Algunas consideraciones en torno a la justicia social en la educación cubana, por los profesores cubanos, Doctora Josefa Azel Jiménez, el Máster Víctor Almanza Tojeiro y el Doctor Ramón Pérez Linares, Capítulo 2. Política educacional brasileira em tempos de neoliberalismo, de la profesora brasileña, Doctora Joelma Lúcia Vieira Pires, Capítulo 3. A proteção ambiental na nova constituição da república de Cuba: evolução do constitucionalismo latino americano, de los profesores brasileños, Doctorando Ailor Carlos Brandelli y el profesor Doctor Carlos Alberto Lunelli, capítulo 4. A evolução da legislação ambiental brasileira: uma proposta de análise em quatro fases, de los profesores brasileños Doctor Anderson Orestes Cavalcante Lobato y el Doctor Felipe Franz Wienke. Capítulo 5. Regulación jurídica en Cuba de los derechos ambientales, presentado por los profesores cubanos, Licenciada Beatriz Lorenzo Yera, Doctora Yanelys Delgado Triana y la Licenciada Mercedes Yera González, Capítulo 6. A cidade, a utopia e sua relação com a natureza: reflexão sobre a in/sustentabilidade da cidade, presentado por el profesor brasileño, Doctor Carlos RS Machado, Capítulo 7. Extractivismo, territorios de vida y derechos de la naturaleza, de los profesores ecuatorianos Doctor Patricio Carpio Benalcázar y el Capítulo 8. Los bosques como bien de especial protección en la constitución

de la republica de 2019: un acercamiento a las bases constitucionales del régimen forestal en Cuba, del profesor cubano, Máster Gustavo Manuel Hernández Arteaga.

La *Sección IV: Estado, integración y movimientos sociales*, contiene dos capítulos. Capítulo 1. ALBA-TCP: expresión de justicia social desde la política educacional, del profesor cubano, Doctor Pascual Valdés Rodríguez y, Capítulo 2. Justipreciando la trascendencia zapatista en el siglo XXI por el profesor cubano, Doctor Israel López Pino y el profesor mexicano Sergio Claver Muro.

Por último la *Sección V: Cooperativismo: un camino de justicia y equidad social viable*. La Sección contiene cinco capítulos: Capítulo 1. A economia solidária no brasil: os efeitos do avanço da política de austeridade, del profesor brasileño, Doctor Paulo Ricardo Opuszka y la Doctorando brasileña Ana Maria Maximiliano, Capítulo 2. La educación cooperativa. Una experiencia con actores locales y cooperativistas en Villa Clara, de la profesora cubana, Licenciada Lienny García Pedraza, Capítulo 3. Redes de innovación agrícola promueven desigualdad social sin políticas y capital social cooperativo inclusivo, de la profesora cubana, Doctora Annia Martínez Massip, Capítulo 4. Transformación económica en Cuba. Educación socioeconómica en el contexto de la implementación de las cooperativas no agropecuarias, del Doctorando alemán Jan-Philipp Brinkmann y finalmente el Capítulo 5. Las aportaciones no dinerarias al capital social cooperativo en Cuba. Especial referencia a las cooperativas no agropecuarias, del profesor cubano, Máster Yulier Campos Pérez.

SECCIÓN I

JUSTICIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ALTERNATIVAS A LA DOMINACIÓN EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA X OLIGARQUIA: O EMBATE ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA¹

Roberto Bueno*

INTRODUÇÃO

Que a democracia seja um valor compartilhado por muitos e alvo de elogios públicos por, praticamente, a unanimidade dos atores políticos e sociais, não deve ser compreendido como uma declaração de convicções profundas acerca de seu valor e nem de que professem os seus princípios na prática. O que está em curso é uma mudança de estratégia por seus adversários históricos, que antes do que enfrentar o conceito procuram desvirtuá-lo e, sob a

¹ Este texto é parte de uma linha de pesquisa mais ampla sobre a democracia que reside no marco de um esforço coletivo inicialmente empreendido com a publicação de livro coletivo por mim organizado intitulado “*Democracia e os desafios da crise*” (2016, Max Limonad), ademais de textos conexos. Mais recentemente esta linha de pesquisa redundou na publicação de livro intitulado “*Democracia sequestrada: oligarquia transnacional, pós-neoliberalismo e mídia*” (2018, Max Limonad).

* Professor Doutor Associado I da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Filosofia do Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Filosofia pelo Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Filosofia do Direito e Teoria do Estado (UNIVEM). Especialista em Ciência Política e Direito Constitucional pelo Centro de Estudos Constitucionais de Madrid (CEC). Pós-Doutor em Filosofia do Direito (UNIVEM). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). E-mail: rbueno@hotmail.com

consequência de seus efeitos nefastos, contaminá-lo e desacreditá-lo publicamente de forma inexorável. O caminho pelo qual optaram os seus críticos, portanto, é o da deslegitimação pública.

A democracia representa um conjunto de valores que foi sendo consolidado sob o lento correr do tempo, mas foi pouco além de seus limites formal-burgueses, interessados que sempre estiverem os detentores do poder em que seduzir a massa de indivíduos com promessas que não estiveram em nenhum momento interessados em cumprir. O conservadorismo e a oligarquia controladora do poder correu a história e, sobretudo, no período da consolidação formal dos direitos, calçou as suas ações no profundo temor de que tais direitos transcendessem o território da formalidade e da retórica e adentrassem, perigosamente, o território da substancialidade, e com isto ameaçando este segmento detentor do poder.²

A democracia liberal serviu, e todavia serve, nas mais diversas latitudes do Ocidente como um atraente mercado para a suposta livre disputa política que, em realidade, não

² A este respeito é notável o já clássico livro de Hirschman (1991), *Retórica da intransigência*, no qual resta claro como os movimentos de massa atemorizaram a oligarquia, e não menos a eclosão dos direitos, tais como o amplo conjunto de direitos políticos, a extensão do sufrágio em escala universal, realidade que veio se consolidando desde meados do século XIX. Conforme sublinha o mesmo autor, “No es precisamente algo nuevo cuestionar la compatibilidad de la democratización, es decir de los avances en la participación política por la vía del sufragio universal, con el mantenimiento de las libertades individuales” (HIRSCHMAN, 1991, p. 102), e este questionamento tensiona com as possibilidades de avanço e consolidação da democracia em sua versão substancial. No que concerne à participação Sen (2006, p. 82) chama a atenção para o fato de que “Siempre que se ha intentando probar que los pobres no están interesados em sus derechos, la realidad ha demostrado lo contrario”, vale dizer, que é uma falsificação relevante da leitura política a tentativa de dissociar a população empobrecida da real defesa de seus interesses, senão que do que realmente se trata é do êxito dos empreendimentos obnubiladores por parte da oligarquia, criadores de espessas névoas que ao turvar o ambiente político, prévio domínio e controle do processo educacional, criam as condições ideais para que a percepção do real e intervenção política por parte da população seja finalmente comprometida.

ocorre. A democracia liberal opera com a afirmação positiva de conteúdos mais do que enquanto reação a outros tantos, em especial, às diferentes formas de exercício da dominação, pois, em verdade, é sob esta lógica que opera e tutela os seus mais profundos interesses. A democracia foi constituída menos como uma opção política do que uma construção segundo a lógica dos enfrentamentos históricos e, assim, sempre a reclamar sucessivas reconstruções conforme os novos desafios iam se apresentando, portanto, menos como uma teoria acabada do que como uma sucessiva e atualizada listagem de inspirações populares libertárias contra as múltiplas e engenhosas formas de dominação.

A democracia é um conceito eminentemente político com claras reverberações no mundo jurídico. Em que pese a tradição libertária inspiradora da democracia, as sucessivas buscas por sua redescrição em face dos novos desafios, ao passo que importante janela para novas ampliações libertárias, por outro lado, descortinam oportunidades para que sejam realizados redimensionamentos teóricos no sentido do retrocesso das liberdades, mesmo quando a tarefa seja realizada de modo sub-reptício, colonizando o conceito de forma obscura e oportunista sob a égide do populismo e da barata demagogia.

Os movimentos de redescrição da democracia, de seu reposicionamento teórico e, logo, de sua aplicação prática remetem a um contexto de continuada disputa social entre valores diversos, bastante representativos, conforme a elevação de sua intensidade, do grau de liberdade que uma determinada democracia experimenta e, neste nível, do grau de sofisticação prática do conceito de democracia em (contínua) elaboração. Sem embargo, importantes segmentos sociais apontam para um redimensionamento teórico que aponta para a sobrevivência da democracia na qualidade de um adjetivo descolado de sua marca essencial, qual seja, a centralidade do elemento humano na participação da construção da esfera política. Não poucos são os atores que se resignam com a busca da própria sobrevivência, em desconhecimento do sistema político que os rege,

desestimulados com a força do mesmo e com a insuficiência das suas próprias para buscar o reconhecimento que em sua condição humana são merecedores.

Este distanciamento entre os atores sociais veicula a tentativa de realizar um processo de corrosão da democracia desde as suas instâncias centrais, pois a assemelha a quaisquer outras em que os valores humanos e libertários não ocupam posição relevante. Este movimento realiza o descrédito das instituições democráticas, posto que apenas mantém a sua aparência e, paralelamente, comprometendo-a por sua ausência e fracassos, quando, em realidade, o solapamento de seu conteúdo explica as consequências de sua derrocada. Algumas das vias utilizadas para comprometer publicamente a democracia se encontram nas estratégias de dominação dos órgãos do Estado e do estabelecimento de políticas públicas que comprometam os desígnios populares, tão logo enfrentando os governantes que ousem desafiar as supostamente neutras leis do mercado, mesmo que quando estejam elas, de forma oculta, absolutamente regidas por mãos nada invisíveis dos altíssimos poderes internacionais bastante bem organizados a grande escala. A sua estratégia política é como o convite do Virgílio, de Dante (1955, p. 38-39), incitando a descer ao mundo onde nada se vê e, ainda, o líder à frente, o outro, atrás, pois é mesmo dali deste recôndito pouco acessado de onde tudo pode ser bem controlado. Logo, não se trata de incapacidade do Estado para realizar seu cometido popular, mas, antes que os mecanismos de controle sub-repticiamente engendrados em seus meandros entorpecem e interferem negativamente para o cumprimento de suas finalidades públicas.

As políticas organizadas em prol das grandes articulações do poder compromete os interesses populares quanto a realização de reformas das políticas econômicas vigentes. Deriva daí um comprometimento da qualidade com que é formatado o orçamento do Estado, considerando a inversão da escala de prioridades para as quais serão alocados os sempre escassos recursos públicos. Este modelo esteve especialmente em voga no período pós-Segunda

Grande Guerra Mundial com a expansão do Estado de bem-estar, cujo conceito e aplicação foi especialmente bem recepcionado pela opinião pública, posto que vinha contribuindo exponencialmente ao crescimento econômico, mas não menos intensamente para a pacificação social e ao fortalecimento das instituições democráticas (cf. HIRSCHMAN, 1991, p. 131).

As formas igualitárias de pensar a orientação das políticas públicas e a formatação do orçamento são alvos frequentes de contestação por parte dos burocratas da economia política que sob o manto de proteção de sua alegada *expertise*, que se detém o conhecimento e a especialidade, isto sim, não se encontram situados para além do espaço do humano e da pura (e impura) imanência. As suas opções e escolhas, portanto, não se revestem por alguma densa camada de neutralidade científica, que supostamente os distanciaria da tomada interessada de decisões, dedicam os melhores esforços a operar no sentido de dar azo às políticas aplicadas aos reais interesses práticos que elegem os grupos favorecidos por suas escolhas. Neste aspecto assiste completa razão a Touraine (1999, p. 20) quando sustenta que “La idea de una economía al margen de cualquier control social y político es absurda”, pois não é inconcebível tanto na teoria quanto na prática a desvinculação entre a economia e a política.

Para Touraine (1999, p. 20) é claro que a “[...] economía consiste en un sistema de medios que se han de poner al servicio de determinados fines políticos”, e estes fins podem, teoricamente, servir tanto aos interesses populares como da oligarquia. Neste sentido importa criar linhas de força democrático-populares para evitar que o mercado subordine a sociedade, e que assim propicie o desaparecimento de qualquer espécie de controle político e social sobre as instâncias da economia (cf. TOURAINE, 1999, p. 34). Este risco de controle da economia por instâncias demofóbico-oligárquicas encontra-se implícito na interpretação de Osorio (2014, p. 147) ao sustentar que a “[...] política explícita da economia é definitivamente abandonada para dar passagem a

uma economia aparentemente despolitizada, cada vez mais circunscrita aos assuntos da circulação e do mercado [...]”, despolitização que reside no núcleo duro da retórica da oligarquia na qualidade de tuteladora de seus interesses.

Tal sorte de teoria econômica falsificada efetivamente compromete as políticas públicas que deveriam funcionar em convergência com o interesse popular, e tem fortíssimo impacto sobre a estruturação social, o cotidiano e as possibilidades concretas de incremento da qualidade de vida das pessoas. A teoria econômica do *establishment* é refratária às políticas que buscam inspiração na preservação da equidade como elemento de junção entre as conflitantes perspectivas sociopolíticas com vistas a construção de um conceito de justiça que possa ser compartilhado publicamente, mas para que possa afirmar-se deste modo é preciso que oculte esta sua real intenção e inexorável resultado.

O compartilhamento de perspectivas de equidade e justiça é um importante eixo, ademais necessário quando não fundamental, para que as sociedades possam prosperar em sua vida coletiva. Sem embargo, justamente devido ao conteúdo das políticas econômicas resulta que precisam rebater os pressupostos ideológicos e políticos que a disseminação das noções de equidade e justiça compartilhadas pressupõe. Desinteressa ao *establishment* em sua função econômica que o sistema possa ser questionado em suas bases axiomáticas por uma potente análise filosófica capaz de gerar instabilidades para a continuidade de sua lógica de organização e poder, e as vias de desqualificação das alternativas são variadas, indo do cientificamente irrealizável ao puramente utópico, sem admissão de que culturas políticas são formadas à raiz das vontades e das determinações humanas que podem endereçar por sistemas carregados de intensa equidade e justiça social sem implicar em qualquer deterioração do ambiente social, político e, mesmo, econômico, senão, é certo, sob outros parâmetros e com resultados econômicos de distribuição de bens, serviços e riquezas com resultados

diversos daqueles que já se observa há muito,³ que muito embora nela não se resuma, trata-se do primeiro e básico motor da história e motivação de seus agentes, casa de máquinas desde a qual tem lugar a estruturação das instituições e organização política e econômica das sociedades.

Mesmo os mais tímidos e modestos projetos redistributivos vêm sendo alvo de duros ataques e sabotagens nas democracias ocidentais mais assentadas, malgrado a experiência histórica bem demonstre que a manutenção da ordem democrática depende de que as vantagens econômicas alcançadas socialmente ao longo do tempo sejam compartilhadas na maior medida possível, de sorte que os conflitos sociais em torno às disputas por bens escassos sejam minimizados exponencialmente, apontando, assim, para o desenho não apenas da estabilidade como da boa sociedade. Sistemas competitivos concentradores de riqueza têm demonstrado a sua inviabilidade do ponto de vista daqueles que firmam compromissos com sociedades estáveis e, na maior medida possível, democráticas. O sistema de compartilhamento de bens e riquezas, definitivamente, não é o impossível nem inabordável, senão, exclusivamente, hoje, revela-se indesejável para o *establishment*, e isto inviabiliza a consagração democrática de sempre de que o futuro deve permanecer aberto a construção coletiva por parte de seus atores. Na condição de ameaça, os sistemas políticos e econômicos que postulam a alternativa revelam-se ameaça no imaginário político e, portanto, ao apontar a perspectiva de

³ A rigor, não se trata da proposição de uma igualdade aritmética, embora ainda quando seja proposta a igualdade proporcional ao empenho e mérito subsistam graves distorções. Sem embargo, a durabilidade inabordável de certos problemas não impede que estabeleçamos limites mínimos sob os quais a concepção de justiça social possa ser aplicado ao problema distributivo, e talvez o principal deles seja a manutenção de uma renda mínima capaz de atender às basilares necessidades individuais que reconheça a pertença do indivíduo ao grupo social e ao produto das riquezas ali geradas mas, desde logo, sem sobras nem requintes de qualquer ordem e tipo com a finalidade de estimular a laboriosidade de todos e cada um dos indivíduos.

construções paralelas, assumem a posição de inimigo ao qual exterminar por quaisquer métodos.⁴

Mas se as noções de equidade e justiça são deslocadas de seu eixo de sustentação democrática das sociedades em movimento realizado pelas elites bem articuladas no poder, então, logo, precisam ser colocadas outras noções fortes em seu lugar. Eis que as políticas econômicas precisam ancorar a sua legitimidade em outras dimensões para além da evidente produção de bem-estar sem desprezar em nenhum momento a dimensão de determinação política que isto contém,⁵ e nisto encontramos a chave das manipulações culturais e científicas, das estratégias e artimanhas do poder e da massiva propaganda e também da ocupação de tempo em escala total,⁶ em uma versão contemporânea aplicada ao econômico da *Total Mobilmachung* jüngeriana, na qual os indivíduos são todos completamente mobilizados e, secamente, mais do que sugados e triturados pela máquina de construir identificações

⁴ Exemplo desta disposição a empenhar quaisquer métodos e esforços é a política externa norte-americana, que não hesita em punir populações inteiras quando os seus interesses são colocados em risco, que podem ser considerados tanto em seu impacto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista geopolítico. Em ambos os casos, quer se somem ou apresentem isoladamente, o império não hesita em intervir com máxima potência.

⁵ A tentativa de dissociação da dimensão política da esfera econômica é de importância central para as forças oligárquicas que dependem visceralmente do êxito deste movimento para lograr avançar em seu projeto de manutenção de sua condição de domínio. Neste sentido, a apresentação da ciência econômica a partir de uma perspectiva de neutralidade se revelará essencial como instrumento de persuasão da massa de indivíduos.

⁶ A massiva propaganda é um instrumento indispensável para a alteração da percepção massiva do real, a respeito do que Forrester (2000, p. 37) chama a atenção para que “Anestesiarse para mejor convencer, cubrir con paciencia y persistencia el espacio mental, y por esa vía todo el espacio, con una ola de propaganda permanente, desenfadada, son métodos propios de prácticas seculares, pero que jamás alcanzaron la envergadura y la generalización actuales”. A massificação da propaganda transcendeu a sua aplicação meramente política para colonizar o território da persuasão ideológica e sistêmica, transformando e reduzindo o domínio do pensamento a uma muito restrita esfera de concessão de validade científica, qual seja, a da lógica do capital.

e números para o reconhecimento de valores com os quais promover a modesta recompensa a todos os trabalhadores pelo absoluto alheamento de sua existência.

A grande mobilização precisa encontrar eixos de apoio em substituição ao conteúdo político natural escoramento, a saber, as noções de equidade e justiça social. O esforço de mobilização passa pela persuasão massiva e para tanto utiliza os meios de comunicação de massa para aproximar o discurso político-ideológico elitista das convicções populares, aproximando o primeiro como se estivesse realmente a operar o cumprimento dos mais altos interesses populares. Por esta via tem lugar a perfeita convergência de interesses entre o *establishment* político que subordina o econômico – mesmo que recorra a estratégias retóricas em que a lógica desta última se sobreponha à política⁷ – e, por outro lado, os fins que a mídia organizada se propõe para que o mercado continue a alimentar os seus retornos publicitários⁸.

Neste contexto, este artigo assume por desafio a análise de alguns dos elementos que impactam na constituição da vida democrática e, em paralelo, das vicissitudes que a

⁷ A rigor, do que realmente se trata é de instâncias de poder ocultas sob o argumento de que a lógica econômica dispõe de supremacia em face de que o político em sua versão democrática é uma dimensão que se encontra fora do controle da oligarquia que aspira manter o absoluto domínio. Neste sentido assiste razão à análise de Loureiro e Abrucio (2012, p. 616) quando afirmam que “Grande parte dos autores atuais em Economia vê a política como espaço de irracionalidade, a ação estatal como geradora de ineficiências para o mercado e as práticas democráticas como obstáculos à eficácia das políticas econômicas”.

⁸ A indisponibilização de espaço na mídia para teorias políticas competitivas entorpece não apenas a prática da democracia como atinge visceralmente o próprio conceito e, consequência da negativa articulação entre ambas, o decréscimo na capacidade de disseminação na crença de seu aprofundamento e sofisticação. Via inversa é a cultura da democracia. Nas democracias ocidentais a consolidação da via dialógica para a construção da democracia ainda é uma aspiração, todavia distante, pela qual vale a pena lutar, pois não são escassas nem poucas mudanças consideradas necessárias para que possam ter lugar as mudanças sociais que possam permitir a intervenção no processo de comunicação política com real possibilidade de influenciá-lo.

contaminam e corroboram para o sequenciamento de um sistema calçado em instabilidades que não são ínsitas ao regime das liberdades, senão fruto da manipulação dos resultados que o sistema visa proporcionar a cada um de seus participantes. Uma das dimensões da crítica articulada neste texto tem como objeto a evolução das crises nas democracias ocidentais compreendida como resultado de políticas dirigidas, ou seja, como algo que não é decorrência direta da livre interação entre os atores sociais.

1. DEMOCRACIA: CONCEITO E PRÁTICA

Não estranha que nos dias que correm a democracia continue a ser realimentada com sucessivas releituras a partir de reapropriações inspiradas em peculiaridades culturais e geográficas, e não causa estranheza tampouco que elas discrepem e que possuam fundos e formas de manifestação bastante diversas. O que está em causa, sem embargo, é a radicalização com que esta releitura do conceito de democracia pode ser realizada, a tal nível e intensidade que implica a transformação em seu oposto, ou seja, uma densa e profunda via inversa de compreensão do mundo cujo corte é nitidamente autoritário.

As reapropriações do conceito e a sua redefinição histórica tem sugerido um distanciamento continuado das categorias e das práticas que caracterizaram o conceito de democracia ao longo da história, mas não desde um ângulo que coloque os seus atores em posição de clara dissonância com o teor das liberdades que o conceito carrega consigo pois é mesmo um fato que já não há inimigos declarados da democracia (*cf.* GAUCHET, 2012, p. 19), o que não supõe em medida alguma adotar a perspectiva de que não os existam, e poderosos, atuantes de forma oculta,⁹ sendo importante

⁹ A respeito do comprometimento da democracia importa considerar que em sua impactação global o capitalismo revela a possibilidade de boa e muito proveitosa convivência com regimes antidemocráticos, ou seja, que o capitalismo sempre esteve muito mais preocupado pela expansão das relações de mercado do que por garantir o estabelecimento e consolidação

compreender que a eficácia de seu discurso e a concretização de seus interesses não pode ocorrer senão na medida em que tal ocultação tenha êxito. A astúcia de certos setores conservadores em sua releitura da democracia é precisamente a de realizá-la desde “dentro”, ou seja, articulando a manutenção de um pouco crível discurso de convencimento acerca de seu valor enquanto que, por outro lado, conspiram internamente, socavando-o com práticas avessas aos valores discursivamente professados.

O conjunto de atores que realiza a função de recomposição discursiva da gramática da democracia dispõe de convicções claras e pré-estabelecidas em suas crenças mais profundas. Esta função apenas pode ser exercida desde uma posição de dominação do sistema que remete a articulação com setores afins com os interesses estabelecidos, com os quais a ação é, *a priori*, afinada e tão sofisticada em suas entranhas culturais e econômicas que pode dispensar acordos expressos para que os fins sejam perseguidos em comum, como se de um contrato sem firma se tratasse.

Neste âmbito funciona a operacionalização das pré-escolhas determinantes de como o sistema funcionará, bem como, ainda mais, da determinação de quais são as opções políticas que se encontram vedadas e inacessíveis. Este movimento apriorístico é o verdadeiro determinante das vias de possibilidade de realização do sistema democrático, posto que estabelece os caminhos e as regras das interrelações entre os sujeitos da política e não menos de como será montada todo o cenário. É esta articulação prévia que todavia permanece nas sombras da discussão, embora tão importante que seja limitadora das possibilidades do conteúdo a ser

das instituições democráticas, tanto quanto valores essenciais para ela como a educação e as oportunidades sociais, especialmente para os grupos menos favorecidos (cf. SEN, 2006, p. 112). A opção do mundo do capital foi explicitada com clareza por George Soros ao afirmar que os “[...] empresarios internacionales tienden a preferir trabajar con autocracias altamente regimentadas que con democracias activistas y menos regimentadas [...]”. (apud SEN, 2006, p. 112).

encenado tanto quanto da aplicação das potencialidades dos atores.

Esta residência nas sombras é obstaculizadora de uma visão, avaliação e respectivo controle público sobre a função de realização destas pré-escolhas que determinam o sistema democrático. Tal é a importância desta avaliação, inviabilizada por negado o acesso a sua clara percepção, eis que dispõe de evidente potencial neutralizador das formas políticas apresentadas como democráticas. Tal ação tem o poder de reconfigurar o sistema jurídico-político já em sua plena operação e, portanto, capaz de desconstituir até mesmo a democracia em sua essência, transformando aprioristicamente em seu contrário o sistema de liberdades que anuncia instalar. A este respeito assiste razão a Safatle (2014, p. 18) ao descrever alguns dos regimes democráticos do presente como perpassados por uma “[...] redução da liberdade a um simples livre-arbítrio que me faz escolher no interior de um quadro que me é imposto sem que eu possa produzi-lo”, observação que argutamente traduz o cenário sobre o qual as nossas democracias ocidentais contemporâneas desempenham, mas sob a batuta de uma orquestra que a plateia não logra perceber desde a sua posição no teatro e nem de argúcia suficiente cuja arte é desestimulada pela escola formal. É desde as profundezas do fosso desfocado da visão da massa que as pré-escolhas são realizadas e onde as decisões têm o seu vetor inspirador tomado. Eis aqui o *locus* do governo real e toda a sua nervura concreta. Mas se realmente um dos eixos teóricos que sustenta o conceito de democracia é a limitação dos poderes, então, resta obviamente prejudicada uma democracia real em que altíssimas esferas de poder podem ser exercidas à distância de qualquer controle público.

Sob este quadro que serve como ponto de ancoragem, a atividade de redefinições da democracia permitiu que o seu conteúdo fosse sendo progressivamente descolado de sua versão libertária original. Neste sentido é possível citar o esforço em torno da consolidação da equalização das vias de acesso ao poder, da equalização do próprio controle do poder

e dos direitos políticos populares que os sustentam, do aprofundamento da prática da tolerância, da consolidação das práticas singulares e coletivas de respeito às liberdades e aos direitos humanos. Esta via parece vir sendo constantemente torpedeada pela magnificação de inimigos potenciais do sistema e, em paralelo, a adoção de políticas que, malgrado objetivos inversos, efetivamente, potencializam os que já estão atuantes e estimulam outros.

A crítica aos sucessivos movimentos de recomposição prática das democracias contemporâneas ocorre sob a consideração do nível meramente discursivo de aprofundamento da perspectiva teórica clássica da democracia. É mantida a retórica da proteção social e da vigência do relativismo, oferta fácil mas de realização inviável, proposta pública de recepção direta e deglutição célere, mas que não dispõe de capacidade de gerar o resultado democrático prometido. O falacioso empenho na radicalização do discurso filosófico relativista facilita a via da tentativa demagógica de recomposição de bases de apoio e de legitimação política, desobstruindo espaços que viabilizariam que do líder político fosse exigida hábil capacidade de reflexão. Menos do que isto, deste personagem se exigirá pouco mais do que a clarividência para estabelecer estratégias de concepção do poder e de ação prática, a habilidade para cooptar e potencializar o aumento de apoiadores sob custo e preços nem sempre publicamente assumíveis.

A estratégia dos personagens que atuam desde o fosso é de desenhar o sistema de sorte que os seus indivíduos sintam o desestímulo para a formação crítica, pois ali onde esta se desenvolva, ainda que não prevaleça, eis que o facilmente dominável senso comum perderá o seu lugar. Do que se trata é que a boa, e razoavelmente justa organização social, ocupadas e preocupadas com temas centrais da vida coletiva como a distribuição e administração de recursos vários, eis que ela reclama a intervenção de indivíduos capazes de conceber publicamente diversos modos de abordagem dos problemas de fundo sobre estas questões

essenciais da vida política. Para que sejam capazes de fazê-lo, sem embargo, certamente não se necessita tão somente formação para pensar o público, mas também, ademais de disposição íntima (fator incontrollável pela comunidade), igualmente uma disponibilidade de tempo para tanto, algo que a organização econômica da sociedade pode, perfeitamente, facultar o obstaculizar por completo, até mesmo pela exigência de trabalho à exaustão dos indivíduos que compõem o arranjo social.

Sob tal tessitura social e política e as suas perspectivas econômicas, para exercer a função de controle facilmente há que brechar o novo, e para tanto as competências e a coragem para alçar o desenho de novos horizontes sociais e institucionais. Deslocando o imaginário e despotencializando os indivíduos, eis que emerge e se consolida o papel da tradição, em apoio ao triunfo do *status quo* e do conjunto dos valores e alegadas utilidades públicas. Esta é uma importante via para o visceral comprometimento da possibilidade de uma concepção sólida de justiça e da condição de que possa ser socialmente compartilhada, posto que, como admite Spaemann (2010, p. 78), do que se está a tratar é de que a justiça é conceito que implica a distribuição realizada segundo critérios relevantes, e que ao realizá-la sem ele ou mesmo sem nenhum, o que finalmente se impõe é a manutenção do direito (sobre os bens) daqueles que no momento já os possuem.

A analítica adormece no preciso lugar e momento em que o gestor tecnocrático triunfa, hipotecando o futuro pela via do comprometimento presente do imaginário do sujeito. Vai sendo formada paciente e eficientemente uma geração de indivíduos, uma após a outra, em que a perspectiva imaginária é lentamente desconstituída não exatamente por sua extração concreta, mas pelo comprometimento das vias de acesso para vetorializar as pulsações do imaginário de suas vias de concretização. Vão sendo paulatinamente formados e adestrados grupos resignados, incapazes de tecer narrativas que apontem para o mundo normativo, que com suas aptidões presentes tão somente realizam funções de

cristalizar as dores e males do mundo.

Sendo certo que ambas possuem diferentes tons e intensidades, nada aceitável é a posição dos que pretendem naturalizar a dor e o mal no mundo como categorias inabordáveis, sem paliativos eficientes, sequer. Reforçar a resignação dos homens é menos apostar em uma opção individual ou coletiva natural do que a tentativa de criar uma esfera de promoção de uma falsa resignação de sujeitos que aspiram projetar a esperança no porvir – pois sempre podemos ser e fazer de outro modo – mas, presentemente, destituídos de acesso e competência para construir as pontes de acesso a um lugar mais venturoso. O discurso e a constituição atual do poder submerso nada mais traduz que a sua incapacidade narrativa dos sujeitos, reforçada pela inspiração autoritária do sistema operante sob múltiplos disfarces.

Indubitavelmente, quaisquer esforços no sentido de fomentar a força crítica são discrepantes dos interesses da elite no poder, pois este tipo de forças é suficientemente capaz de originar um “[...] pensamento [*que quando*] começa a agir, então todas as respostas começam a ser possíveis, alternativas novas começam a aparecer na mesa” (SAFATLE, 2014, p. 19). Esta alternativa maximizadora da competência crítica é função a qual é refratária a elite no poder, e precisa sê-lo, pois potencialmente desestabilizadora do conjunto de interesses do *establishment*. A ausência do cultivo desta perspectiva analítica reporta em descrição similar a da sociedade norte-americana feita em seu momento por Marcuse (1999, p. 319) a Horkheimer, a saber, de que se tratava de uma *kulturelle Verelendung* (empobrecimento cultural), mas com uma repercussão comprometidora das expectativas de futuro.

Neste sentido, supostamente em esforço político mobilizado para prestar apoio a democracia, em verdade, tal movimento contribui para a sua destonificação e, finalmente, para o seu enfraquecimento, desconstituindo o tecido de confiança em sua potencialidade de realização dos seus mais altos fins públicos, para mais além do que a articulação de

meios, organização que amplas capas sociais encontram-se incapacitadas de realizar. Este contexto realiza reapropriações da democracia considerando sua multiformidade, que é amplamente fragmentada quanto aos atores que se propõe realizá-las assim como os conteúdos de suas redescrições. A multiplicidade e heterogeneidade não é, em si mesma, um fato a ser lamentado, mas ao passo em que a capacidade e a disposição do sistema democrático em validar as redescrições do mundo e da organização social tem lugar, por outro lado, há ínsita demanda de que as instituições sejam sofisticadas para que elas possam ser estabilizadas e harmonizadas a partir do impacto contrário proporcionado pelos embates entre estas forças antagônicas de ver o mundo e a sociedade.

O esforço democrático opera em dois sentidos aparentemente contraditórios, a saber, pela disseminação das condições de veiculação da divergência e, momento paralelo, sobre o conflito alimentado pela evolução destas divergências em tom conflitivo, e para isto procurando criar condições de estabilização/normalização entre estes discursos díspares, o que supõe, à partida, êxito no esforço de amenização da absolutização de cada um dos discursos autônomos enfrentados. Mas esta via de exploração de discursos autônomos e sua consequência conflitiva é, em verdade, a mais genuína raiz da democracia libertária, que oscila na raia dos embates tal qual um pêndulo em busca do ponto de melhor equilíbrio mas, paralelamente, estimulada pela cultura democrática a não cessar o movimento que é pré-condição do estabelecimento de embates justamente entre as forças instituintes, não sem desconhecer a força daquelas operantes na manutenção do instituído.

Não raro assumido por certos segmentos como um desvalor em si, o conflito precisa ser entendido em sua gênese como a pré-condição para que as liberdades aflorem e se constituam *em* e *na* sociedade, pois é o reflexo da autônoma criação do *eu* no mundo e de suas projeções axiológicas e políticas acerca das instituições e da vida, ademais, sempre oscilantes em suas redescrições de ambas.

É nesta medida em que resta evidenciado o esforço democrático por ampliar as esferas de manifestação e, por conseguinte, de liberdade, sendo para tanto necessário que o seu cenário de manifestação seja continuamente alvo de sofisticação. Sem a dedicação a este esforço é a cristalização da vida emperra qualquer viabilidade da manifestação de liberdade e aspiração de sua constituição futura. É esta cristalização que denota a enfermidade do tecido político, posto que tal fixidez inviabiliza movimentos de natural adaptabilidade reclamadas pela vida libertária. Sem embargo, certamente, não é este o interesse dos poderes instituídos.

É instituinte deste cenário a possibilidade do conflito quando baseada na legítima possibilidade de dizer *não ao outro*, mas também a de criação da cultura da disponibilidade para deixar-se persuadir pelo *outro* em paralelo com a do assentimento. Esta é uma via conducente ao incremento da cultura política das liberdades, que representa em sua base o que a democracia requer com vistas a pavimentar o caminho da consolidação que os sucessivos desafios lhe opõem. Por outro lado, a mera fixidez do tecido social é o antípoda desta possibilidade do conflito e, por conseguinte, solapa este requisito da democracia, quando menos por sua colonização e petrificação do próprio sujeito em seu íntimo, cuja consequência é provocar a sua incompetência para a concretização do mundo inspirado em seu imaginário.

O complexo mundo moderno ocidental que aspira a democracia traz em seu âmago a dúvida, e não as certezas, a pluralidade de versões, e não a unidade perfeita da narrativa ou, em outros e sintéticos termos, o que temos em uma cultura democrática é o desafio de lidar com versões – que, por natureza, são provisórias – e não com axiomas e dogmas, que derrotam sonhos e a aspiração da concretização do futuro que tem sua premissa a abertura do presente. A sociedade democrática está constituída por uma interconexa e complexa relação de diferentes visões e sentimentos acerca da boa sociedade e dos fins que ela deve perseguir bem como da hierarquia a ser estabelecida para a sua persecução. O triunfo intenso de alguma destas visões e o deslocamento da

competência dos sujeitos políticos do presente compromete o quão promissor poderia ser o futuro, pois as esperanças que o colorem restam à disposição da perspectiva dos sujeitos de que ele, de alguma forma ainda indefinida, reflita as suas visões presentes da vida boa e de instituições justas.

Este perfil e os desenhos institucionais que a ele se somem serão sempre o reflexo de expectativas de mundo realizadas. A democracia, no entanto, não pode ser consolada com nada menos do que a positivação de garantias para que progressivas capas da população encontrem os mecanismos eficientes para que as suas aspirações encontrem o devido espaço para inverter a lógica histórica de dominação por parte das elites superorganizadas cuja conduta emula a dos senhores hegelianos em sua relação de domínio sobre os subjugados escravos. O bote dos democratas precisa comportar todos os passageiros pois é de sua índole a realização dos processo de inclusão social. Portanto, o fato de que algumas vidas sejam aleatoriamente colocadas à deriva significa nada menos a desqualificação progressiva da própria democracia e da teoria contratual liberal que busca alimentar justificativa teórica e a devida legitimação para ela.

O sistema de garantias das democracias sofre dos ataques externos no decorrer de sua experimentação empírica por parte de seus atores sociais demandantes mas, já à partida, o sistema elaborado pelos ordenadores do poder desde a zona do fosso é construído com ocultas portas de escape para que os seus interesses não logrem ser confrontados e vencidos por tais demandas, nem mesmo sequer em momentos de crise aguda, quando tal derrota seria de esperar do ponto de vista da justiça social. Estas vias de escape arditosamente construídas no âmago do sistema permanecem ao dispor dos hábeis prepostos das elites no poder para a sua operacionalização nos momentos necessários, tal como se tratasse de uma rota de fuga dos instrumentos legais e políticos disponíveis para todos estivéssemos, algo que, por conseguinte, caracteriza as vias paralelas do regime democrático e o tangenciamento da característica básica das democracias acerca da generalidade

das normas jurídicas e de sua necessária aplicação a todos, como uma regra de isonomia ínsita ao pensar democrático. A elisão deste princípio compromete essencialmente a virtude do conceito e, todavia mais grave, a possibilidade de convicção na própria cultura e seriedade dos propósitos da democracia.

Estas vias de escape não reguladas publicamente e nem disponíveis para todos os indivíduos e coletivos demonstram uma grave fragilidade democrática cujo enfrentamento é imperioso em face da sofisticação da cultura democrática. A ampliação do círculo de intervenientes na esfera do poder bem como do âmbito desta intervenção depende do exitoso enfrentamento destas válvulas de escape às regras positivadas disponíveis às elites do poder, posto que as coloca em uma posição de superioridade e vantagem relativamente aos demais personagens que intervêm no jogo segundo regras compartilhadas e sem as cartas e ases na manga que o sistema elaborado reserva aos privilegiados.

2. O PODER DE REDESCRIÇÃO DA VIDA E DAS INSTITUIÇÕES COMO VIA DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

A consolidação de uma cultura democrática que aponte para a ampliação das esferas de competência de elaboração de descrições da sociedade e de suas instituições implica que as vias formais para a capacitação da analítica encontrem espaço e consideração nas políticas públicas. É de sua suficiência de que depende a capacidade de que os indivíduos e coletivos possam reavaliar constantemente as suas formas de organização social, política e econômica e as relações de equidade entre elas, sempre sujeitas a necessários reajustes e recomposições derivadas das inflexões tanto das novas realidades históricas quanto das novas formas de perceber o mundo que vão sendo constituídas.

Isto evidencia uma percepção da democracia, à partida, como um espaço aberto de construção teórica e, sobretudo,

de sua aplicação empírica. Este processo de renovação ordinária implica, sem embargo, a adoção de um vetor comum pautado pela justiça social por toda uma coletividade histórica, que desempenha como um lastro de fundo das relações sociais. Sob a sua égide ela pode sempre intervir no sentido de renovação da crítica convicta da preeminência de recompor as instituições sob a inspiração dos princípios libertário-igualitários marcantes da via normalizadora da vida democrática desde a sua inafastável marca conflitiva. Este valor está intimamente ligado a essência libertária política, fundamental para uma concepção mínima da democracia e que deve guardar vinculação com o valor conjunto representado pela equidade e pela isonomia, algo para o que bem aponta Castoriadis (1991, p. 31) ao sustentar que “Nós não podemos, porém, esquecer que não há liberdade política sem igualdade política [...]”, e o que é mais, que a igualdade política precisa ser compreendida como um conceito impossível sempre e “[...] quando as desigualdades enormes de poder econômico, diretamente traduzido em poder político, existem e se acentuam” (CASTORIADIS, 1991, p. 31), e isto sob o espesso e mentiroso véu da neutra cientificidade da economia, supostamente interveniente de forma racional e eficiente, cujos artífices a agitar animadamente a bandeira da neutralidade.

Para o segmento oligárquico o melhor a fazer é disparar publicamente a suposta separação entre a política e a economia, ou então, pelo menos, “despolitizar” tudo o que for possível, reduzindo, ao mínimo, esta prática “irracional e ineficiente” tão próprias da natureza do fazer político. Para Osorio (2014, p. 148) trata-se de que a despolitização da economia deve ser entendida nada mais do que como outra forma de operação política, aliás, uma tentativa impactante e necessária da oligarquia para mascarar os seus reais propósitos, pois apenas deste modo são capazes de aspirar mobilizar mínimos níveis de legitimidade. A eficácia no processo despolitização vem fortemente conectada com o êxito em esforços midiáticos e educacionais para formar a opinião pública no sentido de que a neutralidade científica

deve operar como o paradigma do bem e do mal, do certo e do errado e, portanto, do que se deva ou não adotar como critérios válidos socialmente enquanto determinantes das políticas públicas e assim, portanto, deslocando os reais titulares do poder político, o povo, desta posição de preeminência.

Neste aspecto é preciso compreender que mesmo quando o acesso ao poder seja franqueado às forças populares deve tratar-se tal ascensão mais do que sob máxima desconfiança, com a certeza de que o enfrentamento a ser travado é com as arraigadas crenças e simpatia cultural com o sistema capitalista e suas promessas historicamente descumpridas de extensão do respeito à dignidade humana, *lato sensu*, à massa humana. Nisto convergimos com a análise de Osorio (2018, p. 93) ao sustentar que a “[...] política é muito mais do que luta pelo poder”, e muito mais, poderíamos dizer, pois engloba outros muitos e determinantes valores, sem os quais o próprio poder perde o sentido, e trata-se do que Osorio (2018, p. 93) alinha como “[...] resistência, esforços para recuperar a dignidade, sentido de pertencimento, de reconhecimento, resposta a ofensas morais etc.” Rigorosamente, o distanciamento ou ruptura entre política e economia descosem qualquer versão ideológica equilibrada sobre o real, e assim tornam cristalina a inconsistência da interpretação da imanência, de uma perspectiva marcada por altíssima limitação, quando não mesmo condicionamento, imposta a possibilidade de intervenção pública e defesa tanto de interesses privados quanto de coletivos sempre e quando as desigualdades econômicas obstaculizem a que mais além das elites se articulem grupos opositores de forma eficiente.

De forma convergente com esta análise assiste razão a Safatle (2014, p. 23) em sua avaliação de que a “[...] desigualdade só pode ser realmente minorado[a] por meio da institucionalização de políticas que encontram no Estado seu agente”,¹⁰ sendo notável como o mercado em si também pode

¹⁰ As desigualdades produzem sérias consequências não apenas de forma

produzir resultados menos disfuncionais e, no limite, capazes de não atentar contra a própria existência do capitalismo,¹¹ como é o caso de sua fase radicalizada sob o atual modelo fâscio-pós-neoliberal financista. Neste contexto é notável a debilidade de poderes de que dispõe os menos favorecidos e da altíssima capacidade de articulação das elites e sua capacidade de penetração e domínio até mesmo dos órgãos públicos,¹² essencial para as classes dominantes.¹³ Esta

imediate como também de forma mediata, posto que ao manter profundas disparidades econômicas no momento presente, projetam-nas no futuro, e as consequências dos diferentes níveis de acesso ao poder tão visíveis no momento presente são conduzidas pelos atores políticos, que lapidam as instituições de sorte a beneficiar os seus interesses projetando a sua tutela no momento futuro. Neste sentido, o maior bem-estar de que desfrutam alguns segmentos sociais é um forte indicativo de que tais privilégios encontrarão privilegiado espaço de projeção no futuro, salvo se houver mobilização de recomposição de empoderamento político, algo que não tende a ocorrer senão com forte intervenção sob a forma de pressão política popular. Este é um cenário em que corretamente Sen (2006, p. 104) descreve estar marcado por “[...] severas assimetrias en los equilibrios de poder y en las oportunidades políticas, sociales y económicas”.

¹¹ A propósito desta crítica matizada do mercado importa recordar com moderados liberais como Sen (2006, p. 111) que os “[...] resultados del mercado se encuentran influenciados notablemente por las políticas públicas implementadas tales como las políticas en educación, salud, reforma agraria, microcrédito, etcétera [...]”, e quando as políticas adotadas para cada uma destes campos sejam de tipo neoliberal, vale dizer, omissivas e que optem por não intervir positivamente, então, os resultados são caóticos do ponto de vista dos direitos humanos. Sen (2006, p. 111) reconhece que a intervenção se torna necessária para paliar os resultados distorcidos que o mercado pode produzir quando analisados desde o ponto de vista dos valores humanos, ou seja, as ações públicas se revelam indispensáveis para contrapesar o resultado das relações econômicas tanto em escala global como local.

¹² A intensa crise política que envolve diversos Estados ocidentais em nossos dias traduz, em verdade, uma ampla crise conceitual da democracia contemporânea (ver GALLI, 2013). Neste sentido assiste razão a Touraine ao definir a democracia como uma “[...] luta de sujeitos, impregnados de sua cultura e liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas” (TOURAINE, 1996, p. 24). É nesta luta que radica um caráter da democracia, algo ressaltado por Touraine ao referir que não pode mesmo haver democracia sem o empenho na luta contra o poder (cf. TOURAINE, 1996, p. 186).

¹³ Para Osorio (2014, p. 96) é claro que “Manter o poder do Estado é [...]”

penetração no Estado é o grande desafio para que ele mesmo logre realizar o seu cometido de servir aqueles menos favorecidos que dependem da força do ente público para realizar os seus interesses, que no concerne aos da oligarquia basta com um Estado mínimo,¹⁴ embora forte do ponto de vista da coerção, disponível e disposto a empregá-la a qualquer momento quando os seus outros e sofisticados meios de domínio não apresentem os resultados esperados.¹⁵

Este modelo de Estado aparece de forma dura para a massa pobre, classe assalariada para quem a sua única face foi descrita por Ianni (2019, p. 86) nada menos do que como “[...] despótico, opressivo, repressivo”, estrutura de poder que pode ser concebida de forma diversa, desde o horizonte

uma tarefa política fundamental para as classes dominantes, não apenas porque através do Estado essas classes convertem seus projetos em projetos gerais, mas também porque a partir do Estado o impulso de seus planos sociais se potencializa”. Em outros termos, do que se trata é do quão indispensável todavia resulta o Estado para a estruturação do poder, muito embora para a população o Estado deva operar no sentido de disponibilizar os meios essenciais para o asseguramento dos bens básicos da existência. Por outro lado, o Estado não é menos necessário – embora assim seja anunciado pela retórica neoliberal da oligarquia transnacional – para o segmento dominante mas, isto sim, segundo uma estrutura e extensão bem menos significante, o que não implica dizer que menos intensa no que concerne a sua capacidade de impor a força, seja ela física ou não.

¹⁴ Osorio (2014, p. 196) chama atenção para o fato de que “[...] os grandes capitais do mundo central e para os setores sociais dominantes dos Estados dependentes é de vital importância não enfraquecer a capacidade política estatal, mas, ao contrário, é fundamental fortalecê-la [...] propiciando inclusive um renovado interesse de setores empresariais para tomar diretamente em suas mãos a direção estatal”.

¹⁵ Neste aspecto convergimos com Ianni (2019, p. 85) ao sustentar que a “[...] violência estatal, como técnica política e econômica, também se transformou em poderosa força produtiva”, e é mesmo certo e necessário reconhecer como progressivamente as forças militares são convocadas como os novos muros delimitadores e fisicamente garantes da execução das funções que antanho os trabalhadores executavam nos limites dos muros das fábricas. As forças das armas são hoje postas a serviço do capital, e o seu objetivo é claro, a saber, “[...] controlar a classe operária, como proprietária da principal força produtiva, a força de trabalho, a violência estatal também favoreceu a produção de uma taxa extraordinária de mais-valia”. (IANNI, 2019, p. 85).

político-normativo orientado a eliminar a pobreza e a miséria, como é o caso do art. 3º, III, da Constituição Brasileira de 1988, até mesmo apontando para objetivos mais modestos, como reduzir a ocorrência de ambas. Em qualquer caso, o fato é que as sólidas trincheiras do capital negam-se a estabilização da sociedade nestes termos, e para responder às necessidades humanas em condições de absoluta escassez apelam a uma imprópria mistura de caridade e coercitividade aplicada aos indivíduos ou coletivos que mantenham viva a percepção do real e empenhem-se em atividades de resistência, considerando que mesmo moderadas posições políticas liberais como as de Sen (2006, p. 80) compartilham a ideia de que muitos são os que estão dispostos até mesmo a arriscar até mesmo as suas vidas na luta pela restauração da democracia.

A aplicação do recurso da força por parte da oligarquia configura políticas caracterizadas pela submissão completa à lógica da força, “[...] às razões de “segurança e desenvolvimento” do Estado ditatorial, do capital, da alta finança, da grande burguesia financeira, do imperialismo” (IANNI, 2019, p. 86), e este é o desenho de uma ditadura classificada por Forrester (2000, p. 39) como uma ditadura sem ditador, vale dizer, uma ditadura sem um ditador visível à olhos nus, e que no panorama contemporâneo intervém em escala planetária. Isto é uma grande e profunda perspectiva insustentável para a oligarquia, e por isto assiste razão a Osorio (2014, p. 144) ao sustentar que o capital “[...] precisa se apresentar de modo distorcido, ao contrário do que é de fato. Isto faz parte do processo de fetichização do capital, que lhe permite “criar um mundo encantado, de ponta cabeça””.

A fantasia política construída a partir de uma ideologia concreta traça as condições de possibilidade para a viabilização do êxito do sistema capitalista que, por antonomásia, é contraditório com os interesses existenciais mais básicos da massa humana que sob a lógica de funcionamento sistêmico busca a sobrevivência.¹⁶ A busca por

¹⁶ A busca pela sobrevivência nas sociedades liberal-parlamentares

níveis mínimos de legitimidade é ancorada em modelos democrático burgueses de matiz estritamente formal, desocupados, e despreocupados com o passo à substancialização da democrática. Mesmo moderados democratas liberais como Sen (2006, p. 81) admitem que a democracia possui uma função importante de proteger especialmente os segmentos mais pobres da sociedade, “[...] pero también lo es para todos aquellos que son expulsados hacia los niveles bajos de la escala económica durante las crisis financieras”.

Esta perspectiva de substancialidade democrática se apresenta avessa ao cenário em que a economia parece estar fora de qualquer controle (cf. GALLI, 2013, p. 68), ou seja, “[...] incapaz de referir-se a lógicas distintas a la propia” (GALLI, 2013, p. 61), cuja característica maior é a maximização da produtividade, sejam quais forem os custos, desde que não traduzíveis em prejuízos financeiros.

Esta lógica econômica se revela ferozmente nefasto para as concepções de fundo de uma sociedade em que a sofisticação da noção de equidade, antes do que a da pura igualdade, precisa encontrar espaço adequado para a sua realização, sob pena de que a atual lógica inversa, de aprofundamento da desigualdade, e esta é uma resultante do projeto capitalista em sua fase mais radicalizada, o fásquio-pós-neoliberalismo financista, que, simplesmente, o capital não pode ocultar em sua dimensão empírica, pois o “[...] seu mundo está formado por notáveis desigualdades sociais. A riqueza e a pobreza são visíveis, como visível é sua distribuição desigual” (OSORIO, 2014, p. 151) – e isto é algo

marcadas pela invasão e perfeita colonização legislativa das forças do capital promovem políticas tendentes ao comprometimento absoluto das condições razoáveis da vida humana quando não atingem visceralmente até mesmo as mínimas condições de sobrevivência. A este respeito recorda Forrester (2000, p. 42) que “Lo más funesto no es la ausencia de empleos sino las condiciones de vida indignas, el rechazo, el oprobio infligido a quienes padecen. Y la angustia de la inmensa mayoría que, bajo la amenaza de caer en el desempleo, se ve sometida a una opresión creciente”, cenário que é extremamente preocupante em face do estrangulamento das condições impostas à vida humana.

bastante visível na escala de operação da globalização (ver SEN, 2006, p. 108) – e frente a esta situação, portanto, as forças que sustentam tal sistema precisam recorrer a instâncias imagético-publicitário-culturais aliado à manobras sistêmico-eleitorais,¹⁷ articulação capaz de mobilizar o imaginário das massas a ponto de lograr tergiversar a concretude do real,¹⁸ e precisamente este é o objetivo da

¹⁷ São mal reconhecidos como democracias os sistemas políticos marcados com graves vícios tanto no que concerne à sua montagem e estrutura quanto no que tange ao funcionamento prático. Neste sentido Sen (2006, p. 73) chama a atenção para o problema específico das eleições, que podem não ultrapassar a fronteira de mera falácia sempre e quando ocorram em circunstâncias em que as “[...] diferentes partes no cuentan con la oportunidad adecuada de presentar sus puntos de vista y sus programas [...]”, pois é imprescindível para o jogo democrático, como sugeria o próprio J. S. Mill, que as minorias disponham de vias argumentativas de acesso para persuadir as maiorias de que a sua opção política e filosófica deve merecer a confiança para conduzir a política. Sen (2006, p. 73) igualmente chama a atenção para outro elemento concorrente do comprometimento da democracia, a saber, o fato de que o eleitorado não disponha de condições e liberdade suficiente para acessar a informação e, portanto, intervir no processo político e eleitoral, inadequação evidente na medida em que não pode conhecer as propostas dos intervenientes do processo político. A democracia pressupõe diversos elementos concretos, e que se apenas aparecem em condições meramente formais terminam por comprometer ainda as mais modestas expectativas de constituição de uma sociedade democrática.

¹⁸ A desconexão da economia relativamente às instâncias da política opera como um instrumento de garantia auxiliar, e efetivo, para blindar os interesses econômicos e financeiros da oligarquia, de sorte que eventuais momentos político-eleitorais em que outras comportas de segurança do sistema falhem em conter esta ascensão ao poder político por parte de setores populares, então, começa a operar a articulação teórica e bem disseminada socialmente e reforçada pelos formadores de opinião e toda a grande mídia de que a política não pode determinar a ciência econômica, mas sim esta à primeira. A visão demofóbica da oligarquia contém em seu núcleo o agravamento da defesa de seus interesses econômico-financeiros, e não determinada por fatores antropológicos, *lato sensu*. A política em uma sociedade democrática é direito coletivo, e em condições de igualdade deve ser exercida em todas as suas dimensões, e uma delas é justamente a economia, sobre a qual a cidadania deve indicar as suas escolhas e os técnicos encontrarem os meios para executar tais opções tomadas no domínio político. Neste sentido reconhecemos com Osorio (2014, p. 154)

oligarquia, mais do que controlar efetiva e visivelmente os postos de poder político.¹⁹

A profunda e hábil articulação destes elementos é capaz de estabelecer condições eficientes e suficientes para o solapamento da própria democracia, não sem que isto configure um horizonte amplamente desejado por uma oligarquia transnacional que entre os seus elementos constitutivos mais profundos contém a aversão ao povo. A respeito do papel nefasto da desigualdade em uma sociedade democrática é taxativo ao desenhar um horizonte negativo, a saber, que a sobrevivência da democracia depende de condições, e neste sentido argumenta Borón (2001, p. 182) que “[...] é muito improvável e mais que problemática em uma sociedade dilacerada pela injustiça, com seus desestabilizadores extremos de pobreza e riqueza e com sua extraordinária vulnerabilidade e a pregação destrutiva dos demagogos”.

A sobrevivência da democracia está menos conectada ao desenvolvimento econômico, *stricto sensu*, e isto resta claro no texto de Borón (2001), sendo importante notar que o pensamento conservador carrega em seu âmago as suas reservas quanto ao espaço concedido às demandas sociais, fenômeno descrito por Streeck (2018, p. 17) pela ótica conservadora como uma massa de irracionais perturbadora

que é preciso manter a atenção, e a tensão necessária, no que concerne ao fato de evitar que a maior riqueza de alguns encontre os canais eficientes para se manifestar com maior poder do que outros segmentos sociais.

¹⁹ É importante considerar que a oligarquia transnacional cujas ações localizadas são realizadas em associação com as elites nacionais não tem interesse em assumir posições de exercício público de poder, senão operar a casa de máquinas sem o ônus político que a exposição pública representa. Este poderio é engendrado e maximizado através da disseminação de uma ideologia da ganância que termina por cooptar apoiadores entre os indivíduos que, sem embargo, recebem e interpretam a miragem como um horizonte factível, sendo que o maior objetivo dos controladores do poder é mesmo evitar tomá-lo, mas sim domá-lo, vale dizer, abolindo a autonomia daqueles eleitos pelo voto popular que eventualmente apontem para a transgressão dos interesses dos controladores da casa de máquinas.

do equilíbrio econômico. A desconfiança reside em que, supostamente, se plenamente legitimadas, m tenderia à reiteração, e massivas reclamações, por conseguinte, facultariam a desestabilização política e econômica, cuja resposta do sistema capitalista deveria ser o incremento da repressão em face da neutralização de aumentos da insegurança, mesmo que discretos.

Ianni (2019, p. 85) chama a atenção para o fato de que “No âmbito das relações de produção, a violência estatal passa a ser uma potência econômica, ou força produtiva”, e se tal violência é efetiva e a economia produz os efeitos esperados para os controladores da casa de máquinas, então, a aplicação da violência pode ser amenizada, mas sempre mantida como um recurso possível, e muito provável, para domesticar e garantir a efetividade da subordinação dos trabalhadores(as). No concernente à política, o fato é que ela vem associada ao poder, e quando a oligarquia propõe dissociar a economia da política, em último caso, propõe a interdição da política como ator determinante da economia, em suma, e nisto convergimos com Osorio (2018, p. 93) ao afirmar que o poder contém o “[...] núcleo articulador de qualquer projeto emancipatório que pretenda transformar as bases da dominação e da opressão”. É precisamente por esta marca emancipatória que o encaixe do poder político em seu titular popular precisa ser absolutamente desconectado.

As demandas sociais apontam para um horizonte de implementação dos direitos burgueses formais garantidos pelas cartas constitucionais ocidentais mas que contentam em encerrar as suas fronteiras na efetivação de direitos a segmentos sociais restritos. Neste sentido, mesmo sendo certo que o regime democrático encontra uma de suas bases de legitimidade no desenvolvimento econômico, é certo que a percepção do arraigamento da justiça social nas instituições e nas políticas públicas revela-se um elemento nuclear para o asseguramento da democracia e, portanto, de sua estabilização, malgrado o argumento da neutralidade da distribuição realizada pelas estruturas enganosamente desinteressadas do livre

mercado seja altamente persuasiva.²⁰

Deste modo vai sendo formada uma dupla capa de poderes. Um deles opera no plano retórico-discursivo, e apreensível pelo público, e o outro, prático-aplicado, é invisível aos olhos do público, e acessável tão somente pelos membros elaboradores do poder que, por conseguinte, resta condicionado. A estratégia não é alimentar a representação para tornar visíveis a um ser invisível mas, antes, manter, ademais de invisíveis, também impotentes, a todos aqueles que aspirem pela visibilidade e a influência em qualquer escala de poder não acessável. Esta é a descrição da inversão da rota de sofisticação da gramática da democracia, e certamente solapadora, antes do que promissora.

Este contexto aponta para a constituição de um governo paralelo, formando algo similar ao que conceitualmente foi descrito por Ernst Fraenkel (2010) como *doppelstaat*, vale dizer, um Estado normativo e outro Estado discricionário. Conjugados os dois segundos níveis de poder interpretados à sequência do mencionado logo acima, a saber, os níveis de poder invisível e de poder discricionário, observamos como da indicação de Fraenkel deriva ainda que o poder discricionário pode dispor do primeiro (normatização do Estado) para realizar a imposição de regras que não foram publicamente elaboradas, bem como, convenientemente, da ação (discricionária) apartada de qualquer regramento estatal.

O denso poder discricionário aqui referido não é aquele da esfera do direito administrativo mas, isto sim, de outra ordem, eminentemente política, ademais, sempre existente em todas as variáveis de sistemas políticos. Os poderes que o operam são paralelos, e nisto tampouco cabe estranheza superlativa, pois sempre os há a agir no sentido de buscar influenciar as decisões tomadas na função pública e, não raro,

²⁰ Neste aspecto sustenta Streeck (2018, p. 23) que “[...] os “vereditos” do mercado se apresentam como justos, porque objetivos, resultados *sine ira ac studio* [sem ódio e sem preconceito], de acordo com regras imparciais, gerais, impessoais e universais, a intervenção política no “livre jogo das forças de mercado” é associada quase automaticamente à opressão do interesse geral por poderosos bandos”.

inspirados pela tentativa de capturar os seus recursos para fins privados e de grupos bem determinados. O poder discricionário de que tratamos aqui é de outra tipologia. Ele não é constituído pelas vias ordinárias do poder democrático, senão, paralelamente, pelo restrito conjunto de atores que ocupam o fosso do mundo político, articulados e bem amarrados, para estabelecer a trilha paralela em cujo percurso operarão os atores públicos, realizando, assim, uma tarefa de (*pré-*)determinação do mundo jurídico e político.

Este trabalho permite que as elites articuladas penetrem e majoritariamente dominem os órgãos públicos em suas funções ordinárias, cuja finalidade não é de difícil percepção. Mattei e Nader, de forma direta, sugerem que aqueles que ocupam as mais altas posições tem em vista nada mais do que a pilhagem, atividade cujo êxito demanda a criação de uma densa camada de ideologia. Esta camada ideológica serve para factibilizar a ação dilapidatória dos recursos públicos sob alguma aura de credibilidade de que o óbvio não está a ocorrer e, portanto, galvanizar alguma espécie de apoio público. Sob esta criação ideológica é constituída a máscara ideal para as ações de locupletamento que finalmente oneram as funções públicas do Estado e lhe despotencializam, comprometendo a força necessária para uma eficiente ação de minimização da pobreza e da dor dela decorrente. Esta estratégia ganha o mundo seja de forma direta através da supressão de bens públicos ou, ainda, por ações indiretas, com o tráfico de influências que redundam em benefícios diretos para pessoas e grupos ligados aos poderes de sempre.

Em qualquer caso, é certo, estes movimentos citados são realizados sem que os olhos públicos logrem perceber o que se passa, pois se torna bastante eficiente a tarefa diversionista da criação de um “[...] denso padrão ideológico em torno das instituições econômicas e jurídicas [...]” (MATTEI; NADER, 2013, p. 309) devidamente constituídas para esta finalidade obnubilatória contando com o auxílio importante da propaganda cultural que em seu bojo carrega importantes aspectos ideológicos. A dificuldade para a

realização das linhas de força em posição de resistência está justamente naquela que é, até o momento, exitosa estratégia de densificação ideológica que opera o disfarce das políticas sob as vestes da eficiência e da neutralidade ideológica quando, em verdade, nada mais são do que uma das escolhas possíveis, e notavelmente comprometida com determinadas opções ideológico-políticas. Resistir, em suma, à partida, assume que não há realidades cristalizadas sobre as quais não recaia a possibilidade de alteração social.

Para enfrentar esta discrepância de empoderamento social não é problema de pouca monta nem de acérrimos inimigos o esforço empreendido em prol da consolidação da crítica viabilizadora da reconstrução ordinária dos projetos e visões de mundo de indivíduos e de coletivos. O esforço em sentido contrário é empreendido pelos titulares dos projetos de dominação também pela via de controle dos processos e das metodologias aplicadas a educação formal, em cujo âmago soçobram discursos em favor das liberdades e da mentalidade analítica, algo que não transcende o campo da retórica, pois a orientação sistêmica adota vetor inverso. É assim que são formados atores sociais, grandemente desprovidos de mínima informação e dotação da anunciada capacidade analítica. Sem esta são neutralizados os atores em sua básica capacidade para avaliar os cenários sobre os quais o conceito de democracia lhes solicita intervir. Sob tal espectro redutor do mundo são ensombrecidas as possibilidades de constituição de um rico e profundo cenário de ideias e valores que possam conduzir às redescições históricas das esperanças populares no âmbito institucional. Daí a conveniência de seguir o convite de Dante (1955, p. 38): “Eia! Baixemos, pois, das trevas ao mundo!”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese com que trabalhamos neste texto é a de que a democracia está em crise devido a intervenção de forças que operam corrosivamente em seu seio, e que promovem a sua progressiva desarticulação em que pese mantenham o

discurso pró-democracia. Há um comprometimento de sua formatação teórica mas não de forma expressa, senão por vias ocultas, através do solapamento de suas práticas e, por conseguinte, da percepção pública de quão ineficiente resulta o sistema na proteção dos direitos e garantias a que se propõe historicamente. À base deste esforço solapador, as forças econômicas lançam mão de prepostos na esfera política e cultural para realizar com êxito a *ressignificação* teórica de diversos conteúdos-chave da democracia.

A crise política que envolve diversos Estados ocidentais é, em verdade, uma crise da democracia contemporânea e com ramificações na própria cultura de época (ver GALLI, 2013). Vencer o desafio de época é uma possibilidade concreta sempre e quando tenhamos clara a percepção de Touraine (1996, p. 24) de que a democracia é uma “[...] luta de sujeitos, impregnados de sua cultura e liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas”. O enfrentamento da crise desde as fileiras democrático-populares, passo primeiro, supõe a apropriação da lógica da forma com que as elites operam o sistema econômico. Se outrora o exercício do poder foi externalizado pela dominação bruta sobre o corpo, hoje aparente suavidade para projetar-se também sobre os espíritos, unindo discretamente ambas as esferas, portanto, a partir da sutil determinação das escolhas e preferências humanas.

A densidade com que a percepção desta realidade opressiva possa ter lugar tem potencial para desvelar os graves percalços experimentados na trajetória da construção contraditória das vias antidemocráticas sob as instituições democráticas. A reação e luta dos sujeitos pela apropriação do real pressupõe este reconhecimento histórico de seu grau de desvinculação do poder político e de sua escassíssima possibilidade de influenciar sobre as decisões relevantes em matéria de política econômica. A crise contemporânea das democracias está em grande parte calçada justamente na insuficiente percepção das formas de desabilitar a autonomia dos indivíduos e das sociedades como um todo e, por conseguinte, em sua insuficiente mobilização para o

enfrentamento. É mister o empenho para projetar qualquer nível de êxito na luta contra o poder estabelecido, e é justamente neste esforço que radica um dos paradigmas constitutivos da democracia (ver TOURAINE, 1996, p. 186) pois, ao tempo em que precisa defender as suas instituições, também precisa disponibilizar espaço para a contestação de suas instituições. Neste aspecto, vale ressaltar o papel central do empenho na luta como uma pré-condição para uma versão sólida da democracia.

O enfrentamento com este oponente todavia encoberto nada mais é do que o mero desacobramento e descrição do mundo real. Este processo evidencia a firme pulsação no âmago da política da tensão entre radicais oponentes ideológicos. Travesti-los de interesses pacíficos de grupos de cujo embate algum logra êxito de forma alternada com os demais não passa de retórica vazia, pois certamente o triunfo escolhe apenas um e mesmo grupo, isto sim, utilizando de singular capacidade e sutileza de travestir-se e disfarçar-se sob mil e uma máscaras no sentido de fazer o velho passar por novo, mas que, em verdade, não passam de meras estratégias políticas desenhadas para um único fim, a saber, a manutenção do econômico.

O exercício do poder político pelos soberanos populares é tergiversado e obstaculizado em sua essência por parte dos controladores do sistema. Há poderosa limitação política quando sublinha que o próprio campo de disputas políticas é previamente desenhado pelos donos do poder, e apenas sobre esta prévia delimitação é que será admitido o diálogo político e, por suposto, quaisquer decisões, e neste sentido Osorio (2014, p. 155) sintetiza o tema ao argumentar que as “[...] opções de escolha foram filtradas pelas regras e procedimentos próprios dessa delimitação. [...] está em jogo somente aquilo que tais delimitações permitem”. Para manter esta área de reais alternativas inacessível aos atores políticos soberanos é que a massa popular é aplicada uma máscara e espesso véu da neutralidade científica. Na reafirmação do atual desenho das políticas econômicas das democracias ocidentais, sem embargo, encontramos o núcleo duro de um

embate cuja raiz é, essencialmente, de ordem filosófica e política, de escolhas embasadas em visões de mundo, mas estas alternativas substanciais não são franqueadas e admitidas como legítimas, mas sob a alegação da interdição pelo intransponível poderio das decisões orientadas pela neutralidade científica.

Neste contexto cabe sublinhar que a rigorosa e dura rigidez dos instrumentos ideológico-políticos foram capturados e estão a agir sob o controle de forças econômicas que operam autonomamente, e que não cessam de interagir ao arrepio de qualquer arranjo político ideado. É desenhada uma democracia sob novos parâmetros e gramática, e embora mantido o vocábulo, em verdade vivemos sob uma nova ordem em que o conteúdo da democracia foi alterado, o que não ocorre em termos de excepcionalidade, senão que progressivamente se foi tornando a própria regra. Vivemos a era de uma esfera política destituída de *política*, de uma esfera política que se anuncie como reformável e perpassada em sua essência pela disponibilidade para as alterações pelos indivíduos, notadamente pela via eleitoral periódica.

A periodicidade eleitoral, sem embargo, não coordena necessariamente o melhor e mais idôneo caminho para a consolidação da democracia, senão que é preciso considerar o tom da análise de Osorio (2014, p. 156) que ressalta o fato de que as “[...] forças e representantes anticapitalistas ganhem as eleições e alcancem o topo do aparelho, este operará como um verdadeiro pântano político, no qual tais forças e representantes, quanto mais se movem nos seus limites, mais se afundam e desvirtuam seus projetos”. A incapacidade de operar adequadamente com este obstáculo não apenas impede a concretização de um projeto de governo popular como também conduz ao descrédito e, talvez, até mesmo desprezo pelo projeto em si mesmo ao revelar-se aos olhos da grande massa popular como ineficiente.

A perspectiva da dificuldade de implementação de projetos políticos populares não raro conduzem a mera execução de moderados projetos, orientados por uma *Realpolitik* que restringe a sua política ao âmbito da pura

administração, da gestão que se dá sob critérios e pauta última que é de ordem estritamente econômica em repetição das fórmulas e políticas já adotadas, ainda que sob a máscara do novo. Os mandatários políticos eleitos todavia ocupam espaços de poder em um arranjo capitalista radical classificado como fásccio-pós-neoliberalismo financista mas, e neste sentido assiste razão a Forrester (2000, p. 39), mantém a sua esfera de decisões adstrita à administração do Estado, “[...] pero en función y bajo la férula de un terrorismo financiero que no les deja libertad ni elección”.

À partida é preciso admitir que o próprio sistema se encontra viciado em doses que podem ser debatidas, mas já, desde uma análise lúcida, admitir o vício em si. A estrutura organizacional das eleições, por exemplo, se mostra incapaz de permitir a emergência e consolidação de reais alternativas ao sistema posto, senão utilizar o sistema eleitoral como um grande e até aqui bastante eficiente véu legitimador.²¹ O sistema é estável em suas ofertas políticas, e neste aspecto é convergente a crítica de Borón (2001, p. 179), para quem há tão somente uma “[...] mera alternativa de nomes e partidos que respondem aos mesmos interesses fundamentais, [e] então o silêncio do povo se consoma dialeticamente no falatório de comícios”.

O cenário não é irreversível e a chave a ser girada para tanto é a assunção da irresignação e da insubmissão como nota e título de uma existência humana que cuida da ordenação radical enquanto emuladora de movimento voltado a desierarquização da vida. A atual forma de organização econômica evita qualquer assunção, ainda que distante, da

²¹ Este papel legitimador é bem analisado por Osorio (2014, p. 156) quando reconhece que os processos eleitorais apenas colocam as condições de possibilidade para decidir “[...] quais forças políticas e/ou pessoas assumirão os principais cargos do aparelho do Estado, ou seja, quem encabeçará as instituições onde se *administra* o poder político, não quem *detém* o poder político”. Neste sentido, mesmo que a argumentação de Sen (2006, p. 12) percorra trilha paralela, a conclusão converge com a de Osorio, a saber, que na democracia a opção popular por restringir a sua intervenção política nada mais do que ao ato de votar termina por solapar os fundamentos da própria democracia.

clareza de Dante (1955, p. 31) na *Divina Comédia*, em que faz ler, já à porta, a todos os que adentravam no terreno infernal: “Deixai toda esperança, vós que entraís!” Esta é inscrição de perturbadora clareza, algo que, decididamente, não pode interessar a um sistema que necessita de legitimação popular para que o sofrimento que as suas políticas pressupõem que possa ser imposto, e efetivamente sempre que não são obstaculizados com decisão por linhas de força populares terminam por concretizar os seus vis objetivos.²²

A atual forma de organização econômica e política afixa a sua mensagem principal sorrateiramente, e o faz já do lado de dentro da porta, visível apenas de forma recoberta pelas mensagens publicitárias que lhe adornam e suavizam, de modo a ocultar a primeira palavra-chave da mensagem dantesca e, assim, transformando-a em seu contrário. Sem embargo, no momento da leitura pelo incauto, ademais, a porta já está fechada e a maquinaria já operando, e o engodo e dissimulo vem a servir tão somente para fins de pacificação do homem de quem agora se espera intensa colaboração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORÓN, Atilio. *A coruja de minerva. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Trad. Ana Carla Ferreira. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

CASTORIADIS, Cornelius. *A criação histórica. O projeto da autonomia*. Porto Alegre: Livraria Palmarinca, 1991.

DANTE ALIGHIERI. *A Divina Comédia*. São Paulo: Atena Editora. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb00002a.pdf>
Acesso em: 10 de agosto de 2014, 1955.

FORRESTER, Viviane. *Una extraña dictadura*. México: Fondo de

²² A este respeito sublinha Forrester (2000, p. 41) que o cenário de avanço das políticas neoliberais desenham um sistema em que “[...] se trata de vidas humanas arrastradas por este frenesí irresponsable, deterioradas por su crueldad, pero sobre todo por una incoherencia instaurada con frialdad, prolongada con cuidado, astutamente disimulada, que lleva a las masas al *impasse* y las mantiene allí”.

- Cultura Económica, 2000. 164 p.
- FRAENKEL, Ernst. *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Clark, New Jersey: The LawBook Exchange Ltd., 2010.
- GALLI, Carlo. *El malestar de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- GAUCHET, Marcel. *A democracia entre duas crises*. Lisboa: Editorial Presença, 2012.
- HIRSCHMAN, Albert. *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991. 204 p.
- IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2019. 356 p.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. . *Revista de Economia Política*. Vol. 32, nº 4, (129), p. 615-633, outubro-dezembro, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v32n4/05.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.
- MATTEI, Ugo; NADER, Laura. *Quando o Estado de Direito é pilhagem*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.
- OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização*. A sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014. 343 p.
- SAFATLE, Vladimir. *A esquerda que não teme dizer seu nome*. São Paulo: Três Estrelas, 2014.
- _____. *O circuito dos afetos. Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. São Paulo: Cosac & Naify, 2015.
- SEN, Amartya. *El valor de la democracia*. Madrid: El Viejo Topo, 2006. 119 p.
- SPAEMANN, Robert. *Ética: Cuestiones fundamentales*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 2010.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*. São Paulo: Boitempo, 2018. 235 p.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* 2ª ed. Petrópolis: Vozes. 1996.
- _____. *¿Cómo salir del liberalismo?* Barcelona: Paidós. 1999.

CAPÍTULO 2

LA JUSTICIA COMO BASE DEL PENSAMIENTO Y ACCIÓN ALTERNATIVOS A LA DOMINACIÓN COLONIAL EN AMÉRICA LATINA; Y GENERADORES DE LA CORRIENTE IDEOLÓGICA INDEPENDENTISTA

Edgardo Romero Fernández*

1 – ANTECEDENTES Y CAUSAS DEL PROCESO Y PENSAMIENTO INDEPENDENTISTA EN LAS COLONIAS HISPANO LUSAS.

Las Reformas Borbónicas, en particular las *Legislaciones Comerciales*, dictadas entre 1778 y 1782, en sentido general repercutieron en perjuicio del comercio libre con otros países, incluyendo a la propia España, pero en alguna medida permitieron una mayor apertura al mercado mundial, o al menos al comercio con potencias y zonas importantes en este rubro. Gracias a dichas reformas, se reactivó la minería en Nueva España, cobró impulso la campaña colonizadora en los territorios marginales (visible en Las Antillas, el litoral venezolano y Río La Plata, aumentó la economía de plantaciones en el Caribe (apareciendo los cultivos tropicales de la caña de azúcar y el cacao en las Antillas Menores), y se desarrolla la economía de exportación en regiones costeras, así como en algunas áreas interiores,

* Doctor en Ciencias Filosóficas con Pos doctorado en Pensamiento político latinoamericano en la Universidad Autónoma de Madrid, España; Profesor Titular de Teoría política de la Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Cuba.

tales como la Pampa argentina.

En consecuencia, a fines del XVIII se percibe un incremento de la producción agrícola y ganadera en varias zonas, sobrepasando este renglón a la minería. Como contrapartida, y a la vez por estas mismas razones, las medidas borbónicas contribuyeron a modificar la estructura clasista de la sociedad colonial, estableciéndose un mayor equilibrio entre la burguesía comercial, el clero y los funcionarios, por una parte; y la rica aristocracia criolla, por la otra. Aparecen también grupos emergentes vinculados al comercio exterior y el capital en varias regiones como La Habana, Veracruz, Caracas y Buenos Aires.¹

La existencia de un sector de plantadores y propietarios territoriales y comerciantes criollos acomodados en el seno de la oligarquía hispanoamericana, (no vinculados a los mayorazgos en el proceso de aburguesamiento) conjuntamente con el auge de las pequeñas burguesías locales, (intelectuales y profesionales, sobre todo) trae consigo un aumento de las contradicciones de clase. De ahí el incremento de las peticiones a favor de una mayor liberalización del comercio para el acceso directo al vínculo comercial ultramarino. Dichas peticiones, de marcado sesgo reformista, eran expresión de formas de lucha por la justicia social para esos sectores que, aunque privilegiados con respecto al resto de la sociedad, no se sentían satisfechos

¹ Según Manfred Kossok, por las razones económicas, es la aristocracia la clase predominante, lo cual explica que no se profundicen luego las Revoluciones Latinoamericanas. Al respecto, manifiesta el autor: *"Del antagonismo (...) entre los sectores artesano-manufacturero y minero-agropecuario se derivan dos importantes conclusiones sociales; mientras se volvían más desfavorables los prerequisites económicos para la consolidación de una burguesía autócrata (...) se desarrollaba al mismo tiempo un proceso en sentido opuesto, el fortalecimiento de la burocracia latifundista criolla. Se presentan como clase dominante del futuro, fuerzas político-sociales que permanecen en esencia vinculadas a defender el status quo, al trasponer los elementos básicos del feudalismo colonial al período de la independencia."* Para profundizar más al respecto, ver Manfred Kossok: *La Revolución en la Historia de América Latina*. La Habana, Ciencias Sociales, 1989, pp. 127-128.

con el orden de cosas colonial, pues les limitaba su forma de vida. Lo cual constituye una base objetiva para que se genere un pensamiento y visión del mundo contrario al pensamiento y forma de vida dilapidadores de las Cortes metropolitanas².

Las clases trabajadoras, por su parte, se veían cada vez más asfixiadas, por lo que se potenciaron los amplios movimientos de rebeldía enunciados, que, si bien se sustentan básicamente en razones económicas y sin una proyección política conscientemente definida, alcanzan grandes dimensiones y evidencian la búsqueda de vías alternativas a la explotación de los gobiernos coloniales. Esas vías alternativas, que aparecen en función de la sobrevivencia, van llenando de un nuevo contenido la idea de justicia social que manejan los grupos y clases subalternas. Dichas vías alternativas en busca de la justicia, a su vez, tienen causas objetivas y subjetivas.

Las contradicciones con la metrópoli habían hecho crisis también en la esfera de la circulación monetaria.³ Los grupos emergentes acentúan sus pugnas tanto con la oligarquía criolla como con los funcionarios españoles, que monopolizaban el aparato estatal con sus rentas fiscales, el control del comercio y la administración de las tierras baldías o relegadas. La tendencia de los terratenientes ante ello fue adoptar posiciones moderadas y aliarse al alto clero y otros sectores del aparato colonial. Así lo hicieron también los latifundistas y comerciantes criollos en aquellos sitios donde

² Se plantea aquí una contradicción entre la ética del ocio y el derroche, propia del señorío feudal, y la ética del trabajo o el espíritu del capitalismo, tal y como lo plantea Max Weber. Al respecto, ver: Max Weber: *"La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo"*. Ediciones Península, Barcelona, 1994.

³ Para autores de la talla de Javier Ocampo López, la crisis en la metrópoli y la situación de América guardan una relación más estrecha de lo que habitualmente se concibe: *"La coyuntura de la revolución de independencia española se proyectó en las colonias americanas, pues se formó un conjunto en crisis, en el cual la matriz o metrópoli en plena decadencia y caída de la monarquía, presionó la crisis de todo el Imperio español."* Ver en: Javier Ocampo: *El Proceso Ideológico de la Emancipación en Colombia*. Planeta, Bogotá, 1999, p. 32.

dichos movimientos eran incontenibles (México, Perú, Guatemala, Brasil, Cuba, etc.). Sin embargo, los criollos tenían aspiraciones al gobierno propio y a terminar con los prejuicios que frenaban su enriquecimiento económico.

Las ideas de la ilustración potenciadas con las revoluciones en Norteamérica y Francia ya citadas contribuyeron de forma vital a formar las ideas independentistas en los criollos ilustrados hacia fines del siglo XVIII y principios de XIX, desde ya se observan agudizadas en extremo las contradicciones básicas desde el punto de vista regional, económico, administrativo, político, cultural y – más que nada – socio-clasista. Esto se intensifica con la invasión napoleónica a España, que hace caer a dicha monarquía ante el caudillo francés en 1808. De esta manera, surgen organizaciones revolucionarias en las logias secretas. La prensa comienza a ser un instrumento importante para las ideas progresistas, y sobresalen figuras opuestas a la dominación extranjera en el plano intelectual.

Los terratenientes, en buena medida ya permeados de ideas liberales, organizaron juntas de gobierno análogas a la estructura gubernativa española con la intención de sustituirlas ante su pérdida de fuerzas. Sin embargo, lo que muchos han llamado el movimiento juntista criollo no era homogéneo, apareciendo visiblemente dos tendencias: una leal a Fernando VII (que aceptaba en no pocos casos las juntas de gobierno solo como una medida temporal hasta lograr la expulsión de los franceses), y otra más radical, que, dirigida por los latifundistas, comerciantes e intelectuales, busca el control del poder político para implantar medidas (al menos en principio) de corte liberal, en especial en la esfera comercial.

Desde los protagonistas de aquellos acontecimientos y sus contemporáneos hasta la actualidad se han intentado resumir las causas de la independencia, disponiéndose hoy de una extensa relación de motivos originarios desde las más variadas aristas y grados clasificatorios disímiles. Pero no siempre se llega a analizar el nivel de generalidad de cada una de estas causas para situarlas en la perspectiva

adecuada, comprendiendo su importancia con respecto a las demás y – quizás lo más importante – atendiendo a la diversidad regional. Así, por ejemplo, cuando se atribuye el deseo de independencia a la corrupción administrativa y la inmoralidad burocrática por parte de las autoridades españolas, o a la relajación de las costumbres del clero, pueden aparecer notables diferencias. Otras posibles causas aducidas reiteradamente, como la crueldad y el despotismo con que eran tratados los indígenas y las restricciones culturales impuestas por las autoridades españolas, están en abierta contradicción (aunque igualmente ocurran) con la realidad en ciertos territorios en cuanto a las dimensiones de incidencia en el descontento masivo, teniendo en cuenta las características específicas de los grupos socio-clasistas concretos, los intereses económicos, la perspectiva del papel de la metrópoli como causante de sus penalidades, etc. En los virreinos del Perú y Nueva Granada, y hasta cierto punto en el de Nueva España, muchos indígenas militaron en el bando realista, lo que dio a los enfrentamientos en esos territorios un carácter de guerra civil para no pocos observadores.

La existencia de universidades en muchas de las más importantes ciudades hispanoamericanas, así como la formación cultural en ellas de los propios caudillos independentistas son otros tantos argumentos en contra de la generalización de estas razones mencionadas, necesitadas de precisiones, como sucede también con la rivalidad motivada por el establecimiento de gabelas y trabas que dificultaban el desarrollo de la economía para sí en las colonias y frenaba el crecimiento de su capacidad productiva.

La legislación española no diferenciaba entre los españoles peninsulares y criollos, por lo que el problema se planteaba, igual que en España, entre los naturales de una región, provincia o reino que aspiraban a ocupar los puestos de la administración en su tierra, y los que provenían de otras zonas, ocupaban los cargos y desplazaban a los naturales (generalmente por residir en las cortes o estar

representados en ellas). En otros ámbitos, no dejaría de ser otro elemento impulsor la concepción patrimonial del Estado, pues *Las Indias* estaban vinculadas a España a través de la persona del monarca, y las abdicaciones forzadas de Carlos IV y Fernando VII rompieron en 1808 la legitimidad establecida, e interrumpieron los vínculos existentes entre la Corona y los territorios hispanoamericanos, que se vieron rápidamente en la necesidad de atender a su propio gobierno. Mientras, externamente, influiría la difusión de las doctrinas alternativas que, basándose en los ideales europeos (de vieja y de nueva factura) sostenían que la soberanía reierte al pueblo cuando falta la figura del rey. Esta doctrina de la soberanía popular, vigente en España, influyó en los independentistas tanto como las emanadas del pensamiento ilustrado – consabidamente influyente y decisivo – del siglo XVIII. La labor que por años desempeñaron los jesuitas en Latinoamérica es otro elemento a tomar en cuenta, pues sus críticas contra la actuación española en América después de su expulsión de España (1767), plasmadas en abundantes publicaciones, tuvieron gran importancia en la generación de un clima de oposición al dominio español entre la burguesía criolla.

Tanto los ideales de la ilustración inglesa y francesa como los preconizados por la independencia norteamericana, unidos a los postulados del liberalismo influyeron notablemente en muchos dirigentes independentistas y en personajes destacados de la cultura como Andrés Bello, José De La Luz y Caballero, etc; en algunos casos de forma distorsionada y otras con cierto carácter sistémico, mayor o menor, lo cual sería decisivo en el ideal independentista e integracionista posterior. Tales son los casos de Miranda, San Martín, Bolívar, Moreno, Alvear, O'Higgins, Carrera Verdugo, Pío de Montúfar, Rocafuerte y muchos otros, que con frecuencia se encontraron en Europa o mantuvieron vínculos con sus centros políticos y los de Estados Unidos. Ello les permitió equiparse ideológicamente, pero también la posibilidad de contar con apoyos externos y las necesarias

fuentes de financiación para sus proyectos, lo cual marcaría igualmente su percepción del proceso emancipador y de las bases internacionales sobre las cuales erigir a los futuros Estados emancipados.

Aquellas contradicciones gestadas por el poder colonial arraigado durante más de tres siglos continuarían y aún se complejizarían notablemente durante el Proceso Emancipador, incluyendo el mencionado conflicto del desarrollo regional y sus aportes al objetivo liberador en correspondencia con las potencialidades físico-geográficas de las diferentes zonas enfrascadas en el conflicto. De esta forma, el modo en que España, concretamente, defiende con mayores o menores recursos militares una u otra región se corresponde con la utilidad actual de dichos espacios en la concepción compensatoria y sostenedora de su economía. Las faltas de vínculo interregional, tanto en lo económico como en lo específicamente comercial, se expresarán ahora en descoordinaciones, falta de unidad y concretamente regionalismos acentuados; todos ellos de inmediata urgencia para consolidar los factores que harían posible la Independencia, pero que en no escasa medida, o bien se lograrían solo de manera temporal, a partir de intereses comunes, o bien no cuajarían en medida suficiente como para que sirvieran de apoyo viable a los nuevos Estados libres que surgirían posteriormente. La carencia de vinculación entre importantes centros urbanos, particularmente, donde se concentran importantes círculos intelectuales y militares para conducir el proceso, lo afectaría sobremedida; como también lo haría la falta de una industrialización que soportara materialmente la guerra y la radicalización uniforme u homogénea, con similares paradigmas económicos y políticos, del pensamiento de las élites que dirigen la Emancipación, en ocasiones con una postura reconocidamente conservadora.⁴

⁴ A decir de José Luis y José Antonio Romero sobre la conducta de estos sectores conservadores posteriormente a la Independencia, *"formaba parte de este núcleo original del pensamiento conservador una concepción autoritaria de la vida social y política, heredada de la estructura virreinal, sostenido por el pensamiento político de la monarquía española y de Iglesia*

La mirada hacia círculos de poder externos como posible punto de apoyo para las bases del nuevo estatus, ajenos a España y Portugal, no es poco recurrente en muchos de los líderes criollos, algunos de los cuales postulan a viva voz proyectos que trascienden el simple ámbito de las relaciones comerciales y diplomáticas en torno a potencias como Inglaterra y Estados Unidos (siendo típico, en el primer caso, la postura de muchos elementos criollos de Brasil, cuya Historia colonial cuenta con un antecedente obviamente fuerte de dependencia inglesa con características bien llamativas).

Por otra parte, la percepción de la necesidad liberadora y el sueño del futuro desarrollo no trascenderán los criterios fronterizos establecidos por el sistema administrativo colonial. Esto se debe a las mismas razones por las que las respectivas Coronas mantienen esa visión administrativa: la percepción de potencialidades geofísicas ajustadas al régimen de extirpación de riquezas vigente y no a las potencialidades regionales vistas a largo plazo. De este modo, las esperanzas de desarrollo autónomo que preconicen los líderes independentistas, y aún la distribución territorial con la cual emprendan sus respectivas campañas militares, responden a una idea no tan lejana de la de las metrópolis sobre las referidas potencialidades.⁵

Católica. La república convirtió a los antiguos poseedores de tierra y minas (...) en una oligarquía política de cuyas tendencias autoritarias se canalizaron a ser apoyo de un poder fuerte, aunque fuera centralizado y unipersonal, con la condición de que representará una garantía del orden socioeconómico tradicional." Ver: José Luis y José Antonio Romero (Ed.): Pensamiento Conservador en América. Ayacucho, Caracas, 1971, p. XVII.

⁵ El objetivo liberador de la mayor parte de los próceres, con pocas excepciones entre las que se puede señalar a Bolívar y San Martín, si bien podía declararse en torno a conceptos y espacios territoriales más amplios, en la práctica se circunscribía a una concepción estratégica centrada en la región que no rompía con los criterios fronterizos de la estructura colonial. De este modo, Hidalgo y Morelos no se extendieron a la parte del virreinato novohispano donde existían pequeñas administraciones autónomas (actuales países de Centroamérica), cuyos protagonistas, en cambio, concibieron la Independencia solo a partir de aquel influjo, pero bajo su propia égida política y militar, para luego enfrascarse, más o menos convencidos, en el proyecto unificador de Morazán. Panamá fue

Políticamente, la toma del poder significa una necesidad de primer orden por parte de todos los sectores locales que se oponen a España, pero no todos requieren conscientemente su ejercicio directo, pues subvaloran sus capacidades de clase, estando dispuestos a entregar sus destinos al sector elitista criollo que también en el proceso liberador concreto ejerce el liderazgo.⁶ Por ello, en todos los casos, la lucha por el poder, en medio del objetivo común por usurparlo a las metrópolis, se verá mucho más concentrado entre los elementos regionales, generacionales y aún particulares dentro del sector criollo dirigente que en sus extensiones a otros sectores, pues, allí donde se da esta extensión (como en el caso de Nueva España), los sectores medios y las masas populares no pasan de constituir el consabido instrumento del

comprendido dentro de la estrategia Venezolana y Neogranadina de Bolívar y compañía, y no dentro del contexto centroamericano, tal y como colonialmente funcionaba su territorio. El Alto Perú contó con la incursión de varios ejércitos libertadores, pero también sin romper con su criterio fronterizo colonial. Chile, antigua Capitanía Liberal, fue liberada como región también distinguiblemente. Igualmente se distingue el Perú de la estrategia bolivariana. Puede observarse muy distintivamente este fenómeno es en el antiguo Virreinato de Río La Plata, cuyas Provincias Unidas no lo eran tanto de forma novedosa a la hora en que consumaron la Independencia para nuevos Estados. Conocidas son las marcadas diferencias entre los territorios de las actuales Uruguay, Argentina y Paraguay desde la época colonial. No obstante, el ejemplo más claro está en el sur brasileño, con el hecho de que, ni siquiera en medio de la diferenciación y contradicción durante y después de la gesta, sus fronteras con dichos territorios variaron de forma prominente, conservándose el nuevo Imperio libre del Brasil también independiente. Sobre este particular, puede profundizarse en: Francisco García Calderón: *Las Democracias Latinas de América*. Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979. pp. 29-33.

⁶ Recuérdesse que en ningún caso de Latinoamérica, salvo raros intentos infructuosos de grupos muy focalizados, los sectores populares pudieron salvar, ni aún se inmiscuyeron, en las querellas generadas entre las élites criollas, ni antes ni después de la Independencia; sino que casi siempre, como se explica en el siguiente epígrafe, la tendencia estaba dada en que fueran arrastradas, casi siempre inconscientemente desde el punto de vista político pero no en lo que respecta a la solución que creen óptima para su situación vital, por aquellas como carne de cañón para sus pugnas internas, siendo el ejemplo más típico la Guerra Federal venezolana, entre 1859 y 1863.

sector criollo para su exclusiva toma del poder político, sin posibilidad objetiva ni factual de triunfo concreto para las verdaderas fuerzas motrices del proceso.

Por todo esto, si un elemento en común presenta el caso de la Independencia latinoamericana, que lo particulariza en su contexto histórico es precisamente el hecho de que las *Guerras de Emancipación* sean, a la vez y durante todo el tiempo en que se producen sus sucesos violentos y aún pacíficos, verdaderas Revoluciones Burguesas para no pocos autores. El criterio en torno al carácter mediocre de estas revoluciones por parte de la mayoría de aquellos que aceptan esta convergencia, se ve notablemente injustificado en el hecho de que no es la Revolución Burguesa Moderna un proceso que, incluso en Europa o Estados Unidos, ocurra en forma óptima o mediocre, sino que su riqueza histórica y los particularismos que establece sobre un contexto determinado se hallan en la naturaleza de las transformaciones que tienen lugar producto de ella.

En Latinoamérica, con los logros y limitaciones que puedan notarse, puede determinarse sin lugar a dudas y como elemento indiscutiblemente común la convergencia citada, aunque esta no sea propiamente exclusiva de las Revoluciones Burguesas, y, allí donde el desarrollo de los acontecimientos evite que pueda hablarse de las mismas, tampoco los resultados son otros que una expulsión efectiva de las metrópolis, (pese al neocolonialismo posterior) que incluso fracasarán en toda tentativa posterior de reconquista. De cualquier forma, los grupos desposeídos cambian el dominio extranjero, desde el poder oficial, por un dominio local también desde el poder oficial, igualmente elitista. Si antes tenían dos problemas, ahora tendrán uno de naturaleza doblemente nociva, pues se trata de la explotación del latinoamericano por el latinoamericano.⁷

⁷ Esta idea, analizada agudamente por José Martí, ha generado en autores como Sergio Guerra Villaboy, entre otros, un insistente discurso en torno a la necesidad impostergable de buscar la Segunda Independencia Latinoamericana.

El mito de los diferentes caminos políticos emprendidos a partir de tipologías y particularismos en la naturaleza del proceso emancipador, aparece como un fantasma que, lejos de contribuir a la visión más profunda de la Historia de la región, intenta diferenciarla en una medida nociva a los factores reales que pueden potenciar hoy una integración desde orígenes comunes y desarrollos no tan diferentes. En cualquier caso, iniciados con un carácter o naturaleza más o menos radical, las luchas emancipatorias que tuvieron lugar en la región terminaron estableciendo gobiernos elitistas locales.

Si se toma como ejemplo el caso de Río La Plata, pueden encontrarse, durante la Revolución de Mayo, grupos bien definidos como los conciliadores (generales españoles nativos, mayoritariamente partidarios de un gobierno local en forma de cabildo ejercido por ellos) y los patriotas (partidarios de un gobierno propio en forma de cabildo, pero nombrado masivamente, sustituyendo al virrey), que a su vez se dividen en dos corrientes: la que planteaba un gobierno elegido en el propio cabildo (defendida por Cornelio Saavedra), y la que defiende un gobierno nombrado por el pueblo (representada por Castelli, Belgrano, Paso, Moreno y otros). Conjuntamente, se perfilaba la lucha notable entre unitarios (defensores de la hegemonía bonaerense) y federales (que defendían los derechos de las provincias).

Aunque aquí alcancen un impacto mayor que en otras regiones, no puede decirse de la convergencia espacial y temporal de la contradicción entre liberales y conservadores con la lucha entre centralismo y federalismo represente un caso exclusivo, sino más bien generalizado, que durante la Independencia representa un obstáculo para la proclamación de medidas tan radicales como la propia proclamación de ella y la abolición de la esclavitud, y que luego matizará notablemente el vilipendiar político de los Nuevos Estados entre las dictaduras fratricidas y los gobiernos constitucionales notoriamente débiles, ambos incapaces de resolver los conflictos económicos y sociales.

Igualmente, al observar el Proceso Independentista en

Nueva España, donde a primera instancia todo indica la existencia de elementos muy típicos que vaticinan una evolución diferente, puede hallarse, efectivamente, que en sus comienzos el movimiento independentista tuvo un marcado carácter popular, insurreccional y revolucionario. Después del fracaso de la intentona de los ricos mexicanos para constituir una Junta de Gobierno, la principal oposición a España vino de las capas más humildes de la sociedad: los trabajadores indígenas, bajo la dirección política y militar de un ente llamativo: dos sacerdotes humildes. Sin embargo, el carácter profundamente popular con que se inicia la Independencia mexicana debe enfrentar a uno de los reductos más reaccionarios de toda Hispanoamérica: los ricos hacendados y propietarios de minas, quienes, habiendo perdido toda iniciativa y temiendo a la revolución radical, se incorporaron contra el movimiento desde el inicio, y solo conciben el enfrentamiento a España si son ellos quienes lo controlan y promueven desde posiciones marcadamente conservadoras.

Los revolucionarios mejicanos planteaba un Plan de Devastación que señalaba, entre otros elementos, la liquidación del poder económico de los grandes propietarios, la expropiación de los bienes de estos elementos y de la institución católica, así como su reparto inmediato entre los indígenas y la caja del ejército popular; además de la emancipación total de México como principal objetivo de la lucha. Por ello, el caudillo criollo, en este caso Iturbide, utilizará las fuerzas de la desesperada monarquía ibérica para derrotarlos y luego la traicionará, erigiéndose en una tercera alternativa que en realidad siempre ha sido la primera: el poder conservador de los oligarcas criollos, que toman para sí el "mérito" de constituirse como sacrosantos defensores del catolicismo en una de las regiones donde, hasta hoy, éste ha estado más arraigado a los sectores populares; usurpando la iniciativa de los líderes verdaderamente humildes que iniciaron el proceso y aprovechándose de su censura por parte del propio clero español, al cual representan y protegen ahora.

Otros casos no son menos llamativos en cuanto a los

destinos nacionales que traerá el proceso liberador. Así, Paraguay se separó de Buenos Aires y creó su propia Junta en Mayo de 1811; La Banda Oriental y su prócer Artigas también lo hicieron, aunque aprovechando mejor el apoyo capitalino para derrotar a los realistas; El Alto Perú hubo de esperar primero por San Martín y luego por Sucre y Bolívar para librar las batallas definitivas en la segunda etapa independentista; Chile no estuvo seguro hasta la batalla final de Maipú; Brasil requirió que el príncipe regente se convirtiera en abanderado de la causa criolla, etc. Como se observa, los rasgos son disímiles. Sin embargo, en cada una de estas regiones se proclamó la independencia, se logró por vías más o menos violentas y se emprendieron medidas acordes al establecimiento de *repúblicas soberanas*, sin que las metrópolis pudieran recuperar el espacio perdido.

En todo esto, obviamente, los factores externos, y especialmente los transcurridos en la propia Iberia durante el período en que se produce el proceso liberador, jugarían un papel esencial. Así, Las Cortes de Cádiz y la Constitución Liberal de 1812 – en el caso de Hispanoamérica – dieron paso al restablecimiento de la autoridad española en la mayoría de las regiones peninsulares y a lo que parecía ser un regreso a la normalidad, pues muchos esperaban un nuevo régimen en España que conllevara otra organización política, social y económica de los territorios coloniales. Sin embargo, la reacción absolutista de 1814, producida por el retorno al trono de Fernando VII reanudó las confrontaciones y la guerra abierta. El éxito del pronunciamiento liberal de Rafael del Riego en Cabezas de San Juan (1820) impidió el embarque de las tropas españolas destinadas a América, y con ello facilitó a los patriotas la realización de las últimas campañas militares.

Como se observa, la triple pugna en medio de la Revolución se hace notar con prontitud cuando el sector acaudalado criollo enfrenta, más que a la inicial reacción monárquica, al intento local de radicalización. Ello puede

comprobarse, con similares resultados, en lo que plantea Rafael Balde Urzáiz sobre el Proceso Independentista en Venezuela y Nueva Granada, cuando afirma: *“De este modo, la necesidad de poder político de los criollos y la difícil situación de las masas trabajadoras (negros esclavos y peones mestizos, principalmente), doblemente explotadas, se convierte en problema de primer orden. El deseo de posesión de la tierra y la libertad personal van potenciando, con la ayuda de las ideas progresistas que penetran, el ideal de la Independencia. Comienzan a cobrar auge las ideas de líderes precursores que van apareciendo (...) Se va creando una situación revolucionaria en las juntas de gobierno (...). Durante la primera parte de la lucha (La Patria Boba) resalta la falta de unidad entre los patriotas neogranadinos (básicamente por razones económicas) y muy enfáticamente entre las diferentes regiones, lo que conduce a una guerra civil entre dos tendencias predominantes: centralistas y federalistas. Este enfrentamiento facilitó la reacción realista y la recuperación por ésta de los territorios rebeldes. En el caso venezolano, se llegan a crear la Primera y Segunda Repúblicas, en las cuales sobresalen las figuras de Miranda y Bolívar (...) Se manifiesta nuevamente la falta de unidad entre los terratenientes criollos regionales y las masas populares (...). Todo dependería luego del mérito bolivariano y de la madurez que son capaces de alcanzar las fuerzas revolucionarias, en buena medida concentradas a partir de las medidas radicales y el genio militar y político del Libertador; cuyo resultado a mediano plazo no es otro que la frustración ante los celos e intrigas que logran quitarle a él y a su pueblo la Revolución para ponerla en manos de los oportunistas criollos”⁸.*

Además de la contradicción señalada, la cita anterior es de vital importancia al esclarecer otros aspectos no menos trascendentes, y, entre ellos, muy particularmente la necesidad de una lucha en común por parte de los grupos sociales latinoamericanos que, si bien sostienen demandas

⁸ Bladé Urzáiz, Rafael (2000): *La Revolución de Independencia en el Norte Sudamericano*. Alianza, Madrid, p. 102.

específicas, enfrentan el obstáculo igualmente nocivo del orden colonial, el cual atenta directamente tanto contra su vitalidad y existencia actual como contra la garantía de toda mejora o progreso al respecto. Permite, además, observar cómo las ideas que penetran, pese a las diferencias socioeconómicas, impactan positivamente en la forja del patriotismo como sentimiento común que aúna voluntades y esfuerzos contra la reacción realista, la cual reconquistará espacios solo temporalmente allí donde afloran las conocidas contradicciones regionales y socio-clasistas. Esta reacción terminará siendo nuevamente derrotada por la unidad que, no con poco sacrificio, se conformará en torno a los pilares fundamentales de la necesidad individual objetivamente concreta, que se identifica a su vez con la situación de *el otro* en el seno de las fuerzas independentistas; y el sentimiento anticolonialista común, con sus ideales emanados; así como la convergencia – igualmente en ascenso- de de la necesidad de aplicación de la lucha violenta y radical en el aspecto militar. No obstante, quizás lo más trascendente de este planteamiento está en la idea de que la unidad referida y la búsqueda de la justicia, independientemente de su condicionamiento y desarrollo concreto, pueden ser aceleradas (y de hecho salvadas) por el proceso de maduración política del líder, como puede observarse aquí en el caso de Bolívar y, luego, de manera más clara, en el de José Martí durante la preparación y consumación en la *Guerra Necesaria* de Cuba (1895-1898), sin excluir a otras importantes figuras.

Bajo ningún concepto puede tampoco admitirse la idea de que existen en América Latina zonas que no se incorporan ni participan directamente del Proceso Emancipador. Lo que sucede, principalmente en el caso de Centroamérica (que, por su dependencia del proceso en Nueva España, sufrió en algún momento de tales aseveraciones) es que los paradigmas independentistas dependen de núcleos ideológicos más visibles y violentos, pero ello no significa que carezcan de participación.

Al respecto de la región centroamericana, debe

tomarse en cuenta que, mientras Hidalgo era ejecutado en Chihuahua en 1811, en Nicaragua tenían lugar los primeros brotes independentistas (León, Masaya, Granada y Rivas), con un marcado carácter popular y una alta participación indígena. En 1821, el suceso liberal de la metrópoli estimulaba cambios en toda Centroamérica, mientras que Panamá entraba a formar parte del proyecto bolivariano de La Gran Colombia con el nombre de *Departamento del Istmo*. Más tarde, cuando el virrey de Nueva España firmaba el Tratado de Córdoba (reconociendo así el Plan de Iguala), la clase criolla de Guatemala, imitando a la de México, firmó el *Acta de Independencia*. Inmediatamente, justo cuando podían comenzar las pugnas internas, Guatemala recibió la invitación Iturbide para incorporarse al Imperio mexicano, lo cual sucedió en 1822, convirtiéndose este territorio en parte del Imperio, al igual que Nicaragua y Costa Rica, mientras que en los ayuntamientos de San Salvador, San Vicente y Tegucigalpa los liberales, dirigidos por Morazán, rechazaban la idea. En 1823, con la caída de Iturbide y la creación de la República de México, apareció para los liberales el clima propicio, aunque ello no acabara con las contradicciones entre los dos bandos políticos, ni con la lucha entre ciudades que hasta el momento habían llevado la hegemonía regional y otras de enorme pujanza, como es el caso de San José y Cartago en Costa Rica (cuya rivalidad desembocó en la Batalla del Alto Ochomogo, que provocó el traslado de la capital a la segunda).

De esta forma, y muy por encima de cualquier otro rasgo, en todos los casos, la potencialidad física de los sectores que habitualmente la empleaban para el trabajo, ahora ha tomado las armas que servirán de instrumento a las consabidas élites⁹, y aún será manipulada también por el

⁹ Kossok plantea que "el caudillismo es, por lo tanto, un resultado de la contradicción vida con el carácter incompleto de la revolución entre la súper estructura político-institucional y la base social económica, lo cual es cierto caso de poder altamente generar elementos de una guerra social". Ver en: Manfred Kossok: *La Revolución en la Historia de América Latina*. Ciencias Sociales. La Habana. 1989, p. 141.

poder colonial para hacerle resistencia; en todos los casos –a los efectos de los oportunistas poderosos- como carne de cañón para el enfrentamiento, de la misma manera que luego volverá a su trabajo físico ajeno a la producción para sí en toda la medida en que sus ansias de libertad política lo convocan para la lucha. Los grandes grupos que forman estas fuerzas motrices encontrarán su grueso en el componente étnico y cultural en general que se enfrentó al Invasor durante la conquista, ahora arengado por el producto étnico-cultural de la interacción de ambos.

Sin embargo, pese a lo anterior, la Independencia jurídica se logra en toda la América Latina continental, de una u otra forma. En relación con ella, pero también con sus limitaciones¹⁰, se concreta un pensamiento integracionista que, en relación directa con las ideas de la Independencia, vendrá ahora a completar un marco único, donde el paradigma de justicia constituye el elemento nuclear. Ello, por supuesto, no puede ser solamente el producto de la Independencia y sus rasgos en sí, sino también del pensamiento de los grandes hombres que la gestan, lo cual requiere de un tratamiento inobjetable.

2 – LA JUSTICIA COMO VALOR PARA LOS PROCESOS EMANCIPATORIOS DEL GÉNERO HUMANO.

Sin dudas, el pensamiento político del movimiento emancipador americano – enmarcado históricamente entre los años 1790 y 1825 – está condicionado internamente en su surgimiento por una diversidad de situaciones locales

¹⁰ Rafael Rojas en *Repúblicas de aire*, concibe la culminación del primer republicanismo latinoamericano con un sentido pesimista y expone su desarrollo como una deriva hacia el despotismo. Su argumentación es sólida, pero tal situación no indica para nada que había desaparecido el ideario por la justicia social, más bien por el contrario el nuevo republicanismo traía otros problemas que derivaron en la aparición de otras resistencias, que a su vez se orientaron por la búsqueda de la justicia social. Ver: Rojas, Rafael: *Repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*. Taurus, España, 2009.

imposibles de reconducir por los cánones seguidos en procesos similares ocurridos en Europa y que imponen al desarrollo histórico una impronta peculiar. No menos importante resulta apuntar el contexto internacional en que florece: la crisis más intensa del sistema colonial que obliga a Europa a buscar soluciones ante una inminente transformación y que se reproduce en el pensamiento político de la época.

La evolución lógica del pensamiento político emancipador en las colonias se caracteriza – entonces – por la presencia de corrientes de ideas poco estructuradas con un arraigo desmedido a situaciones locales que sirven de orientador a las minorías dirigentes, a los nuevos sectores populares en la determinación de los objetivos de la acción y en la toma de decisiones políticas. A pesar de sus imprecisiones conceptuales, ofrecieron respuestas a las nuevas situaciones y en esa medida se convirtieron en un escollo infranqueable para el pensamiento político contemporáneo procedente de Europa o de Estados Unidos.

Estas corrientes de ideas tan influentes que dominaron la práctica en la toma de decisiones políticas no llegaron jamás a formar parte del discurso político, ni de los documentos nacidos al calor del movimiento emancipador (entiéndase constituciones, legislaciones). En tales documentos o discursos figuraron y se enseñorearon los modelos ideológicos europeo y de Estados Unidos. Por eso, en cuanto se trata el pensamiento político jurídico de la emancipación puede decirse sin temor a la equivocación que se adoptaron con fe ciega los modelos y conceptos políticos procedentes de Estados Unidos y Francia, lo que provocó una crisis de eficacia legal, (es decir, carecen de efecto en la práctica social los proyectos legales emancipadores), que, en efecto, es consecuencia de la contradicción modelo extranjero vs situación local avivada en todo momento por la existencia de otros puntos de vista internos que ofrecían otras respuestas a los problemas locales; en ese sentido actuaron los caudillos regionales cuyo pensamiento influyó haciéndose realidad social con urgencia en sus zonas de influencia.

Las nuevas respuestas estaban fundamentadas en ideas nacidas del mundo colonial, mestizadas, transculturadas, es el predominio de lo genuinamente americano, acultural, de lo real maravilloso. Son ideas que – evidentemente – llegaron de Europa, de Estados Unidos, pero que conceptualmente se transformaron y comenzaron a significar otras cosas, para desde ese instante, convertirse en algo distinto a su modelo e imposible de reducir a él.

En este contexto socio histórico y político se forja el pensamiento emancipador americano alrededor de la idea de justicia.

Afirmar que la justicia es relativa nos colocaría en una posición filosófica que pareciera indefendible en el contexto de nuestro análisis, por el contrario, la discusión sobre el concepto de justicia pareciera obedecer a la falta de claridad que se deriva de las diferentes aristas del concepto.

Desde los más remotos orígenes del pensamiento griego advertimos que la noción de justicia sufre una visible evolución, que va desde la apreciación de justicia en el mundo familiar gentilicio, hasta la consideración la justicia política, en la sociedad dotada ya de Estado y de la que Aristóteles¹¹ es un teórico reconocido. Después de las primeras leyes escritas las nociones de justicia se transformaron, pero en general se siguió entendiendo que el derecho y la justicia derivaban del orden natural. De especial interés resulta la introducción del termino dikayosine¹² para designar un tipo de justicia “más democrático”¹³La dikayosine encierra la creencia de que en la

¹¹ La justicia política es para Aristóteles el tercer requisito esencial que debe mantener el cuerpo ciudadano actuando deliberativamente para que exista una polis merecedora de tal denominación y que le permita alcanzar la realización de su finalidad (Ver la Ética a Nicómano, Libro V, cap. 6, Ética Eudemia, Libro IV, cap. 6)

¹² Este vocablo se usa en la antigüedad griega para aludir a la justicia que emana de las leyes escritas.

¹³ En opinión de Ortiz Rivas “La Dikasoyosine” simboliza la lucha del pueblo heleno contra los gobiernos de minorías que imponen la justicia a su arbitrio; significa la virtud jurídico-política conforme a la cual el individuo libre acepta y obedece la ley escrita como criterio infalible de la justicia y el derecho”, Hernán A. Ortiz Rivas: La especulación iusfilosófica en la Grecia Antigua, pág.59

ley escrita se encuentra el criterio infalible de lo justo y lo injusto y por tanto en la obediencia a las leyes del Estado, lo justo se hace palpable. En los sofistas, especialmente en Calicles¹⁴ aparece una fuerte polémica acerca del criterio de lo justo, de la cual participa Platón, quien caracteriza al Estado como un todo: “sabio, valiente, moderado y justo”¹⁵, y aquí resulta interesante destacar la opinión de Llambías de Azevedo cuando afirma: “Para determinar la esencia de la justicia Platón emplea aparentemente el método de los residuos investigando primero los otros valores, lo que reste será el que buscamos. Pero en realidad se trata de un pretexto para poder exponer también esos valores y establecer sus relaciones con aquella.”¹⁶ Platón se dedica a reflexionar sobre otros valores usando a los mismos como hilo conductor para llegar a la definición de lo justo¹⁷ La Justicia en su Estado ideal consiste en que cada individuo haga lo que le corresponda según la clase a la que le pertenece, debe ocuparse de lo suyo y no interferir en lo de los otros. La justicia así entendida no pertenece a ninguna clases en particular y se erige como conservadora de las virtudes de esas clases.

¹⁴ Calicles distingue entre lo justo por convención (o ‘por ley’, nómo), esto es, la igualdad y la fealdad de cometer injusticia, y lo justo por naturaleza (physei), la dominación del fuerte sobre el débil. La ley es sólo la red que los débiles arrojan sobre el león para impedirle moverse. Si la felicidad consiste en el placer, sostiene Calicles, y el placer es la satisfacción de los instintos, el fuerte tiene que ampliar sus instintos lo más posible y tiene derecho a satisfacerlos, y esto sería la justicia. Lo natural y lo justo no es pues una igualdad o hermandad, sino el derecho del más fuerte

¹⁵ Platón, *La República*, Madrid, Editorial. Aguilar, 1959,pág. 214

¹⁶ Llambias de Azevedo, *El pensamiento del derecho y el estado en la antigüedad*, pág. 278

¹⁷ “el justo no quiere aventajar al justo (su semejante) sino al injusto (su contrario). En cambio, el injusto quiere aventajar al justo y al injusto, a su contrario y a su semejante, a todos. Se dice que el injusto se parece al bueno e inteligente, y es como aquel a quien se parece; el justo, lo contrario; por su parte, el malo e ignorante, a su contrario y a su semejante... Luego el justo se parece al bueno y sabio, el injusto, al malo e ignorante. Y como cada uno es como aquel a quien se parece, el justo será bueno y sabio, el injusto, malo e ignorante” Platón, “La República” en *Diálogos*, pág. 83

Si nos remitimos a Aristóteles vamos a encontrar que el mismo se acerca a la noción de justicia desde diferentes dimensiones: **como sinónimo de lo legal** (justicia política) define a la justicia como algo universal, ser justo equivale a obedecer la ley y todo ciudadano está en la obligación de cumplir con las leyes del Estado, para ser considerado justo. El Estado aparece entonces como la sede de la virtud por excelencia, es decir, de la justicia **como sinónimo de lo equitativo** (justicia particular) Aristóteles divide la justicia en: *Distributiva*, aquella mediante la cual se intenta repartir los bienes de una comunidad de un modo proporcional. Piensa que en tal distribución deberían tenerse en cuenta los méritos de cada uno. *Correctiva* que se subdivide en justicia que se ocupa de las transacciones voluntarias (derecho civil) y la justicia que se ocupa de las involuntarias o forzosas (derecho penal) y por último, la justicia de *reciprocidad o conmutativa* referida a los tratos llevados a cabo en el ámbito comercial y económico.

La idea de Justicia en Santo Tomas es idéntica la formulada por Ulpiano y retomada después por San Agustín en la Ciudad del Sol:” justicia es la perpetua y constante voluntad de dar a cada uno aquello a que tiene derecho”¹⁸

Sin embargo resulta sorprendente su idea de soberanía¹⁹ que propugna inscripta, en el pensamiento constitucional burgués. En la Constitución francesa de 1793, que nunca entro en vigor se puede leer: el uso injusto del poder por parte del príncipe o los gobernantes justifica y exige la resistencia activa, incluso la resistencia armada.

Para muchos autores en la restauración monárquica se 1868 que se fundamentó en el aspecto jurídico, en el *Bill of Right*, demostrando la superioridad del Parlamento, están las bases de los principios constitucionales que mas tarde nutrieron al movimiento revolucionario burgués, tanto en las

¹⁸ Aquino Tomas. Summa Teológica, cuestión 58.

¹⁹ Tomas de Aquino considera que la soberanía es patrimonio del pueblo, pero como este es difuso, ignorante y poco orgánico, es justo que se delegue o transfiera al príncipe. La única justificación del poder del príncipe es el ejercicio del bien común. (Ver: Summa Teológica, cuestión 97).

colonias británicas de Norteamérica, cuanto en la Francia del siglo XVIII.

La visión política de Locke va a estar influenciada por estos sucesos. Su noción de la tripartición de poderes que desarrolla posteriormente Montesquieu y sus postulados acerca de la soberanía han marcado un hito en el pensamiento jurídico. Para Locke la soberanía reside en el pueblo²⁰, el cual posee el derecho de oponerse y sustituir al monarca cuando el mismo no cumpla con el poder que se le ha delegado. En su opinión el pueblo puede escoger la forma de gobierno que considere más adecuada y cambiarla cuando lo estime necesario.²¹

El siglo XVII se encamino a explicar la naturaleza del derecho; además de justificar algún orden político concreto, en especial el despotismo ilustrado. En el afán de asegurar su libertad los hombres se asocian para garantizar sus derechos inalienables e imprescriptibles organizando con ese fin la sociedad civil y el orden político. Algunos como Hobbes transfieren la soberanía de forma total ilimitada e irrevocable en el príncipe, sin reconocer forma posible de oposición. En este sentido la justicia pasa a ser el mantenimiento del cumplimiento del acuerdo que da paso a la vida política entre los hombres y debe considerarse injusto cualquier acto que atente contra este convenio²². Otros como Spinoza consideran que el hombre no puede enajenar su libertad de modo absoluto en beneficio del gobernante. El convenio solo tiene sentido si la enajenación de la libertad no implica esclavitud y por el contrario conduce a la libertad de todos²³. Teniendo

²⁰ Su concepto de pueblo es restringido. Por pueblo entiende solo a los ciudadanos activos: contribuyentes, propietarios, que son los que gozan de derechos electorales y políticos. Ellos son los únicos depositarios de la soberanía popular.

²¹ Ver: John Locke *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*.

²² Tomas Hobbes: *Leviatán*, Primera Parte.

²³ "... los derechos de la naturaleza, que son absolutos y que en lo que al hombre respecta no tiene otro valladar o limite que el de su propio poder, se ceden por indicación de la razón, en personal beneficio de los cedentes y para su mejor garantía por parte de la sociedad" Benito Spinoza *Tratado teológico-político*, cap. III pág. 47.

como fundamento la teoría de origen lockiano sobre la tripartición de poderes, como base de un poder estatal moderado, equilibrado, donde no pueda haber lugar para el autocratismo y el despotismo; en el cual cada uno de los brazos principales de ese poder se contraponga al otro o los otros y de estas contradicciones surge el aludido equilibrio, que deviene una suerte de vigilancia interna del Estado.

Otro principio de repercusión indiscutible en la práctica y el pensamiento posterior es el de la supremacía constitucional, donde queda establecida la necesaria subordinación de los estados libres a una norma superior, norma constitucional, que no solo legitima el poder estatal sino que también salvaguarda los derechos ciudadanos.

El pensamiento de Montesquieu aparece muchas veces mezclado con el de Rousseau, como si se tratara de una posición doctrinal única, a pesar de que ambos asumen posiciones diametralmente opuestas en cuanto al ejercicio de la democracia. Lobrano²⁴ en su análisis del constitucionalismo moderno caracteriza el poder legislativo propuesto por Rousseau como: tutelado frente a posibles abusos por parte del gobierno, por el tribunal.²⁵ Rousseau no admite la democracia representativa porque la democracia y soberanía, que son consustanciales al pueblo, no pueden enajenarse ni cederse. De tal forma, la llamada democracia representativa, en cuanto supone enajenación de la soberanía, deja de ser democracia y por ende poder del pueblo²⁶.

Es el momento para hacer dos precisiones. Idea – en términos filosóficos – designa el sentido, la significación, la esencia. El ideal – por su parte – es una representación sobre

²⁴ Ver: Giovanni Lobrano. *Modelo romano y constitucionalismos modernos*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 1990.

²⁵ Según Rousseau " *ne pouvant rien faire il peut tout empêcher* " (si bien no puede hacer nada, puede impedirlo todo)

²⁶ "el pueblo inglés se cree libre, pero está en grave error; es libre únicamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como pasa la elección, es esclavo, nasa es" Juan J Rousseau *El Contrato social*, en Obras Escogidas, Ed. Ciencias políticas, Instituto Cubano del Libro, la Habana, 1973pág. 29.

el orden social más perfecto en consonancia con los intereses económicos y políticos de un grupo social. En consecuencia, la idea de justicia social o el ideal de justicia social, identifican el orden social más perfecto con aquel que tenga por esencia la justicia.

No obstante, se ha dicho que *un ideal no es una fórmula muerta, sino una hipótesis perfectible, para que sirva debe ser concebida así, actuante en función de la vida social que incesantemente deviene. Todo ideal representa un nuevo estado de equilibrio entre el pasado y el porvenir*²⁷. El ideal de justicia social – entonces – para europeos o norteamericanos era corregido por los pensadores de las colonias emancipadas buscando y adoptando un nuevo estado de equilibrio para el futuro, un nuevo contenido.

Lo justo es un concepto ético, una valoración moral de un fenómeno social, es un concepto histórico. De manera corriente se habla de equidad como equivalente a justicia, pero de modo preferente para significar la solución justa de un caso determinado. Una solución equitativa es la que parece adecuada o correcta en unas circunstancias determinadas, como algo que corresponde a la justicia natural.

Ciertamente se ha dicho que es más fácil reconocer una injusticia que definir la justicia; en razón de ello, puede decirse – igualmente – que es más fácil tener el convencimiento de que una solución es equitativa que tener el acierto de definir la equidad, sin embargo los intentos en este sentido florecen por doquier en la doctrina más moderna²⁸.

En el concepto de justicia, dice Coing²⁹, existe una

²⁷ Ingenieros, José; *El hombre mediocre*, editorial Ciencias Sociales, 2001, pág. 8.

²⁸ En tal sentido los trabajos importantísimos del especialista Ralph Newman, entre sus publicaciones: *Equity and law: A comparative study*, New York, Oceana Publication, 1961; *The role of equity in the harmonization of legal systems*, Washintog College of Law-The american university, 1963; además la obra colectiva dedicada a René Cassin y dirigida por el mismo Newman *Equity in te world's legal systems*, Bruselas, Etablissements Emile Bruylant, 1973.

²⁹ Coing, H. *Fundamentos de la filosofía del Derecho*, Barcelona, ediciones Ariel, 1961, pág. 128.

antinomia. Es la contradicción entre la exigencia de igualdad y la de justicia individual. El carácter general de las normas permite tratar igual a casos iguales; pero este mismo carácter general puede tener un inconveniente para llegar a una solución justa en casos determinados. Si la justicia reclama igualdad, también exige que sea tratado cada caso con sus propias circunstancias, sus propiedades, sus particularidades, y ha de procurarse que el carácter general de las normas no obligue a desconocer circunstancias de las que puede depender que la solución sea justa. De esa manera aparece el concepto clásico de equidad como la justicia del caso particular.

De todas formas, los cuestionamientos no terminan aquí. Hay que preguntarse qué significa la justicia del caso individual más allá de sus fronteras. La solución equitativa obliga a preguntar por qué ha sido justa la solución lograda a costa de apartarse de algún modo de la norma general.

La norma general no puede ser censurada por la existencia de un caso excepcional, pero la solución equitativa también puede haber sido necesaria por la circunstancia de que las normas generales ya no estén debidamente ajustadas a las necesidades actuales. Así la equidad adquiere – entonces – otro sentido, porque puede anunciar un Derecho nuevo, mejor³⁰ que el proclamado por la normativa vigente. Si este es el caso, la equidad contiene aquí una reflexión sobre la misión del Derecho, es su conciencia.

En síntesis, pudieran identificarse dos funciones principales de la equidad: por una parte proporciona principios básicos para la interpretación de las leyes y de las declaraciones de voluntad en cualquier negocio jurídico; y por otra, como conciencia del Derecho, se convierte en impulsora de la renovación legal, impulsora de la búsqueda del enlace entre el Derecho actual y el del futuro.

La idea de equidad es muy antigua. Aparece formulada en Aristóteles como corrección de las leyes que por su mismo

³⁰ El concepto de mejor es un resultado natural de la evolución misma. Es resultado del perfeccionamiento constante.

carácter general no pueden ajustarse a todas las circunstancias de los casos en que han de aplicarse. *Epieikeia* en griego y *aequitas* en latín son las palabras empleadas para significar la solución que mitiga la rigidez de la norma general. El Derecho ha de ser completado por la equidad, la regla general por la excepción, para que siempre pueda alcanzarse una solución humana. Por estar formuladas las normas en términos generales, la equidad ha de estar dispuesta a intervenir para que la justicia se logre en cada caso individual³¹.

Se encuentra pacíficamente aceptado el criterio de diferencia entre las actitudes griegas y romanas ante el tema de la justicia. Los griegos no dudaban en desviarse de las normas generales para dar soluciones ajustadas a los hechos de cada caso particular. Por ello, Grecia no ha transmitido a la posteridad un sistema de jurisprudencia, a diferencia de lo que aportó en los otros grandes temas del arte, la política y la filosofía. Por el contrario, el genio de Roma se manifestó al lograr que las soluciones prácticas cristalizaran en formas jurídicas susceptibles de formar un sistema³².

Los griegos decidieron que era preferible dar soluciones prácticas y justas a sus contemporáneos que transmitir reglas venerables a la posteridad y la discusión aristotélica sobre la equitativa interpretación de la leyes ha influido no solo en los juristas romanos, sino a través de Santo Tomás, en todo el mundo occidental. He ahí los más importantes aportes griegos al Derecho.

Otro desarrollo es el de la *equity* inglesa. Es una equidad administrada por una jurisdicción independiente, el Tribunal de la Cancillería, que se definió como un derecho separado, paralelo al derecho común. La equidad inglesa comenzó como una manera de dispensar la justicia sin más fundamento que la razón natural, pero terminó por ser una

³¹ Huntington, Cairns. *Legal philosophy from Plato to Hegel*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1949, page 107-110.

³² Sobre estos temas ver: H.S. Maine en *Ancient law*, Madrid, Editorial La España Moderna, 1861; y Jerome Frank en *Courts on Trial*, Princeton University Press, 1949.

jurisdicción que aplicaba un cuerpo normativo perfectamente estructurado, que hacía innecesaria la apelación a la conciencia y al Derecho natural. Luego se fusionaron las jurisdicciones en un mismo tribunal a partir de 1875, pero ya la *equity* estaba tan enraizada como conjunto normativo que se sigue estudiando por separado y produciendo una serie de efectos peculiares, aún emanando de los mismos Tribunales.

El devenir de la *equity* inglesa es un ejemplo de la diferencia entre equidad entendida como solución de justicia natural para cada caso y un sistema de Derecho nacido para perfeccionar o complementar a otro ya existente, pero que termina por necesitar otros impulsos de la justicia natural. Es así, que cuando las soluciones de equidad han quedado integradas en el Derecho positivo³³, sigue persistiendo la idea de equidad, es decir, sigue siendo indispensable aplicar el Derecho según los dictámenes de la razón natural³⁴. Cuando se encierra el término equidad en una fórmula legal, la equidad misma se domestica, se convierte en conservadora.

Desde la segunda mitad del siglo pasado y fundamentalmente desde la publicación de la principal obra de John Rawls³⁵, la justicia se asoció a equidad y comenzó a indistinguirse de la primera en el plano conceptual, a lo cual contribuyó en cierta medida la traducción de la obra

³³ Sobre el tema ver los trabajos de Vicente Torralba en *Derecho Civil*, volumen 1, Barcelona, 1953.

³⁴ Las llamadas máximas de la equidad inglesa que resumen los criterios básicos de la actuación del Tribunal de la Cancillería son las siguientes:

1. La equidad no permite que un agravio quede sin remedio.
2. La equidad sigue a la ley.
3. Primero en tiempo, primero en derecho.
4. Cuando las equidades estén equilibradas el Derecho prevalecerá.
5. Quien pide equidad ha de estar dispuesto a hacer equidad.
6. Quien acude a la equidad ha de tener las manos limpias.
7. Vigilantes, no dormidos, la equidad va a venir.
8. Igualdad es equidad.
9. La equidad mira la intención más que a la forma.
10. La equidad considera como hecho lo que se está obligado a hacer.
11. La equidad imputa al obligado la voluntad de cumplir la obligación.
12. La equidad actúa *in personam*.

³⁵ Ver: Rawls, J. *Teoría de la justicia*. FCE, México 2006.

rawlsiana³⁶, pero la crítica fundamental a esta teoría se asocia a que la teoría de Rawls es una "disculpa" del statu quo en tanto construye su idea de justicia desde la práctica existente y excluye la posibilidad de que puedan darse problemas de justicia inherentes a las relaciones sociales capitalistas, a la propiedad privada, o a la economía de mercado³⁷.

Concepción que como se verá continuación no se puede sostener respecto a la evaluación de la idea de justicia en el proceso independentista latinoamericano.

3 – LA EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE JUSTICIA EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO DEL MOVIMIENTO EMANCIPADOR AMERICANO

Entre 1808 y 1826 puede enmarcarse el Proceso Independentista Latinoamericano. Durante ese período, las contradicciones objetivas, generadas tanto por las formas injustas de explotación colonial, como por las desigualdades sociales almacenadas a lo largo de 300 años de colonialismo y el desarrollo de una conciencia nacional potenciarían la lucha en pos de convertir a las colonias hispanolusas en Estados Nacionales Modernos, para lo cual los entes protagonistas hubieron de enfrentarse, tanto a la resistencia dominadora ibérica, como a las propias dudas en torno a los supuestos sobre los cuales erigir el nuevo estatus pretendido.

El proceso de la independencia ha sido valorado generalmente, como un suceso militar y político casi de forma

³⁶ Dentro de los principales problemas de esta traducción es que no se corresponde ni a la edición de 1971 ni a la de 1993, sino a un manuscrito que Rawls tenía para la traducción alemana de 1975. En lo que corresponde al contenido, se encuentran varios problemas como por ejemplo el uso indiscriminado de *right* como *derecho*, sin tener a la vista el contexto de la discusión filosófica en la cual muchas veces *right* ha de entender como "lo recto" o "lo correcto", como por ejemplo en la tensión "the good and the right".

³⁷ Aquí el crítico principal es Robert P. Wolf. Ver: Paterson, R.W. K. Authority, Autonomy and the Legitimate State. Journal of Applied Philosophy, Vol. 9, No. 1, 1992

exclusiva, ignorando en ocasiones, otros aspectos del proceso, en toda la vida social, especialmente en la esfera ideológica, de la cual la política forma parte sin agotarla. En tal sentido destaca, en el análisis holístico que se haga del proceso emancipador, la idea de justicia social, como justificante clave del movimiento de emancipación de España y su posterior imbricación con los procesos de construcción y reconstrucción nacional y continental post-independencia. Lógicamente a partir de este momento, fundamentalmente pasa a ser la justicia social, (con sus diversas acepciones en Latinoamérica) un valor clave del Proyecto Latinoamericano.

En el pensamiento político de los libertadores de América hay una característica peculiar. Los hombres de la época adoptaron en su discurso y en la expresión documental de sus proyectos las ideas consideradas verdades universales de la época, importadas del pensamiento europeo y norteamericano; sin embargo, estas posiciones coexistieron con otras más autóctonas, propias, un pensamiento criollo que fue puesto en práctica para resolver problemas y tomar decisiones locales, regionales, pensamiento arraigado, que jamás se desarrolló con esplendor, aunque funcionó como alternativa y resistencia a las ideas que llegaban del exterior.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores puede decirse que la idea de justicia divina era conocida por el mundo americano. En nombre de ella se colonizó, se conquistó y se exterminaron poblaciones enteras en América. Los imperios amerindios comprendieron que la justicia divina los excluía, los esclavizaba, los despojaba no sólo de sus recursos, riquezas, posesiones, tierra y propiedades, sino también de sus creencias, de su espíritu, de sus tradiciones, de su cultura.

Por justicia divina se impuso la autoridad de un rey desconocido, en nombre de la justicia divina los sacerdotes tuvieron como única meta visible la conversión de los pobladores originarios de América a la religión católica que se ejecutaba por medio de un intensa y avasalladora campaña proselitista. Este es el primer contacto con el concepto de justicia occidental que tuvieron los aborígenes americanos, al

llegar a las Américas en 1492 los colonizadores.

El siglo XVIII colaboró para la descomposición del mundo colonial en el ámbito de las ideas fundamentalmente. La revolución americana de las 13 colonias de Norteamérica, y la posterior evolución francesa, fueron acontecimientos explosivos en el orden social que generaron antes y después un pensamiento nuevo que introdujo un novísimo sistema de valores para la posteridad.

Estas ideas renovadoras, revolucionarias, transformadoras del orden social conocido hasta el momento, irrumpieron en el pensamiento intelectual americano en un momento en que el reformismo y el anexionismo, como corrientes que buscaban aportar soluciones a las contradicciones intrínsecas del régimen colonial, ya no resultaban unánimes ante el recrudecimiento del despotismo reinante en las tierras de la corona.

La causa emancipadora comenzaba a ganar adeptos³⁸ y los principios de la revolución francesa y norteamericana, servían de sustento teórico a la opción de independencia al vincularse con la situación de las colonias americanas. El surgimiento de las corrientes de pensamiento sobre el Derecho natural y los derechos inherentes a la esencia humana, destruyeron los fundamentos de justicia divina que evoluciona -gracias a tal influencia- hacia un concepto mucho más efectivo para cualquier calidad de ser humano.

Libertad, igualdad, fraternidad, fueron valores fundamentales de la revolución francesa y precisamente definieron el significado de justicia para el pensamiento transformador revolucionario. Justo era ser libre, igual y

³⁸ En el texto introductorio a la *Declaración de los Derechos del hombre y el ciudadano* traducido y publicado en Venezuela en 1797 por los participantes de la conspiración de Gual y España se asegura que: " *Conociendo evidentemente que nada bueno podemos esperar de los reyes, que su corazón cruel e inhumano es insensible a nuestros males ¿qué resolución adoptaremos?. Cercioraos de la inutilidad de los recursos suaves, ¿qué medio elegiremos para librarnos de tan insoportable esclavitud? No hay otro que el de la fuerza; éste es el único medio que nos resta*". Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto; *Pensamiento político de la emancipación (1790-1825)*, tomo I, biblioteca Ayacucho No. 23, Caracas, 1977, pág. 6.

fraterno; claro, que ante la crisis institucional que ocasiona desautorizar a la nobleza como clase dominante desvirtuando su origen y estirpe divina, era necesario sustituir el sistema institucional antiguo por uno nuevo basado en la Ley, hecha por los hombres tras un contrato o pacto social.

Así de la idea de *justicia divina* se pasa al concepto de *justicia legal*; los hombres serán libres e iguales ante la Ley. Esa es la idea de justicia que inunda los intelectos de la América culta que enterada de *los injustos procedimientos del gobierno español y de los horrores de su despotismo*³⁹ asegura: *nos resolveremos, sin duda alguna, a proscribirle enteramente, a abolir sus bárbaras leyes, la desigualdad, la esclavitud, la miseria y el envilecimiento general, trataremos de sustituir la luz, a las tinieblas; el orden, a la confusión; el imperio de una ley razonable y justa, a la fuerza arbitraria y desmedida; la dulce fraternidad que el Evangelio ordena, al espíritu de división y de discordia*⁴⁰.

Un repaso por las principales ideas sobre lo justo en el campo de lo político, lo económico y lo social de algunas figuras de la emancipación pueden ofrecer información de valor para este análisis.

Resultan de orden comenzar en este caso por las denuncias del jesuita Juan Pablo Viscardo, peruano de nacimiento, quien en su exilio londinense escribió una carta en 1792, publicada luego de su muerte por Miranda en 1799, y que aborda en todas las aristas la idea de lo justo para América. El tono de la denuncia es fuerte, sincero, decidido y valiente. Se condena la obligación que impone la corona a la América de comprar a precios más altos y vender sus producciones a precios más bajos⁴¹, el monopolio sobre el

³⁹ Ídem, pág. 5.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem. Dice Viscardo: *"Desde que los hombre comenzaron a unirse en sociedad para su más grande bien, nosotros somos los únicos a quienes el gobierno obliga a comprar lo que necesitamos a precios más altos, y a vender nuestras producciones a precios más bajos. Para que esta violencia tuviese el suceso más complejo nos han cerrado como en una ciudad sitiada, todos los caminos por donde las otras naciones pudieran darnos a*

comercio, la falta de elección del comprador por ello, una tiranía mercantil que encadena definitivamente a la industria americana. En política se denuncia la violación solemne de la seguridad pública⁴², el despotismo, y con todo ello se abona el camino más justo para emprender la lucha contra las vejaciones, por ser libres⁴³ y para ello solo es necesario

precios moderados y por cambios equitativos, las cosa que nos son necesarias. Los impuestos del gobierno, las gratificaciones al ministerio, la avaricia de los mercaderes, autorizados a ejercer de concierto el más desenfrenado monopolio, caminando todas en la misma línea, y la necesidad haciéndose sentir: el comprador no tiene elección. Y como para suplir nuestras necesidades esta tiranía mercantil podría forzarnos a usar de nuestra industria, el gobierno se encargó de encadenarla". Carta a los españoles americanos, 1792, pág. 53.

⁴² Ídem. Sobre el tema apunta: "*privados de todas las ventajas del gobierno, no hemos experimentado de su parte sino los más horribles desórdenes y los más graves vicios. Sin esperanza de obtener jamás ni una protección inmediata, ni una pronta justicia a la distancia de dos a tres mil leguas; sin recursos para reclamarla, hemos sido entregados al orgullo, a la injusticia, a la rapacidad de los Ministros... El gobierno ha violado solemnemente la seguridad pública... El gobierno culpable de haberla destruido en toda la nación, ha convertido en instrumento de opresión y de ruina los medios que se le han confiado para proteger y conservar los individuos". Pág. 53 y 56.*

⁴³ Ídem. Viscardo en este punto hace un análisis interesante de la justeza de la causa de la libertad americana, e incluso de sus costes. Tiene en cuenta cuestiones estratégicas importantes como la debilidad del enemigo, el apoyo que se recibiría de otras naciones, lo adecuado del momento histórico que se vive para desatar las cadenas del déspota español, cuando afirma: "*Este glorioso triunfo será completo y costará poco a la humanidad. La flaqueza del único enemigo interesado en oponerse a ella, no le permite emplear la fuerza abierta sin acelerar su ruina total. Su principal apoyo está en las riquezas que nosotros le damos; que éstas le sean rehusadas, que ellas sirvan a nuestra defensa y entonces su rabia es impotente. Nuestra causa, por otra parte, es tan justa, tan favorable al género humano, que no es posible hallar entre las otras naciones ninguna que se cargue de la infamia de combatirnos o que renunciando a sus intereses personales, ose contradecir los deseos generales a favor de nuestra libertad. El español sabio y virtuoso, que gime en silencio la opresión de su patria, aplaudirá en su corazón nuestra empresa. Se verá renacer la gloria nacional de un imperio inmenso, convertido en asilo seguro para todos los españoles, que además de la hospitalidad fraternal que siempre han hallado allí podrán respirar libremente bajo las leyes de la razón y de la justicia". Pág. 57.*

quererlo; lucha en la que la América conseguirá unir a todos sus habitantes en una sola familia de hermanos⁴⁴.

La influencia de la organización griega, de la democracia marcada por la estructura tripartita del poder, tiene una presencia fuerte en el “Bosquejo de Gobierno provisorio”, presentado por Francisco de Miranda, en Londres el 2 de mayo de 1801, la condición de ciudadano es atributo de los nacidos libres que posean renta anual, propone la organización de Cabildos donde se invita a participar a indios y negros libres en un sistema asambleario hasta el establecimiento del gobierno provincial, hace una clasificación de los ciudadanos en pasivos y activos, éstos últimos tendrían derecho a votar siempre que tuvieran más de 21 años y 10 arpentos de tierra, cantidad de tierra que será otorgada por el Estado a todos los indios casados para que puedan votar, asume la tripartición de poderes en la estructura de gobierno, su admiración por el sistema de justicia de jurado inglés hace que lo proponga como fórmula a seguir en los tribunales y sentencias civiles y criminales, y adopta el sistema federalista como forma de gobierno. Un poco más tarde, en 1806, en la Proclama de Coro, Miranda fundamenta la idea de que la integración, la unión de las Américas tenía que estructurarse políticamente a través de un sistema federal.

La idea de que la integración, la unión de Las Américas, debía estructurarse políticamente a través de un sistema de gobierno federal, siendo una cuestión de mayor importancia en orden a su seguridad, permanencia y perpetuidad fue reiterada por Miranda en la Proclama de Coro fechada el 2 de agosto de 1806. Miranda asegura el hecho de que *todo depende de nuestra voluntad solamente, y así como el querer constituirá indubitablemente nuestra independencio, la unión nos asegurará permanencia y felicidad perpetua*⁴⁵.

Una de las primeras preocupaciones del pensamiento

⁴⁴ Ídem. Es la primera mención que se hace al interés común que une a América y que la hará convertirse en “*una sola grande familia de hermanos.*” pág. 58.

⁴⁵ Ídem, pág. 21.

emancipador estuvo orientada hacia la fundamentación de la justicia de su causa⁴⁶. *Ningún pueblo tiene más justos motivos, ninguno se halla con más proporciones que nosotros para hacer una revolución feliz*⁴⁷ – dicen los conspiradores – esa revolución feliz era concebida como un todo armónico en lo moral, político y material; los principios de la razón, de la justicia⁴⁸ y de la virtud son considerados de inestimable valor en la fundamentación de la causa libertaria que ofrece sustento a una nueva acción política y de gobierno.

De uno de esos justos motivos provocados por el despotismo, ofrece su crónica Camilo Torres en su Memorial de Agravios, de 20 de noviembre de 1809. Insiste en lo injusto del tratamiento otorgado a las provincias americanas en la conformación de la representación a la Suprema Junta Central de España, cuestionándose los fundamentos básicos de la representatividad y legitimidad de esta Junta⁴⁹. En sus

⁴⁶ Op. Cit. En la Proclama de Coro, Francisco de Miranda asegura: " *Las personas timoratas o menos instruidas que quieran imponerse a fondo de las razones de justicia y de equidad, que necesiten estos procedimientos junto con los hechos históricos que comprueban la inconcebible ingratitud, inauditas crueldades, y persecuciones atroces del gobierno español, desde el momento casi de su descubrimiento, lean la epístola adjunta de Don Juan Viscardo, de la Compañía de Jesús, dirigida a sus compatriotas; y hallarán en ella irrefragables pruebas y sólidos argumentos a favor de nuestra causa, dictados por un varón santo y a tiempo de dejar el mundo para aparecer ante el Creador del universo.*" Pág. 21. Sobre la justicia de la causa independentista se pronuncia igualmente Bernardo de Monteagudo en su "Diálogo de Atahualpa y Fernando VII en los Campos Elíseos", escrito en Charcas 1809, pág. 71. Fray Melchor de Talamantes, en su *Discurso Filosófico* 1808, dedicado al ayuntamiento de México, analiza el caso americano y su relación con España, para asegurar la legitimidad de la declaración de independencia, págs. 98 y 99.

⁴⁷ Ídem, pág. 6.

⁴⁸ Op. Cit. Manuel Rodríguez de Quiroga, Ministro de Gracia y Justicia de la Junta de Quito, en su *Proclama a los pueblos de América (1809)*, define la idea de justicia como todo lo contrario al régimen despótico que sufría la América toda y asegura: " *Desapareció el despotismo y ha bajado de los cielos a acupar su lugar la justicia*", pág. 50.

⁴⁹ Op. Cit. En el Memorial de Agravios, Camilo Torres lo demuestra afirmando: " *La Ley es la expresión de la voluntad general y es preciso que el pueblo la manifieste. Este es el objeto de las Cortes: ellas son el órgano*

fundamentos enlaza los conceptos de justicia e igualdad, y la necesidad de adoptar las leyes necesarias a las circunstancias e intereses americanos, confirma que *la Junta Central ha prometido que todo se establecerá sobre las bases de la justicia, y la justicia no puede subsistir sin igualdad. Es preciso repetir e inculcar muchas veces esta verdad... Si queréis inclinar la balanza al otro lado, entended que 10 a 12 de millones de almas con iguales derechos pesan otro tanto que el plato que vosotros formáis. Más pesaban, sin duda, 7 millones que constituían la Gran Bretaña europea, que tres que apenas formaban la Inglaterra americana; y con todo, la justicia cargada de su parte inclinó la balanza*⁵⁰. Reclama el Memorial de Agravios representación justa y competente de los pueblos americanos, igualdad ante la ley, por costumbres, por origen, y por derecho; juntas preventivas que preparen la defensa de tales derechos ante las Juntas Españolas o en las Americanas que se proponen; igualdad y justicia *que estriba en esto y en dar a cada uno lo que es suyo*⁵¹.

Para el pensamiento de la emancipación, la dimensión de lo justo en lo político, se centraba en la idea de instaurar una nueva forma de gobierno, que apoyada por la corriente jurídica del constitucionalismo conservara para el futuro, con seguridad y fuerza las conquistas alcanzadas en la victoria contra el despotismo. Obviamente, se hacía *indispensable establecer una constitución que, fundada únicamente sobre los principios de la razón y de la justicia, asegure a los ciudadanos el goce más entero de sus derechos*⁵².

de esta voz general. Si no oís, pues, a las Américas, si ellas no manifiestan su voluntad por medio de una representación competente y dignamente autorizada, la ley no es hecha para ellas porque no tiene su sanción. Doce millones de hombres con distintas necesidades, en distintas circunstancias, bajo de diversos climas y con diversos intereses, necesitan de distintas leyes". Pág. 36.

⁵⁰ Ídem, pág. 35.

⁵¹ Ídem, pág. 42

⁵² Op. cit, pág. 8. Igualmente se pronuncia Fray Melchor de Talamantes en *Advertencias reservadas a los habitantes de la Nueva España 1808*, donde se forma categórica afirma: "*Que aproximándose ya el tiempo de la independencia de este reino, debe procurarse que el congreso que se forme*

Una máxima rige la idea de lo justo en la forma de hacer revolución: la revolución depende tanto del pueblo, como de sus legisladores. Del pueblo que debe ser sabio al elegir sus representantes al gobierno del país y de los legisladores, porque éstos tienen la misión de perpetuar los derechos alcanzados en la lucha, dando al país una dirección invariable con solidez indestructible.

Así, lo justo en política, sería aprobar una constitución⁵³ que instaure la república, con un gobierno estructurado con tripartición de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, al estilo de Montesquieu, perfectamente equilibrados, que instrumenten una autoridad colegiada, colectiva, electiva, alternativa y momentánea. La nueva sociedad que pretende y trae consigo el pensamiento emancipador está presidida por la equidad y la justicia, contra la anarquía y la ambición del déspota que acecha a Europa.

lleve en sí mismo, sin que pueda percibirse de los inadvertidos, las semillas de esa independencia sólida, durable, que pueda sostenerse sin dificultad y sin efusión de sangre (...) Dejar a los ayuntamientos en la tranquila posesión de su representación popular, sin pretender que se hagan nuevas elecciones de representantes del pueblo, ni usar de sistemas algo parecidos a los de la revolución francesa, que no servirían sino para inquietar y poner en alarma a la metrópolis.", pág. 100-101. Nótese que la estrategia recomendada por Fray Melchor implica ser cautos para conservar la futura independencia.

⁵³ O. C. En ese sentido ya Victoriano de Villaba se pronunciaba en 1797 en *Apuntamientos para la reforma del reino*, documento que permaneció inédito hasta 1822, donde defiende la tesis de la igualdad como fundamento primario de la justicia política: "*Sentado un gobierno justo en las Américas, en las que los que mandan no fueran más que ejecutores de las leyes, sin poder atropellar con sus providencias arbitrarias a estos vasallos(...) establecida su nueva Constitución, en que tuvieran parte y destino los del país, deberían exterminarse los restos bárbaros de la antigua legislación*" pág. 60. En 1809 el documento conocido como *Proclama de la ciudad de La Plata*, cuya autoría ha sido discutida, es atribuido especialmente a Bernardo de Monteagudo y estaba dirigido a los habitantes de la ciudad de La Paz, alude a la justicia política y dice: "*ya es tiempo de organizar un nuevo sistema de gobierno fundado en los intereses de nuestra patria, (...) ya es tiempo de levantar el estandarte de la libertad en éstas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía*".

En esta etapa conocida como *de las patrias bobas*, el pensamiento emancipador forjó algunas ideas de justicia económica para las Américas⁵⁴. Victorian de Villaba es uno de los más críticos con respecto al establecimiento de la renta del tabaco⁵⁵, igualmente Mariano Moreno, abogado de profesión, en documento conocido como *Representación de los hacendados* redactado en septiembre de 1809 que respondía a una consulta del Virrey Cisneros sobre la conveniencia de autorizar el libre comercio por Buenos Aires, hace alusión a la necesidad urgente de un comercio en condiciones de igualdad con los demás pueblos que forman la monarquía española y la necesidad de terminar con la exclusividad de la metrópolis que ahoga a los productores y a las economías americanas.

No hay dudas de que el pensamiento emancipador siempre estuvo ligado a la demanda imperiosa de justicia social, al mejoramiento de las condiciones del indio, del negro, a la abolición de la esclavitud, en uno u otro caso, a ello se refirió Viscardo⁵⁶, Monteagudo⁵⁷, Villaba⁵⁸, este último abogó en todo momento por la implantación del trabajo asalariado.

La ola revolucionaria que condujo los espíritus independentistas a la etapa de *guerra a muerte* radicalizó las ideas creando nuevas estrategias. De la idea de justicia en todos los sentidos abordados: político, económico y social nace la estrategia para la independencia que sustenta la existencia de América como nación en unidad integrada, consecuencia lógica del análisis de la derrota del movimiento emancipador en el poder.

En Uruguay con la figura de José Artigas llegan al máximo de esplendor las ideas emancipadoras en las

⁵⁴ Quizás la primera de estas denuncias se encuentre en el citado texto de Juan Pablo Viscardo.

⁵⁵ Op. Cit. Victorian de Villaba, pág. 62.

⁵⁶ Op. Cit. pág. 56.

⁵⁷ Op. Cit., Bernardo de Monteagudo en su *"Diálogo de Atahualpa y Fernando VII en los Campos Elíseos"*, escrito en Charcas 1809, pág. 71.

⁵⁸ Op. Cit., " *Se han reputado algunos trabajos tan penosos que solo los esclavos se han creído a propósito para ejecutarlos, sin considerar que el hombre bien pagado emprende las mayores dificultades.*" pág. 62.

provincias orientales de la América sureña. En la *Proclama de Mercedes*, de 11 de abril de 1811, que escribe Artigas desde su cuartel de Mercedes en momentos en que iniciaba la lucha contra los españoles que controlaban la ciudad de Montevideo, arenga a sus compatriotas con seguridad en el triunfo, *vencer o morir sea nuestra cifra -dice- tiemblen, tiemblen esos tiranos de haber excitado vuestro enojo, sin advertir que los americanos del sur, están dispuestos a defender su patria; y a morir antes con honor, que vivir con ignominia en afrentoso cautiverio*⁵⁹.

Las ideas políticas y jurídicas de orden y justicia en Artigas son preclaras, en sus instrucciones para los diputados de la provincia oriental a la Asamblea reunida en Buenos Aires incluye la petición de independencia absoluta de las colonias, propone la confederación como fórmula para el Estado, define el objeto y fin del gobierno en la conservación de la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos, propone la tripartición de poderes, dibuja una descentralización administrativa y de gobierno con tintes autonómicos para las provincias unidas constituidas, concibe la integración para la defensa de la seguridad y la libertad alcanzada y defiende la necesidad de una constitución que adopte la forma de gobierno republicana⁶⁰.

En Venezuela por su parte los patriotas emancipadores constituían la primera república en Acta Solemne de Independencia en marzo de 1811⁶¹, cuya redacción se atribuye a Juan Germán Roscío y Francisco Isnardi. Este documento es fiel reflejo de la radicalización del pensamiento americano que trata de legitimarse fundado en la justicia de sus razones: España está conquistada, en desorden y disuelta; el orden aconseja que América se gobierne de manera independiente, España debió en los acuerdos de Bayona reponer los derechos de independencia de la América que se habían negado hasta ese momento, los Borbones han

⁵⁹ Op. Cit. tomo 24, pág. 11.

⁶⁰ Op. Cit. tomo 24, págs. 12-26.

⁶¹ Op. Cit. tomo 24, págs. 105-109.

demostrado su incapacidad para gobernar entregando a todo el pueblo como rebaño de ovejas a Francia, los gobiernos traidores a España prometieron libertad, igualdad, y fraternidad, pero solo vejaron y avasallaron con sus falacias, se califica a Venezuela de insurrecta, pérfida, porque se le cerraba la puerta al monopolio de administración que querían perpetuar a nombre de un rey imaginario, y por último, se invoca el auxilio de las Naciones de Europa para seguir manteniendo el oprobioso régimen despótico.

Una mera lectura del texto de la Constitución Federal de Venezuela de 21 de diciembre de 1811 puede ser conclusiva para determinar el concepto de justicia que incorpora a la ley de leyes el pensamiento emancipador. La justicia en el plano político es federalismo, autonomía de las provincias confederadas, soberanía que radica en el pueblo ejercida por sus representantes responsables de su conducta pública por vías legítimas y constitucionales, es el predominio de la ley como expresión libre de la voluntad general o de las mayorías de sus representantes constituidos, es la protección por el gobierno del disfrute pleno de los derechos del hombre para todos los ciudadanos, libertad, igualdad, propiedad y seguridad; es en lo social auxilio para todos los indigentes y desgraciados, e instrucción para todos los ciudadanos.

El federalismo como forma del estado más justo fue defendido en el marco venezolano por Fernando de Peñalver, quien redactó con fecha 26 de junio de 1811, una Memoria presentada al Supremo Congreso de Venezuela. Entre las ventajas que -según el patriota- abonan su decisión por el federalismo están que *remedia el inconveniente que tienen las repúblicas pequeñas para existir, porque uniéndose muchas para la defensa común, hacen una grande y respetable por la defensa exterior a que todas contribuyen, sin corromperse las ventajas de su administración interior que conserva la moderación y virtudes en cada una de las repúblicas, tan necesarias a su existencia*⁶². La preocupación de acompañar el pensamiento político con un sistema jurídico que lo

⁶² Op. cit., tomo 23, pág. 124.

perpetuara está ya en Peñalver que con interés marcado anima a los legisladores a ligar todo de tal modo que no pueda nunca desatarse.

Otro de los críticos más contundentes de los errores que provocaron la caída de la primera república venezolana, de los desvaríos del movimiento emancipador en el poder fue Simón Bolívar. En el Manifiesto de Cartagena el libertador apunta las insatisfacciones que tiene con la manera en que se condujo el gobierno de la primera república derrotada, insiste en que la forma federal que adoptó debilitó más el gobierno, y entre las causas de la caída de Venezuela enumera en primer lugar la naturaleza de su constitución que califica como tan contraria a sus intereses, como favorable a los de sus contrarios; en segundo lugar, la misantropía que se apoderó de los gobernantes; en tercer lugar la oposición al establecimiento de un cuerpo militar profesional, en cuarto lugar el fanatismo que acompañó al terremoto ocurrido y por último, las facciones internas que resultaron el veneno mortal que hizo languidecer las más tiernas ideas de independencia⁶³.

El pensamiento bolivariano se define aquí como afecto al centralismo frente al federalismo⁶⁴. Con relación a él, Bolívar explica: *Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas (...) El sistema federal... es... el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes estados. Todavía nuestros conciudadanos no se hallan en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos; porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano; virtudes que no se adquieren en los gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano*⁶⁵. Propone además reanudar la lucha libertadora con un poder central fuerte.

⁶³ Bolívar, Simón; Manifiesto de Cartagena, 1812, Op. Cit. pág. 130.

⁶⁴ En este mismo sentido véase Bernardo de Monteagudo, Federación en: El independiente. Op. Cit. pág. 314 y Mariano Moreno, pág. 281.

⁶⁵ Op. Cit. tomo 23, pág. 133.

El pensamiento de Bolívar contenido en el Manifiesto de Cartagena se radicaliza aún más en lo adelante y en el Decreto firmado por él, en el Cuartel General de Trujillo el 15 de junio de 1813, anuncia su guerra a muerte contra el colonialismo español pasando a la acción revolucionaria y radical para romper el círculo vicioso que ataba al mundo americano.

Algunas ideas de marcado interés para este estudio se encuentran en el Proyecto de un Gobierno provisorio para Venezuela, de Francisco Javier de Ustariz⁶⁶. En este proyecto se reconoce el papel del líder en los acontecimientos y en él concentra el poder ejecutivo y legislativo, la unidad de la nación como inevitable y necesaria – presente ya en la Constitución de la primera república de Venezuela, aunque no se consigné, ni se actuó en consecuencia – para proporcionar el logro y permanencia de América como nación independiente; se analiza como urgencia y precaución primera la seguridad del país, lograda solo con la expulsión definitiva de los enemigos que pretenden subyugarlo por diferentes puntos de su territorio; plantea la imposibilidad de volver a la institucionalidad anterior en momentos en que el peligro persiste y resulta necesario mantener el mando militar mientras la seguridad esté en peligro, y define la unidad como imprescindible para la existencia política de las naciones libres. Es la manifestación del ajuste del concepto justicia en tiempos de guerra, la justicia en tiempos de excepción.

Entre los críticos del federalismo es necesario destacar la posición de Antonio Nariño, patriota neogranadino que defendió la tesis del gobierno central fuerte. En un documento conocido como *Consideraciones sobre los inconvenientes de alterar la invocación hecha por la Ciudad de Santa Fe* critica el federalismo como sistema de estado, que no es apropiado para una situación de guerra e inestabilidad política, en este

⁶⁶ Francisco Javier De Ustariz, patriota y jurista venezolano que el 18 de agosto de 1813 contesta oficialmente a Bolívar sobre su solicitud de Plan de Gobierno. El documento es conocido como Proyecto de un Gobierno provisorio para Venezuela. Op. Cit. tomo 23, pág. 140.

estado – dice – el remedio está en que unos cuantos hombres de luces se apropien de una parte de la soberanía para dar los primeros pasos y después se la restituyan al pueblo, eso han hecho los cabildos, *que se han erigido en Juntas provinciales y para darles alguna sanción popular han pedido el voto o consentimiento de la parte más inmediata de población que siempre ha sido bien corta*⁶⁷.

En este sentido político de representación soberana elabora Nariño un concepto de lo justo y lo injusto cuando concluye *con que la congregación de representantes nombrados por un número de ciudadanos decretados, por un cuerpo o cuerpos que no tienen jurisdicción ni derecho para ello, a más de los peligros de la retardación, es injusto e ilegal; y que por consiguiente no se debe adoptar, habiendo otro más pronto más natural, y más justo, como es el de formar un congreso provisional con los poderes de todas las provincias, que ya está propuesto y comenzado a poner en ejecución*.

Nariño fue – además – un desafecto del Constitucionalismo como recurso supremo para orientar la vida socioeconómica y política de las sociedades de los países libres de América y cuestionó la eficacia del conjunto de principios políticos que jurídicamente elaborados podía tener en una realidad donde los problemas cotidianos a resolver en cada momento desbordaban cualquier intento de moldes jurídicos nacidos en otras latitudes. Así, frente al constitucionalismo el pensamiento de la emancipación -sobre todo en la etapa de guerra a muerte- propuso como alternativa dictaduras pragmáticas de quien ostentaba la fuerza y la autoridad⁶⁸.

Tanto la Junta de Santa Fe de 1810, como el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de

⁶⁷ Op. Cit. pág. 155.

⁶⁸ En este mismo sentido Bernardo de Monteagudo en el periódico *Mártir o libre*: "Yo no encuentro sino dos arbitrios para conciliar estas miras: declarar la independencia y soberanía de las provincias unidas o nombrar un dictador que responda de nuestra libertad, obrando con la plenitud de poder que exijan las circunstancias y sin más restricción que la que convenga al principal interés". O.C. pág. 303.

1811 y la Constitución de Quito de 1812, promueven la unión como un problema de seguridad nacional, mientras la primera instituye el poder ejecutivo centralizado, la segunda adopta la federación como fórmula de estado, y la tercera se organiza centralmente con un Congreso de diputados representantes de sus provincias.

La crítica de Camilo Henríquez a la revolución chilena está contenida en su *Ensayo acerca de las causas de los sucesos desastrosos de Chile*, fechado en Buenos Aires, en 1815. La primera de sus censuras se encamina contra las formas republicanas que – asegura – están en contradicción con las costumbres de los pueblos americanos, las repúblicas que se auto nominan democráticas y populares son calificadas por Henríquez como *odiosas aristocracias*; propone *elegir a un hombre de moralidad y genio, revestido con plenitud de poder, con título de gobernador y capitán general y que él adopte libremente las medidas que estime oportuno para prevenir lo futuro*. En fin, Henríquez se afilia del lado de los centralistas, cree firmemente en la necesidad de un líder para el movimiento emancipador que concentre en sus manos el poder militar y de gobierno. Henríquez – sin dudas – sentaba las bases para el posterior desarrollo de una nueva corriente de pensamiento: el realismo político.

La Carta de Jamaica, de Simón Bolívar, quizás sea el documento con mayor dimensión futurista que tuvo el pensamiento emancipador de la época y representante del realismo político. En ella el libertador esboza críticamente la situación de la emancipación en las Américas y define sus propios principios políticos y su firme convicción de que la unión de la América es lo que puede ponerla en actitud de expulsar a los españoles y fundar un gobierno libre. La causa es justa, pero los pueblos de América dividida no tienen capacidad de lucha contra el despotismo español.

Los representantes más importantes de esta corriente de pensamiento del realismo político en América fueron – entre otros – Bolívar, San Martín y Manuel Belgrano. Los contenidos del realismo se muestran desde sus inicios, considera a la Europa de la Santa Alianza hostil a la

independencia de América y un tanto indiferente a la América inglesa, se asume que el problema de la independencia es un problema de soldados dispuestos a todo riesgo y no de ideologías, crece el sentimiento anticolonialista y antiespañol, con un gran sentimiento de nacionalidad. En su estrategia se manifiesta la justicia de su causa libertaria que acometió grandes empresas bélicas por todo el continente americano expulsando a las tropas españolas, preparando a los pueblos liberados para una vida en armonía y retirándose – con posterioridad – los grandes caudillos dejando los poderes alcanzados al pueblo soberano y constituido. Fueron resultado de este realismo político todas las actas de independencia de los pueblos emancipados que se proclamaron hasta 1825.

La idea de justicia en este período del realismo político constituyó el fundamento de la lucha frontal y a muerte contra España hasta expulsarla de tierras americanas y la entrega del poder al pueblo por sus caudillos libertarios después de alcanzada la emancipación definitiva en cada región; con el afán de conformar una unidad entre todos los pueblos americanos que significara la garantía más fuerte de su permanencia en libertad.

CONCLUSIONES

Durante el período que comprende lo que puede considerarse la antesala del Proceso Independentista en Latinoamérica, (con sus conocidas tipicidades y rasgos regionales) las contradicciones objetivas, generadas tanto por las formas injustas de explotación colonial, como por las desigualdades sociales desarrolladas a lo largo de 300 años de colonialismo, y además por la correspondiente aparición y evolución de una conciencia nacional, potenciarían los intereses “criollos” en aras de convertir a las colonias hispano-lusas en Estados Nacionales Modernos, en Estados independientes, concebida la independencia política y económica como única forma de alcanzar la justicia social para todos. En aras de dicha tarea los entes protagonistas de dicha epopeya transformadora hubieron de enfrentarse – de

una parte – a la resistencia dominadora ibérica, y – de otra – a las propias dudas en torno a los supuestos sobre los cuales erigir el nuevo estatus pretendido.

El estatus pretendido si bien no se consiguió, o se consiguió solo parcialmente, tampoco anuló las necesidades de justicia social y emancipación de las clases explotadas y de las sociedades latinoamericanas en general, con lo cual el ideal de justicia social (muchas veces parcial e imperfecta) sea mantenido como motor de la lucha por la emancipación en el subcontinente americano.

La idea de justicia estructura en Latinoamérica un pensamiento alternativo al pensamiento colonialista y genera una corriente ideológica independentista, que se entiende viable a través de la unidad y la integración de las ex colonias hispano lusas. La independencia es condición necesaria para el logro de la justicia social en América Latina, pero como se ha comprobado durante decenios en la práctica, no es condición suficiente, por lo que las mediaciones de la justicia deben ser siendo indagadas y procuradas.

BIBLIOGRAFÍA

Aquino, Tomás de. *Summa Teológica*. Traducción, presentación y anotación de Julio Picasso Muñoz. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, 2008.

Aristóteles. *Ética a Nicómano*, Libro V, cap. 6, Traducción y Notas de José Luis Calvo Martínez, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

_____. *Ética Eudemia*, Libro IV, cap. 6, traducción y notas de J. Pallí Bonet, Gredos, Madrid 1985.

Bladé Urzáiz, Rafael. *La Revolución de Independencia en el Norte Sudamericano*. Alianza, Madrid, 2000.

Coing, H. *Fundamentos de la filosofía del Derecho*, Barcelona, ediciones Ariel, 1961.

Díaz de Arce, Omar. *La formación de los estados nacionales en América Latina*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1976.

Frank, Jerome. *Courts on Trial*. Princeton University Press, 1949.

García Calderón, Francisco: *Las Democracias Latinas de América*.

- Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979.
- Guerra, Sergio. *Centroamérica en revolución*. Ciencias Sociales, La Habana, 1990.
- Ingenieros, José. *El hombre mediocre*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2001.
- Hobbes, Tomás. *Leviatán, o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
- Huntington, Cairns. *Legal philosophy from Plato to Hegel*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1949.
- Kossok, Manfred. *La Revolución en la Historia de América Latina*. La Habana, Ciencias Sociales, 1989.
- Lobrano, Giovanni. *Modelo romano y constitucionalismos modernos*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 1990.
- Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. de Carlos Mellizo, Clásicos del pensamiento, Madrid, Tecnos, 2006.
- Maine, H. S. *Ancient Law*. Madrid, Editorial La España Moderna, 1861.
- Newman, Ralph. *Equity and law: A comparative study*, New York, Oceana Publication, 1961.
- _____. *The role of equity in the harmonization of legal systems*, Washington College of Law-The American University, 1963.
- _____. *Equity in the world's legal systems*, Brussels, Establishments Emile Bruylant, 1973.
- Ocampo, Javier. *El Proceso Ideológico de la Emancipación en Colombia*. Planeta, Bogotá, 1999.
- Paterson, R.W. K. "Authority, Autonomy and the Legitimate State". *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 9, No. 1, 1992.
- Platón. *La República*, Madrid, Editorial. Aguilar, 1959.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura económica, México, 2006.
- Rojas, Rafael: *Repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*. Taurus, España, 2009.
- Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto. *Pensamiento político de la emancipación (1790-1825)*, tomos I y II, Biblioteca Ayacucho No.

23 y 24, Caracas, 1977.

_____. *Pensamiento Conservador en América*. Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1971.

Rousseau, Juan J. *El Contrato social*, En: Obras Escogidas, Ed. Ciencias políticas, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1973.

Spinoza, Baruch. *Tratado teológico-político*, Madrid: Alianza, 2003

Torralba, Vicente. *Derecho Civil*, volumen 1, Barcelona, 1953.

Weber, Max. *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Ediciones Península, Barcelona, 1994.

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DO “ESTADO DE MAL-ESTAR SOCIAL” NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

José Ricardo Caetano Costa*

Este artigo busca apontar alguns elementos que nos permitem apontar para a construção de uma espécie de “Badfare-State”, ou seja, de um “Estado de Mal-Estar Social” no Brasil. Passamos a viver em uma sociedade que não participa da distribuição dos bens produzidos. Paira no ar um sentimento de “não-pertencimento” à Pátria amada.

Para tanto, analisaremos os direitos sociais relacionados à Seguridade Social brasileira, que traz em seu bojo as políticas de Saúde, Previdência e Assistência, para tentar demonstrar como este “Estado Malfeitor” está sendo construído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a Proposta de Emenda à Constituição de n. 06/19, cunhada pelo governo neofacistaliberal de Jair Bolsonaro.

Sabemos que estaremos fazendo uma análise parcial, mas pensamos que por se tratar de três direitos essenciais à população mais hipossuficiente e vulnerável de nosso País, aponta para um cenário de desproteção social de altíssimo nível.

Neste passo, dividiremos este trabalho em três partes: a primeira trataremos do significado da Constituição Federal de

* Professor Adjunto da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito e Justiça Social da FURG/RS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS e Mestre em Direito pela UNISINOS. Advogado Previdenciário.

1988 e os avanços em termos de direitos sociais que esta intencionava. O segundo as manifestações neoliberalizantes que passaram a ganhar força e forma a partir da década de 1990. Na terceira parte, enfocaremos as reformas havidas no sistema de proteção social securitário no Brasil, enfocando, por fim, a Proposta de Emenda à Constituição n. 06/19, ainda em tramitação quando da escrita deste trabalho (março de 2019), trazida à lume pelo governo neofascistaliberal de Jair Bolsonaro.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PRENÚNCIO DO “WELFARE-STATE” NÃO CUMPRIDO

Após quase duas décadas de obscuridão em nosso País, os duros anos de ditadura militar aumentaram o *déficit* democrático, enfraquecendo nossas Instituições, especialmente no que respeita aos movimentos sociais-sindicais. A partir de 1986 a sociedade civil como um todo parece ter despertado dessa letargia, passando a ocupar as ruas em um movimento conhecido por “diretas-já”. Foi chamada uma Assembléia Nacional Constituinte, sendo eleito os deputados que iriam trabalhar na modelagem e construção de uma nova Constituição para nosso País.

Os embates havidos no âmbito político-institucional, nos anos de 1986-1987, apontam para o que seria esta Constituição, no seu aspecto político-ideológico: uma Carta Política que (tenta) combinar o capitalismo com o resguardo dos direitos sociais de feição *welfareiana*. Significa dizer que, ao mesmo tempo que a Constituição Dirigente e Programática protege a propriedade privada, acopla a esta uma “função social” para tentar restringir suas consequências. Ao mesmo tempo que protege o direito à exploração do capital, assegura um rol avançado de direitos sociais como dantes nunca tidos em uma Constituição Federal. Prova disso são os direitos expostos no seu artigo 6º, bem como o conceito integrado de Seguridade Social, objeto de análise neste artigo.

Esta tensão pode ser registrada na própria imagem e mensagem passada pelo então deputado Ulisses Guimarães (PMDB), que após a aprovação da CF/88 concedeu, ato

contínuo, entrevista dizendo que a Carta Cidadã traria uma série de direitos sociais difíceis de serem cumpridos.¹

Com efeito, por tratar-se de uma Constituição “aberta”, “comunitária”, “programática”, “dirigente” (CITTADINO, 2000), a sua efetivação e concretização dependeria e depende da ação dos demais Poderes, especialmente do Executivo e Legislativo.

Analisando somente os direitos sociais inscritos na Carta Política Maior de 1988, veremos que vários destes, passados três pares de décadas de sua promulgação, ainda não foram regulamentados.² Se sairmos do campo dos direitos sociais, por outro lado, também encontraremos uma série de dispositivos que simplesmente não houve “interesse” em se regulamentar: o imposto sobre as grandes fortunas, previsto no artigo 153, inc. VII, somente para citar um exemplo, é prova disso. Por certo que num país em que se sabe que pelo menos meio trilhão de reais estão em paraísos financeiros e que tem o maior *spread* do planeta (SOUZA, 2017), a tributação dos mais ricos robusteceria o erário público e elavancaria o financiamento das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento social do País.

Com efeito, a par das discussões correntes que perquirem se tivemos no Brasil um Estado de Bem-Estar Social propriamente dito, entendemos que há elementos suficientes para demonstrarmos que este nível de concepção walfeirista, tal como foi concebida nos países hórdicos, foi somente acenada como uma promessa na CF/88. Queremos

¹ Ulisses Guimarães, deputado e membro histórico do PMDB, oriundo do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), empunhou a Constituição Federal de 1988, tão logo fora promulgada pelo Congresso Nacional, e a chamou simbolicamente de “Constituição Cidadã”, termo por ele cunhado e até hoje utilizado correntemente. Por certo que Ulisses, desaparecido no oceano atlântico pouco depois, não tinha pendores à vidência. Ele, como todos os que participaram da Assembleia Constituinte, sabiam desse embate político-ideológico, que a própria Carta Cidadã sacramentalizou.

² A regulamentação do trabalho penoso, somente para citar um destes casos, é adequado neste sentido: previsto no artigo 7, inc. XXII da CF/88, até o presente não houve sua regulamentação, muito embora todos saibam o que seja um trabalho penoso.

dizer que o próprio tensiosamento existente quando da confecção da Carta Política pós-ditadura, por sua vez, já demonstra uma sociedade cindida, dividida, muito embora na própria Carta tenha sido reafirmado como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo ações que busquem a erradicação da pobreza, com a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como a promoção do bem de todos os cidadãos.

Por certo que para cumprir todos estes objetivos seria necessário que os poderes constituídos, leia-se Executivo (implementador das políticas públicas), Legislativo (de quem dependia e depende a regulamentação de diversos dispositivos constitucionais ainda em aberto) e do Judiciário (a quem deveria sempre fazer uma “interpretação conforme a Constituição”).

Todavia, não foi essa a feição que temos do Estado brasileiro pós-promulgação da Carta Política de 1988. As concepções e práticas neoliberalizantes se sobrepuseram, mesmo nos governos do Partido dos Trabalhadores (com Luis Inácio Lula da Silva, em dois mandatos, e no Governo de Dilma Housseff, até o golpe institucional-mediático-jurídico havido no País em 2016), sendo coroada com a vitória nas urnas do atual governo neofacistaliberal de Jair Bolsonaro.

As trajetórias das políticas de seguridade social, enfocadas no próximo tópico, dão conta desse cenário neoliberal. Cenário este em que o Estado possui um papel fundamental mesmo quando ele próprio, como no caso das privatizações das empresas estatais, apresenta-se como um pretenso “Estado Mínimo”.

2. O CENÁRIO NEOLIBERAL PÓS-1990 E A REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO-ASSISTENCIAL DE 2019: O “BADFARE-STATE” QUE SE ANUNCIA.

Analisando as alterações legislativas que se seguiram após à CF/88, no campo dos direitos sociais relacionados à previdência e a assistência, veremos que o processo

legislativo caminhou em sentido contrário à efetivação destes direitos. A Lei n. 9032/95, para citar um exemplo importante, embora geralmente despercebido, fez duas significativas alterações no sistema previdenciário: aumentou, gradativamente, o tempo de contribuição dos segurados de cinco anos para quinze, em um espaço exíguo de 19 anos, bem como terminou com o enquadramento das atividades profissionais, para fins de concessão das diversas aposentadorias especiais baseadas em agentes insalubres e perigosos. Na prática, em relação ao primeiro caso, não houve qualquer campanha nacional de esclarecimento da alteração significativa deste aumento gradual (seis meses a cada ano, a contar do ano de 1992), de modo que os segurados buscavam as agências da Previdência Social quando alcançavam a idade (65 anos para os segurados e 60 anos para as seguradas), e somente neste momento sabiam que deveriam contribuir por mais tempo. No segundo caso, as dificuldades que os trabalhadores e trabalhadoras possuem de fazer a prova da existência dos agentes nocivos é notoriamente conhecida. São a parte mais vulnerável e hipossuficiente na relação laboral. Não dispõem dos meios de realizar laudos técnicos a seu favor. Não conseguem provar a existência de agentes nocivos ou do trabalho perigoso quando dos pedidos das aposentadorias especiais (que possuem tempo reduzido para a aposentação – 15, 20 ou 25 anos de labor).

Há de se dizer, igualmente, que foi justamente no ano de 1995 que vários auxílios (natalidade, funeral, pecúlios e abonos por tempo de serviço) foram extintos de nosso sistema previdenciário. Por certo que estes benefícios atingiram notadamente a parcela mais pobre da população usuária do sistema (COSTA, 2010, p. 98-99). Começa, portanto, a aparecer a ponta do *iceberg* do Estado Malfeitor.

Retroagindo dois anos, com um atraso de cinco anos a contar da CF/88, a Lei n. 8742/93 traz à lume a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O único benefício pecuniário de prestação continuada, conhecido como BPC Assistencial, traz como requisito dois critérios essencialmente restritivos do

acesso ao referido: a um, um conceito de deficiência que prevê a incapacidade não somente para o trabalho mas também para os atos da vida civil (AVC). A dois, um critério de renda mensal *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo vigente, que pressupõe uma condição de absoluta miserabilidade de seus pretendentes. A três, uma idade extremamente avançada para acesso dos idosos ao benefício, de 70 anos para homens e mulheres (o que foi reduzido para 67 e depois para 65, vigente até hoje).

Veja-se que a Carta Cidadã de 1988 previu, em seu artigo 203, inciso V, que a Assistência Social deve ser prestada à quem dela **necessitar**. Longe de eleger o critério de pobreza ou, muito menos, de miserabilidade, em consonância com os objetivos e princípios primevos da República do Brasil, de amenizar a pobreza e as diferenças regionais e sociais, a Assistência tem o papel de contribuir para esse desiderato.

Na “construção” paulatina, velada, mas eficaz, do Estado Malfeitor, a própria jurisprudência emanada dos tribunais foram consolidando a miserabilidade como requisito para os deficientes e idosos conseguirem um salário mínimo de subsistência.

Há de se dizer que a Convenção de Nova Iorque (2007), recepcionada pelo Brasil com *status* de Emenda Constitucional, o critério nefasto e restritivist de deficiência, esboçado na Lei n. 8742/93 foi revisto, ampliando significativamente esse conceito para aquelas pessoas que possuem algum impedimento de longo prazo, o que foi regulado no Brasil como dois anos ou mais. Significativa vitória, forçada por uma Convenção Internacional promanada da ONU, obrigando o Brasil a rever o conceito de deficiência.

De qualquer forma, o critério restritivist da renda econômica, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente (atualmente em torno de R\$ 250,00), ainda restringe o direito ao BPC Assistencial de milhares de deficientes, muito embora provem essa condição (SERAU Jr.; COSTA, 2016; 2018). Mais uma vez, o Estado de Mal-Estar social vai ganhando seus contornos macabros e maléficos a parte vulnerável e

hipossuficiente da população que mais precisa da seguridade social.

Seguindo essa sistemática de desconstituição de direitos, ou não efetivação destes, tivemos a Emenda Constitucional n. 20, promulgada em fins de 1998. Esta Emenda, que não alterou o sistema previdenciário, a ponto de constituir-se em uma “reforma”, como foi intitulada (COSTA, 2010, p. 76-77), impôs regras mais duras aos servidores públicos (limite de idade de 65 anos e 55 anos de idade para homens e mulheres, respectivamente, mais 35 anos e 30 de contribuição, mais 10 anos de serviço público e 5 no cargo em que ocorrera a aposentadoria), mas fulminou com qualquer tempo de trabalho que não fosse contributivo. Há de se afirmar, igualmente, que os professores universitários perderam o direito à aposentadoria especial, com tempo reduzido, permanecendo somente para os professores dos demais níveis.

A questão da substituição do tempo de serviço para o tempo de contribuição não foi mero jogo de palavras ou alograma filológico (COSTA, 2010). Isso porque a Previdência Social, cujo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) faz a gestão do sistema, passou a exigir a prova da contribuição para todos os segurados, sob pena de invalidar o tempo de serviço respectivo. O caso mais recorrente, dramático para as seguradas, é representado pelo caso das empregadas domésticas cujos empregadores não cumprem seus encargos. Por vezes, até descontam dos salários das empregadas as alíquotas, mas não a repassam. Ao invés de conceder os benefícios, inclusive os de auxílio-doença, terminam por indeferir os pedidos destas seguradas, indicando que procurem seus empregadores para que estes regularizem a situação. Mais uma vez, em meio a humilhações e privações do provimento da própria subsistência, o Estado Malfeitor vai estendendo seus tentáculos, atingindo justamente uma parcela significativa da população mais frágil na relação: as mulheres trabalhadoras domésticas de nosso País.

Por outro lado, como nesta Emenda de 1998 o governo

não conseguiu, por um voto apenas, impor o limite de idade também para os demais trabalhadores, promulgou, em 26.11.1999 a Lei n. 9.876 daquele ano, instituindo uma estranha e incógnita fórmula de cálculo dos benefícios, conhecida como “Fator Previdenciário”. Segundo esta metodologia, que, grosso modo, considera os 80% das maiores contribuições a contar de julho de 1994 até o dia do requerimento do benefício, termina por prejudicar, no seu cálculo, justamente os trabalhadores que desde cedo passaram a contribuir para o sistema. Isso porque, quanto menos idade tiverem, maior será a perda.

Passados cinco anos, já no governo de Luis Inácio Lula da Silva, a Emenda n. 41/03 atinge diretamente os servidores públicos, estabelecendo teto contributivo menor, até dez salários mínimos, bem como incentivando a previdência complementar pública, gerenciados por entidades de previdência fechada. Veja-se, que mesmo em um governo de coalizão que possui um viés de esquerda, os ideários neoliberais mostram sua influência, com um incentivo do encaminhamento das contribuições ao mercado.³

Diante dos propósitos firmados neste trabalho, cujo objetivo maior é demonstrar a formação de uma espécie de Estado Malfeitor, por meio de suas políticas públicas relacionadas à Seguridade Social (especialmente no que respeita à Previdência e a Assistência), passamos a examinar a Proposta trazida pelo governo neofascistaliberal de Jair Bolsonaro (2019).

Com efeito, a alteração paradigmática do modelo, diferentemente da PEC n. 287 do Governo Temer, apresenta-se como a linha mestra e a guia de toda a arquitetura apresentada pela PEC 6/2019.

Trata-se da substituição paulatina (e um tanto

³ Veja-se que o Fundo de Contribuição dos Servidores Públicos, com esse viés, o **Funpresp**, criado pelo Decreto nº 7.808/2012, propõe aos servidores que pretendem receber mais que o teto do INSS (atualmente em R\$ 5.882,92), e queiram perceber seus benefícios em valores superiores a esse patamar, devem conduzir suas contribuições para este Fundo, aos sabores do mercado.

camuflada), do sistema de proteção social vigente no Brasil desde as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), de corte bismarkiano e calcado na solidariedade social, pelo sistema privado de capitalização individual, aos moldes das conhecidas cadernetas de poupança⁴.

Esse regime de capitalização valerá também para os servidores públicos, no âmbito dos regimes próprios, conforme redação proposta para o art. 40, § 6º, da Constituição.

O objetivo do art. 201-A, sem embargo, é estabelecer um *novo modelo previdenciário* no ordenamento jurídico brasileiro, baseado unicamente no regime financeiro de capitalização individual, ao contrário do regime de repartição, fundado na solidariedade, que até hoje deu a tônica do modelo de Seguridade Social brasileiro – conforme se verifica da atual redação dos artigos 194 e 195 da Constituição Federal.

A PEC 6/2019 cria esse novo regime previdenciário, pautado pela capitalização individual, mas remete o tema à legislação futura, exigindo Lei Complementar que trate de certos aspectos que serão as suas características principais: contribuição definida (sabe-se o quanto é recolhido, mas não se delimita o benefício a receber, que dependerá do saldo constante da reserva individual); conta vinculada para cada trabalhador (isto é, capitalização individual, sem qualquer perspectiva de solidariedade); proibição da utilização desses recursos pelo Governo.

A ideia propagada quanto a este “novo modelo” (para usar a expressão utilizada pelo Ministro da Economia na exposição de motivos que acompanham o texto proposto) é de fortalecimento do nível de poupança nacional (item 1, ao

⁴ Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nacional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.

final), apontando que com a adoção deste modelo, à exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, teríamos uma Constituição mais sintética e aprimorada (item 2, ao final).

Não se trata meramente de um jogo de oposição entre solidarismo e individualismo.

“As políticas previdenciárias sempre estiveram conectadas com as concepções ideológicas, políticas e sociais. A Previdência Social encontra, em sua origem, um misto entre a luta dos trabalhadores por seus direitos e, de outro lado, uma certa concessão das classes dominantes para a efetivação destes direito” (COSTA, 2009, p. 55).

Trata-se, isto sim, de avaliar a própria viabilidade de um sistema que é gerenciado pelas instituições bancárias e financeiras, hoje as principais devedoras da Seguridade Social, em um país de instabilidade institucional como tem sido o Brasil nas últimas décadas, em que a garantia do emprego está mais próxima à ficção e o Estado não possui o mínimo rigor na fiscalização e cobrança das obrigações fiscais empresariais.

Com efeito, se há duas décadas atrás apontávamos que o sistema chileno de capitalização individual já demonstrava seus fracassos, os dados trazidos por Juliana Toralles Braga (2018), tornam mais visíveis a inviabilidade deste sistema. Em dissertação de mestrado no PPG em Direito e Justiça Social (FADIR/FURG), esta autora não somente pesquisou os dados relacionados ao modelo chileno como residiu por dois meses neste País. Constatou, em sua pesquisa que foi publicada recentemente pela Editora Juruá⁵, pontos negativos do sistema que dificilmente aparecem na grande mídia. Vejamos, resumidamente, alguns deles: a) o sistema cobria, em 2007, pouco mais da metade da força de trabalho, segundo dados da CUT chilena; b) a criação de um universo de pessoas que

⁵ Confira em: BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. **Reforma Previdenciária. Neoliberalismo versus Direitos Sociais Previdenciários: Qual caminho desejamos tomar?** Curitiba: Juruá, 2018.

estavam em um “limbo assistencial”: recebiam pouco ou quase nada das agências privadas, mas não a ponto de serem considerados pobre o suficiente para alcançar a proteção governamental⁶; c) devido ao processo de informalidade, especialmente na área rural, grande parcela dos cidadãos não conseguiram aportar suas contribuições, a ponto de, se mantido esse cenário, em 2030 metade da população permanecer sem direito algum; d) o processo de concentração, fusões e falências das entidades privadas gestoras do seguro (AFPs), apresenta-se como um dos problemas centrais no sistema. Para termos uma ideia deste problema, os investimentos atuais das AFPs estão na ordem dos “US \$ 31 bilhões e foram feitos em dez bancos dos grupos Luksic, Matte, Yarur, Saieh ou multinacionais”, registrando, esta autora, que as famílias Luksic e Matte figuram na lista da Revista Forbes entre as cem famílias mais ricas do mundo em 2016 (BRAGA, 2018, p. 93).

Diante deste quadro, arremata:

“A história chilena e principalmente a realidade vivida pelos chilenos demonstram que a privatização da previdência acabou por gerar lucros exorbitantes para as administradoras dos fundos de pensões (AFPs), as quais dominam o mercado há décadas, ao passo em que evidenciou uma incapacidade intrínseca de aliviar a pobreza, gerando grande desigualdade social” (BRAGA, 2018, p. 96).

Este “pensamento único” trazido pelo ideário neo-reacionário-liberal, como vimos no primeiro tópico deste

⁶ Veja-se, neste ponto, que a PEC n. 06/19 institucionaliza o critério de **miserabilidade** para a concessão do benefício assistencial, propondo o pagamento governamental de R\$ 400,00 para os miseráveis a contar dos 60 anos e somente aos 70 anos, mantida esta condição, poderá perceber o salário mínimo integral. Por certo que teremos, igualmente, em prosperando este retrocesso, um “limbo previdenciário-assistencial”, fato este que já aparece timidamente no atual modelo de proteção social calcado na solidariedade. Veja-se, também, para adensar esta questão da assistência social (SERAU Jr; COSTA, 2018).

trabalho, tornou-se manifesto tão logo foi promulgada a Carta Cidadã de 1988, formando-se um forte movimento contrário aos direitos sociais garantidos constitucionalmente (COSTA, 2000).

Outro ponto importante que norteia a PEC 6/2019 nos reporta ao conceito de Seguridade Social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, como um conjunto integrado de ações que envolvem todos os entes e a sociedade civil, enquanto política pública redistributiva que abarca a Saúde, Previdência e Assistência Social (conforme consta do artigo 194, *caput*).

Nesta perspectiva buscada pela PEC 6/2019, a Seguridade Social perderia sua condição de política pública e social, integrada, passando a ser apenas um *conjunto de mecanismos de resposta às contingências sociais* (SERAU Jr., 2011) de caráter *bipolar*: de um lado, para componentes das classes sociais mais abastadas, e apenas para estes, um sistema de poupança individual (art. 201-A, da PEC 6/2019); de outro, uma previsão legal de simples *transferência de renda* – no lugar do direito fundamental à Assistência Social então prevista no art. 203, inciso V, da Constituição Federal.

Qualificamos essa nova estrutura pretendida de *bipolar* porque é assim que ela se apresentará à população: de um lado uma estrutura elitista, destinada apenas àqueles mais providos de recursos; de outro, a simples transferência de renda, aos completamente excluídos do mundo econômico. No meio, se ainda existir, uma incipiente rede previdenciária, cada vez mais inatingível e insuficiente, tendo em vista a fixação de requisitos (etários e contributivos) praticamente intangíveis para a maior parte da população e, para os que obtiverem a dádiva da aposentação, os valores dos benefícios serão irrisórios (conforme as áridas metodologias de cálculo sugeridas pela PEC 6/2019).

Nesta nova estrutura que a PEC 6/2019 propõe, a Assistência Social passa à condição de mera filantropia aos miseráveis (perde o caráter de direito e se transforma em simples *transferência de renda*), sem qualquer comunicação com o sistema previdenciário. Frise, por outro lado, que as

possibilidades de (re)habilitação profissional foram praticamente extirpadas do novo sistema de Seguridade Social, atingindo diretamente as PcD que dependem desse processo para viabilizar sua inserção no mundo do trabalho.

Insta indagar se os prefeitos, especialmente das cidades de pequeno e médio portes, já se indagaram dos efeitos deletérios da diminuição de receitas decorrente da diminuição dos valores correspondentes aos benefícios providos da previdência e assistência social (que também será afetada diretamente), uma vez que em praticamente todos estes municípios esse montante supera os aportes vindos do FPM – Fundo de Participação dos Municípios?

No que respeita ao valor dos benefícios, a sistemática adotada pela PEC 6/2019 é por demais maléfica aos trabalhadores, uma vez que *reafirma e constitucionaliza o Fator Previdenciário* (nos moldes da Lei n. 9.876/99), agregando-o ao sistema de pontos instituído pela Lei n. 13.183/15. Esta metodologia de cálculo, como já vimos no tópico primeiro, perdura por quase duas décadas, vindo a ser amainado em seus efeitos deletérios pela Lei n. 13.183/15, que instituiu uma pontuação conhecida como *Fórmula 85/95*, pela qual o fator previdenciário é afastado quando os homens alcançam 95 pontos e as mulheres 85 (a partir de um mínimo de contribuições de 35 e 30 anos, respectivamente).

Com isso, mesmo diante do aumento gradativo da pontuação, que está atualmente em 86/96 pontos, os segurados poderiam obter um valor mais digno no momento da aposentadoria, vez que não se utiliza, nesses casos, a alíquota do *fator previdenciário*.

Pois bem. A PEC 6/2019, diferentemente da PEC 287/16, intentada anteriormente, solidifica e pereniza a metodologia do Fator Previdenciário, quando da utilização das 80% das maiores contribuições, de julho de 1994 até o pedido do benefício, agregando, ainda, em vários benefícios a pontuação trazida pela Lei n. 13.183/15, como requisito à obtenção das aposentadorias.

Esta sistemática encontra-se prevista para as regras de transição do RGPS para quem já está no sistema (35 anos

contributivos para homem e 30 para mulher), mais 96 e 86 pontos respectivamente para ambos, estabelecendo também um aumento gradativo até que esta pontuação atinja 100 pontos (para a mulher) e 105 pontos (para o homem), em 2023 – patamares nunca antes cogitados.

O mesmo ocorre para os servidores públicos, nas aposentadorias especiais dos deficientes e naquelas decorrentes do exercício de atividades nocivas à saúde (exceto todas as atividades perigosas e penosas, não consideradas como nocivas).

Não pode passar despercebido, por seu turno, que a renda dos benefícios previdenciários passará a ser fixada no patamar de 60% da média aritmética simples, conforme a metodologia prevista no fator previdenciário, acrescido de minguados 2% por ano trabalhado, que excedam os 20 anos.

Há de se frisar que a possibilidade da integralidade, para quem ingressou no serviço público antes de 31/12/03, torna-se praticamente impossível pela inclusão de idade mínima (tal como na regra de transição que exige no mínimo 62 anos para mulher e 65 anos para homem). Veja-se, neste exemplo, que a idade mínima para o requerimento é de 56 e 61 anos, respectivamente. Essa sistemática é por demais ardilosa e nociva: a servidora que possui os 56 anos pode se aposentar mas receberá, se não tiver os 62 anos, pouco mais da metade de seu salário. No caso dos servidores (Homens), mesmo que tenham todos os requisitos, o que inclui os 61 anos de idade, somente aos 65 anos não terão essa perda.

Percebe-se, portanto, como ardilosa e nociva (para os servidores públicos) estas regras propostas pela PEC em comento. Seja porque reduzem drasticamente o valores inicial dos benefícios, como se viu, seja porque o limite da idade proposto na metodologia que apura o *quantum* da renda tornam distante o objetivo de qualquer cidadão que contribui para o sistema: uma aposentadoria mais digna, de modo a preservar pelo menos a mesma qualidade de vida que possuem quando ainda em atividade laboral.

Por fim, gostaríamos de chamar a atenção para o “gatilho de idade” previsto para praticamente todos os

benefícios previstos na PEC 6/2019, inclusive no benefício assistencial, conforme repetidamente exposto em diversos dispositivos: *“Lei complementar estabelecerá a forma como a pontuação referida ... será ajustada após o término do período de majoração a que se refere o ..., quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade.”*

Com efeito, já temos suficientes estudos acumulados que nos permitem relativizar este critério trazido pelas tabelas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Seja no que respeita a especificidade da população (vulnerável) que utiliza e depende destas políticas públicas, seja pela própria metodologia utilizada nestas aferições. Logo, além do absurdo de aumentar a idade mínima para a concessão do benefício assistencial aos 70 anos, como se exigia quando da edição da Lei 8.472/93, essa idade mínima já excessiva poderá ser majorada futuramente.

A fixação da idade mínima para aposentadoria em patamar superior a 65 anos, tal como possibilitado pelo texto encontrado na PEC 6/2019, viola a Convenção nº 102 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário (Decreto Legislativo nº 269, de 19.9.2008) e que estabelece como parâmetro que a idade mínima para aposentadoria não supere o patamar de 65 anos – conformem art. 26, item 2, daquela diploma internacional:

Deve-se recordar que os benefícios previdenciários se destinam, em regra, a pessoas de alguma sorte inseridas no mercado de trabalho e os benefícios assistenciais, por sua vez, àqueles em maior grau de vulnerabilidade, pois excluídos socialmente. Assim, como se pode exigir desses o alcance de idade ainda mais elevada do que aquela destinada às pessoas inseridas no mundo econômico?

Com efeito, a PEC n. 6/19 rompe drasticamente com o conceito de Assistência Social trazida no bojo da Constituição Cidadã de 1988. Nesta, encontramos um conceito integrado de Assistência como parte da Seguridade Social, devendo ser alcançada a todo cidadão e cidadã que dela necessitar. Não é demais frisar que a Assistência social torna-se fundamental,

na arqueologia da CF/88, para que seus princípios máximos de redução das desigualdades regionais e de enfrentamento à pobreza se concretizassem. Por isso, foi guindada à direito fundamental social em nossa Carta Maior.

O único benefício de prestação continuada da LOAS (promulgada em 1993 pela Lei n. 8742), começou a vigir no começo de 1997, no valor de um salário mínimo, com um critério de renda bastante restritivo: renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo legal.

Há de se frisar que, além do critério da renda referida, passou a ser alcançado para os idosos com 70 anos ou mais, ou para as pessoas incapazes para o trabalho e também para os atos da vida civil.

Em ambos os requisitos para obtenção do BPC da LOAS houve, no decorrer destes trinta anos de vigência da CF/88, notório avanço: a idade passou de 70 para 67, até chegar aos atuais 65 anos de idade. O restritivo critério de deficiência, como incapacidade laboral e também para os atos civis, ganhou nova dimensão a partir da Convenção de Nova Iorque, de 2007, recepcionada com status de Emenda Constitucional no ano seguinte. Esta acepção mais humana e abrangente da deficiência, ganha assento com a Lei Complementar n. 142/13, que institui a Aposentadoria Especiais do Deficiente, bem como pelo Estatuto do Deficiente (instituído pela Lei n. 13.146/15).

Por certo que os leitores deste texto hão de se perguntar por que estas análises são importantes para o exame dos novos requisitos trazidos pela Emenda em comento? A resposta é bastante simples: os direitos sociais, especialmente em se tratando dos assistenciais, não podem jamais retroceder. Não é admissível retrocesso social em qualquer hipótese, a não ser na de uma falência e insolvência total do Estado que necessitaria um novo pacto e rearranjo organizacional. Este não é o nosso caso. Longe disso.

Vejamos, tendo como suporte este horizonte trazido pela tradição constitucional, as alterações propostas pela nova PEC.

A PEC 06/2019 altera a redação do inciso V e insere o

inciso VI e os §§ 1º e 2º no bojo do artigo 203. Ademais, também cria regras de transição específicas para o BPC.

Em síntese, cinde o tratamento jurídico dado ao BPC, separando nos incisos V e VI, respectivamente, os requisitos necessários para sua obtenção no caso de PcD ou pessoas idosas. Ademais, altera sua natureza jurídica, que deixa de ser um benefício a cargo da Seguridade Social, passando a ser apenas uma garantia de transferência de renda – o que compreendemos pode empobrecer seu vigor normativo e sua efetividade. Como vimos, quebra a concepção de seguridade social trazida pela CF88.

A idade para a concessão do BPC assistencial retorna aos 70 anos, em notório retrocesso, como vimos. Como paliativo, restou assegurada aos sessenta anos uma renda de R\$ 400,00 até que seja editada a nova lei.

A Reforma Previdenciária também busca substituir o atual conceito de hipossuficiência, pelo de *miserabilidade*, que é mais restritivo e, cremos, também *pejorativo*, pois traz a ideia de “*pessoas miseráveis*”. *Hipossuficiência* é um conceito normativo mais adequado aos objetivos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa humana, pois simplesmente se refere à incapacidade econômica de prover o próprio sustento ou vê-lo provido pela família.

Por outro lado, a idade dos 70 anos pode ainda ser maior. Isso porque a PEC 06/2019 propõe um *gatilho automático de idade*: sempre que houver aumento da expectativa de sobrevida dos brasileiros, o que é constatado pelo IBGE, haverá um ajuste das idades previstas no art. 203, ou seja, poderá ser exigido mais do que 70 anos para a concessão do BPC.

Todavia, é no critério nefasto da renda econômica dos pretendentes ao BPC assistencial que encontramos o maior empecilho, restringindo deverás este direito fundamental social.

A PEC 06/2019 exige “renda mensal integral **per capita** familiar inferior a um quarto do salário mínimo”. Porém, a regra é mais restritiva que a atual, pois se estabelece que “o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro

da família do requerente integrará a renda mensal integral **per capita** familiar”.

É necessário que se reafirme que o critério para elegibilidade à Assistência Social, constante na CF/88, é o da **necessidade**. Nunca foi o da **miserabilidade**. Conferir, neste sentido, os estudos constantes na obra “Benefício Assistencial: a luta pela Assistência Social no Brasil”, São Paulo: LTr., 2018.

Finalmente, as regras de transição para o BPC ainda promovem ampliação do que se considera núcleo familiar para fins de cálculo da renda mensal *per capita* em relação ao rol hoje previsto no art. 16 da Lei 8.213/91. Com efeito, passa a exigir que a renda mensal obtida por madrastas e padrastos, ignorando-se outras possibilidades de constituição familiar e “força-se” aí uma figura de *família recomposta*. Estas concepções, portanto, desconhecem os arranjos sociais mais diversos que, especialmente os mais pobres, utilizam como forma de sobrevivência. Estigmatizá-los e marginalizá-los, ao invés de os aceitar para incluí-los, parece um erro primário de qualquer política pública.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FÊNIX QUE NECESSITA RESSURGIR DAS CINZAS

Segundo a lenda grega do possante pássaro Fênix, que entrava em combustão e ressurgia das cinzas, bem como sua potência e força permitia carregar muitos quilos quando em vôo, acreditamos que podemos lutar contra todo esse movimento. Inicialmente de matiz neoliberal, o movimento que ora é empreendido a partir da vitória de Jair Bolsonaro (2018) passa a ser configurado como um novo momento, o qual denominamos de neofascistaliberal⁷.

⁷ Queremos dizer, com esta tipologia, que além dos elementos trazidos pelo liberalismo clássico, de não intervenção do Estado no mercado, ou os atributos conhecidos do neoliberalismo, como estudados em outro momento (COSTA, 2000), o culto ao nacionalismo, ao ódio em suas diversas vertentes (aos imigrantes, aos portadores de ideologias mais a esquerda, às mulheres, às pessoas de gêneros distonantes da heterogenia, entre outros),

Buscamos demonstrar neste trabalho que este movimento esteve sempre presente, inclusive nos trabalhos pré-constitucionais, o que ficou demonstrado pelos embates na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/87. Tão logo foi promulgada a Constituição Federal de 1988, como tentamos demonstrar, desencadeou-se um processo em duas vias: ou de não efetivação dos direitos sociais que necessitavam de legislação ordinária para sua efetivação, enquanto ato omissivo do Executivo ou do Legislativo, ou da extinção destes direitos, como ocorreu com os auxílios diversos, conforme vimos, ou da própria aposentadoria por tempo de serviço.

A despeito de todas as alterações havidas no sistema previdenciário, especialmente aquelas feitas através das Emendas Constitucionais promulgadas, como vimos, a reforma trabalhista levada a efeito por meio da lei n. 13.467/17, bem como a limitação do investimento nas áreas sociais nos próximos 20 anos, que vingou e tornou-se a Emenda Constitucional n. 95 (ambas alterações não examinadas neste artigo), a proposta ora trazida pela PEC n. 06/19 conclui um tripé que escancara o viés neofascistaliberal do atual governo.

Acreditando no movimento dialético, temos a esperança de que a PEC referida não prospere em seus intentos, especialmente no que respeita à mudança radical e abrupta do sistema de solidariedade social pelo de capitalização individual. Neste passo, cremos que somente a conscientização e organização dos trabalhadores e trabalhadoras, bem como de todos aposentados e pensionistas, juntamente com o movimento social como um todo, poderá conter a fúria dos banqueiros e os donos do grande capital, únicos a lucrar com uma privatização do sistema.

bem como a utilização da religiosidade popular como forma de legitimação e dominação, empresta a este governo as notas características pelo movimento fascista.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. **Reforma Previdenciária: neoliberalismo versus Direitos Sociais Previdenciário**. Qual caminho desejamos tomar? Curitiba: Juruá, 2018.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e Neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

_____. **Previdência Social: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010.

SERAU Jr., Marco Aurélio. **Seguridade social Como Direito Fundamental Material**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SERAU Jr., Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (Orgs.). **Benefício Assistencial: a luta pelo direito à Assistência Social no Brasil**. São Paulo: LTr., 2018.

_____. (Orgs.). **Assistance Benefits in Brazil: chances and challenges to the exercise of a constitutional right**. Switzerland: Springer International Publishing Ag, 2016, v. 1, 197 p.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

CAPÍTULO 4

INICIATIVA LOCAL-GLOBAL: A CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS DESCOLONIZADORAS PARA A AMÉRICA LATINA

Maria Aparecida Lucca Caovilla*

Manoel Boita**

Gabriel Yolare Lucca Caovilla***

1. INTRODUÇÃO

A busca por respostas para um outro desenvolvimento possível exige uma luta universal pelo “bem comum da humanidade”, com uma proposta de vida ecologicamente equilibrada, capaz de proporcionar a manutenção dos ecossistemas em favor das próximas gerações, realimentando os laços de sustentabilidade de um planeta que precisa ressignificar a vida em todas as suas formas.

Pensar em um novo paradigma social, capaz de romper

* Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Brasil; Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania; Coordenadora do Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina. Fonte Financiadora: FAPESC e ACADE. E-mail: caovilla@unochapeco.edu.br

** Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania/Unochapecó, Brasil. Graduado em Administração pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó. E-mail: mb_manoel@unochapeco.edu.br

*** Estudante do curso de graduação em Direito da Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e estudante do curso de graduação em Administração da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Email: gabriel.caovilla@gmail.com

com o modelo hegemônico elitista, capitalista, excludente e burocrático que vivencia-se na atualidade, requer (re)analisar e refletir o Direito, não como uma ordem estagnada, mas como positivação em luta, reafirmando a importância de um pensamento descolonizado e insurgente no campo da teoria e prática do novo constitucionalismo latino-americano e dos processos Constituintes na América Latina.

Desde o final do século XV, com a chegada dos europeus na América-Latina, diversos agrupamentos multiétnicos permanecem às margens da estrutura político-social tornando o continente latino-americano um exemplo emblemático de como a manutenção da matriz colonial consolidou um modelo de desenvolvimento tão desigual, pautado exclusivamente no progresso econômico e na sistemática supressão da pluralidade de saberes e valores de seus povos originários e na exploração desmedida de seus recursos naturais.

Conforme Tejada (2014), a primeira expressão do constitucionalismo na América Latina foi implantada “de cima para baixo”, “entendida como a cultura que formava os Estados constitucionais deste continente, imediatamente após a conquista da independência”; expressão de um perfil jurídico-constitucional formalista, fundamentado na igualdade formal, na cidadania culturalmente homogênea, profundamente marcado pela alternância entre oligarquias caudilhistas e regimes totalitários centralizadores e pela ausência da participação popular.

Num segundo momento, a América Latina acolheu a teoria do neoconstitucionalismo, o qual também fora determinado pela influência do constitucionalismo contemporâneo europeu e americano, originado nas revoluções liberais, as quais marcaram a crise do Estado absoluto e a afirmação do Estado constitucional de direito.

A dependência das teorias constitucionais eurocêntricas, a falta de reflexão crítica sobre o ambiente social e cultural, e a mera recepção de normas e doutrinas dos contextos de produções localizados no Norte global tornaram inautêntica a construção do constitucionalismo latino-americano, o qual se desenvolveu à sombra dos movimentos políticos europeus,

copiado e imitado numa realidade, porém, que nunca refletiu os fatores sociais do continente.

A América Latina permanece presa às amarras constitucionais europeias implantadas, as quais se constituem em espaços de manutenção das relações coloniais do poder, do ser e do saber, que, invisibilizando a diversidade étnico-cultural, submeteram os povos latinoamericanos à subalternidade política e epistêmica.

Olhar para o Sul impõe o reconhecimento de um “giro”, ao constitucionalismo liberaldemocrático, vislumbrando em um outro extremo, a sustentabilidade de diferentes tradições jurídicas (CARDUCCI e AMAYA, 2016). Portanto, o desafio para a América Latina está em buscar um pensamento do Sul. a partir dos valores, das culturas e dos desejos de construção de uma sociedade livre, harmonizada com novas formas de conhecimento crítico e emancipador que respeitam a realidade humana latinoamericana.

Estudos descoloniais, surgidos em relação a colonialidade do ser, do saber e do poder, radicalizam a crítica à modernidade eurocêntrica, possibilitando pensar a partir da periferia, dos lugares e dos povos oprimidos, abrindo-nos a possibilidade de epistemologias pluriversais e de um diálogo horizontal entre os saberes, de forma a concorrer para a reinvenção da emancipação social, sendo essa uma de suas condições essenciais para um conhecimento/reconhecimento que eleva os marginalizados da condição de objeto, como foram historicamente tratados, à condição de sujeitos solidários (SANTOS e MENESES, 2009).

As promulgações das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) revelam elementos emancipatórios e estabelecem importantes rupturas epistemológicas em relação ao Estado, a democracia participativa e a efetivação dos direitos sociais, colocando a cultura do "Bem Viver" como uma alternativa às sociedades historicamente subalternizadas, estabelecendo outra relação com a natureza e com ser o humano, criando outras formas de convivência social e de condições de revelar a originalidade e a identidade do 'ser' latinoamericano.

No decorrer das últimas décadas, novos contornos estão ganhando força, posições críticas diante do esgotamento de um modelo e de uma cultura tradicional imposta que não atende aos anseios de uma nova sociedade que está surgindo. A vontade política e a mobilização social das classes populares têm evidenciado um fenômeno importante, que resulta em virtuosas mudanças, especialmente nos campos político, educacional, social e jurídico.

Milhares de iniciativas populares estão brotando “desde baixo”, entre elas, as práticas do Bem Viver, própria dos povos indígenas dos Andes, que nos apresenta elementos fundamentais para uma nova civilização, pois estabelece uma convivência comunitária intercultural e sem assimetrias de poder.

[...] vem dos povos originários uma proposta que poderá ser inspiradora de uma nova civilização focada no equilíbrio e na centralidade da vida. O ideal que propõem é o bem-viver (sumak kausay ou suma qamaña). O ‘bem viver’ não é o nosso ‘viver melhor’ ou ‘qualidade de vida’ que, para se realizar, muitos têm que viver pior e ter uma má qualidade de vida. O bem viver andino visa uma ética da suficiência para toda a comunidade e não apenas para o indivíduo. Pressupõe uma visão holística e integradora do ser humano inserido na grande comunidade terrenal que inclui, além do ser humano, o ar, a água, os solos, as montanhas, as árvores e os animais, o Sol, a Lua e as estrelas; é buscar um caminho do equilíbrio e estar em profunda comunhão com a Pacha (a energia universal) que se concentra na Pachamama (Terra), com as energias com universo e com Deus (BOFF, 2013, p. 61-62).

O Bem Viver, portanto, está inspirado em novos valores e diferentes posicionamentos, na busca de uma cultura para a vida, em atitude de respeito e reciprocidade com todo o universo, apontando para a construção de um outro mundo: “um mundo onde caibam todos os mundos”. Este outro mundo não é ilusão, é possível para quem o quer construir. Apesar

de que este querer não pode ser individual, tem que ser coletivo. Construir uma outra sociedade, com todas as características do Bem Viver, exige muita vontade, criatividade e principalmente novas ações.

O movimento social por justiça ambiental nasce como um sentimento da coletividade frente as desigualdades ambientais vivenciadas. Organiza-se enquanto uma rede nacional de lutas populares que têm subsidiado a criação de outros movimentos internacionais, interdisciplinares e interculturais, impulsionando análises e reflexões geradas pela pobreza, pelos riscos ambientais e por justiça social. Para Acsehrad (2016):

Justiça Ambiental é a condição de existência social configurada "através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda, no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais.

A perspectiva da justiça ambiental é uma alternativa importantíssima para o enfrentamento dos modelos de desenvolvimento excludentes que historicamente vem sendo praticados, pois sabe-se que "é sobre os mais pobres e grupos étnicos que recaem desproporcionalmente a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos, seja por razões associadas à extração de recursos do ambiente ou de disposição de resíduos" (ACSELRAD, 2016).

A implantação de um Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina busca fomentar pesquisas científicas, com caráter quantitativo e/ou qualitativo, numa perspectiva crítica e descolonial, tendo em vista as semelhanças existentes entre os diversos países da América Latina (sistema de governo, aspectos históricos e econômicos, democracias relativamente jovens), promovendo investigações, estudos, análises e organização de dados sobre grandes temas permitindo protagonizar reflexões sobre

uma outra teoria constitucional e de contribuições teóricas e empíricas para (re)pensar o Direito, desde os povos da América Latina, e propor alternativas para (re)construí-lo sob uma perspectiva descolonial, intercultural e libertadora.

O Observatório tem a função de orientar o desenvolvimento das ações da rede de pesquisa aos objetivos específicos traçados e o alcance dos resultados esperados, sempre vinculado ao objetivo geral da proposta, que pretende verificar se é possível construir um projeto jurídico-político-comunitário descolonizador do ser, do saber e do poder, capaz de mudar paradigmas na realidade histórica latino-americana e promover o desenvolvimento para uma sociedade mais justa e democrática, numa perspectiva intercultural e plural.

A Rede de Pesquisa Constitucionalismo Latino-Americano, Direitos da Cidadania e Justiça Ambiental, formada em setembro de 2018, tem como atribuição coordenar os diversos agentes participantes das 17 Instituições de Ensino e Pesquisa do Brasil, Argentina, México, Espanha e Itália. Os planos de pesquisa da rede de pesquisadores propõem perpassar pelas alternativas geminadas a partir das epistemologias do Sul, da cultura do Bem Viver, da democracia intercultural, do pluralismo jurídico comunitário-participativo.

2. METODOLOGIA

As pesquisas em Direito estão ainda muito centradas nas descrições de institutos, sem a devida contextualização social. A subversão deste quadro passa pelo investimento em propostas pedagógicas como a de pesquisa-ação na qual a definição e execução participativa de projetos de pesquisa e ensino envolvam a comunidade e esta seja beneficiada dos resultados dos estudos (SANTOS, 2010).

Necessita-se de pesquisas que explorem a realidade latino-americana, como meio de informação da riqueza de seus sentidos, símbolos e saberes, e também de denúncia das injustiças e desigualdades sofridas no passado e no

presente. Pesquisa essa que contemple técnicas e métodos que sejam permeáveis à pluralidade, às diversas narrativas, que passe pela lógica da alteridade e que contemple o método etnográfico à vivência.

O projeto do Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina foi aprovado no Edital FAPESC N. 06/2017, de apoio a Grupos de Pesquisa das Instituições do Sistema ACADE. Sua vigência será de 12 meses, compreendido no período de março de 2019 a fevereiro de 2020. Embora, o projeto do Observatório inicie oficialmente em março de 2019, em ocasião da realização do III Congresso Internacional: Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza, ocorrido em setembro de 2018, em Chapecó/SC, Brasil, ocorreu o I Encontro da Rede de Pesquisa Constitucionalismo Latino-Americano, Direitos da Cidadania e Justiça Ambiental, que marca o início do trabalho dos pesquisadores.

A execução do projeto compreende 7 etapas, detalhadas a seguir: 1) Organizar uma rede de pesquisadores latino-americanos de excelência acadêmica nacionais e internacionais; 2) Iniciar os trabalhos da Rede de Pesquisa; 3) Fortalecer laços acadêmicos, políticos, sociais e culturais entre a rede de pesquisadores do Sul do Brasil e demais pesquisadores latinoamericanos e internacionais; 4) Promover o debate em torno da Rede de Pesquisa Constitucionalismo Latino-Americano, Direitos da Cidadania e Justiça Ambiental; 5) Enviar planos de pesquisa interinstitucional para as instituições envolvidas; e 6) Consolidar a presença das universidades catarinenses em pesquisas interinstitucionais; 7) Tornar o Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina autoridade na temática de direitos humanos, cidadania, justiça ambiental e democracia na América Latina.

Por meio de acordos de cooperação técnica-científica, validação das temáticas de investigações, participação em reuniões, eventos e visitas interinstitucionais e articulação com estudiosos, espera-se promover o debate acadêmico, o

aperfeiçoamento e avanço de reflexões e produção do conhecimento científico comprometidos com as transformações sócio-políticas e ambientais da América Latina e tornar o Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina uma personalidade que represente e congrege todas as Instituições de Ensino e Pesquisa e pesquisadores que aderirem no plano proposta da rede de pesquisa, que abrangerão temas do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, Ética da Libertação, Pluralismo Jurídico, Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direitos Especiais, Direitos Fundamentais, Sociologia, Filosofia, Processos Constituintes na América Latina, Interculturalidade, Socioambientalismo, Democracia, Cidadania, Direitos Humanos, Movimentos Sociais, Direitos da Natureza, Bem Viver, Justiça Ambiental, Educação e afins.

O planos de pesquisa caracterizar-se-ão como um projeto de pesquisa aplicada, com abordagem de natureza qualitativa e objetivos descritivos. As fontes primárias de dados originar-se-ão de pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa-ação e as fontes secundários por pesquisa bibliográfica. Os dados coletados terão tratamento por procedimentos analíticos, comparativos e histórico-estruturais, sendo adotado como método de procedimento o monográfico e o método científico dedutivo para subsidiar qualitativamente a análise.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Assistimos o descortinar complexo de processos novos e de potencialidades criadoras, capazes de instaurar direções de uma proposta constitucionalista inovadora, com traços peculiares latino-americanos – trata-se do constitucionalismo latino-americano.

O constitucionalismo latino-americano busca a construção de uma identidade legitimamente latino-americana, saindo de um padrão normativo colonial imposto, herdado das constituições meramente normativas até então vigentes. Busca romper com o colonialismo constitucional, ou

seja, com a tradição regional de importar cegamente o Direito a ser aplicado em nuestra América.

Há que se destacar que esse novo marco teórico não surge dos desdobramentos, dos pensamentos e das academias centrais europeias e norte-americanas, mas sim dos povos originários dos Andes, gestado pela originalidade e a criatividade do Sul, ao passo que os saberes acadêmicos se dissolvem nos saberes populares e originários, possibilitando pensar o Direito em uma perspectiva comunitária, popular e antipositivista.

A constituição de uma Rede de Pesquisa e um Observatório propõem pesquisar e difundir conhecimento para o desenvolvimento científico aplicados para a solução de problemas políticos, sociais, jurídicos, econômicos, ambientais e educacionais em nível regional, nacional e internacional.

Os resultados esperados incluem artigos, livros, capítulos de livros, eventos, orientações e projetos de pesquisa com a finalidade de subsidiar a transferência de conhecimento para a elaboração de políticas públicas. Igualmente, espera-se que as ações contribuam para atração, formação, retenção e consolidação de pesquisadores.

4. CONCLUSÕES

A construção de um pensamento descolonial que seja capaz de produzir conhecimento jurídico a partir das problemáticas do Sul, que supere a cultura jurídica ocidental, antropocêntrica, é um grande desafio a ser enfrentado.

A cultura do bem viver no Equador e na Bolívia é uma aposta por uma transformação radical no projeto civilizatório imposto pela modernidade; uma transformação para construir um outro mundo, com outros valores, outras práticas, outros saberes, outras utopias. Nessa direção, as novas Constituições representam um novo pacto social, cujas bases se assentam na democracia intercultural, em cujo arquétipo a maioria dos movimentos populares contemporâneos e as aspirações de mudança se baseiam.

O projeto do Observatório é de desenvolvimento

inovador que permitirá criar condições e experiências com a finalidade de subsidiar a transferência de conhecimento para a elaboração de políticas públicas para o enfrentamento de problemas sociais latino-americanos, inovação e transferência de tecnologias sociais, catalisar, desenvolver e difundir pesquisas inovadoras no continente, propostas de políticas constitucionais descolonizadoras capazes de promover a cidadania e um outro desenvolvimento humano, social, político, econômico e ambiental.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental. In: SIDEKUN, Antonio; WOLKMER, Antonio Carlos; RADAELLI, Samuel Manica (Org.). Enciclopédia Latino-Americana de Direitos Humanos. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016, p. 500-507.

BOFF, Leonardo. Constitucionalismo ecológico na América Latina. 2013. Disponível em: <http://leonardoboff.wordpress.com>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BOLÍVIA. Constitución política del Estado. 2009. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. Descolonizar o direito na América Latina: o modelo do pluralismo e a cultura do bem viver. Chapecó: Argos, 2016.

CARDUCCI, Michele; AYMARA, Lidia Patricia Castillo. Nuevo Contitucionalismo de la biodiversidad vs. Neoconstitucionalismo del riesgo. Revista Sequência. Florianópolis, n. 73, ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2016v37n73p255/33566>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

EQUADOR. Constitución Política de La República del Ecuador. 2008. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Org.). Epistemologias do sul. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. A universidade no século XXI: para uma reforma

democrática e emancipatória da universidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TEJEDA, Dairon Martínez. América Latina, y su tradición constitucional. 2014. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos101/america-latina-y-su-tradicion-constitucional/america-latina-y-su-tradicion-constitucional.shtml>>. Acesso em: 20/10.2018.

SECCIÓN II

DESARROLLO, JUSTICIA SOCIAL Y POLÍTICA PÚBLICA: SALUD

CAPÍTULO 1

JUSTICIA SOCIAL Y EQUIDAD. EL PROCESO DE DESARROLLO EN LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO EN CUBA

Jaime Gabriel García Ruiz*

INTRODUCCIÓN

En la copiosa bibliografía publicada en los últimos años sobre el desarrollo encontramos un conjunto de acepciones para designar o calificar el fenómeno, tales como “desarrollo humano”, “desarrollo sostenible”, “autodesarrollo”, “desarrollo social”, “desarrollo integral”, “desarrollo regional”, “desarrollo endógeno”, “desarrollo local”, “desarrollo comunitario”, denominaciones, que no son más que lados de un mismo proceso que ponen el énfasis en una u otra dimensión o en uno u otro principio y/o valor del desarrollo y pueden subestimar otras.

Durante los años cincuenta y parte de los sesenta en el pensamiento y la acción desarrollista Latinoamericanas prevaleció la concepción de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La teoría *cepaliana* y Raúl Prebisch, su máximo representante, “[...] en respuesta a una visión neoliberal creada por economistas norteamericanos y

* Profesor Titular de Economía Política de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Master en desarrollo por la Universidad Central de Las Villas-Universidad de Oviedo, España y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana.

Europeos”¹, orientaba su crítica a la teoría clásica del comercio internacional como palanca del desarrollo y sostenía que “[...] la única solución para lograr el progreso económico era la industrialización; lo cual permitiría un *desarrollo hacia adentro*”². En esta época el crecimiento cuantitativo y la maximización del Producto Interno Bruto (PIB) servían de guía fundamental al desarrollo: el desarrollo era entendido como crecimiento económico.

En otros casos el desarrollo se vincula a la industrialización bajo los efectos positivos del progreso técnico. En tales circunstancias el desarrollo se interpreta como industrialización.³ Para América Latina los modelos de desarrollo industrial por sustitución de importaciones, y más recientemente el neoliberal, han sido impuestos desde afuera en respuesta a los intereses de los países centrales. Con ello los esquemas de desarrollo, y también de integración de la región han quedado atrapados en la lógica y subordinados a los intereses del gran capital transnacional.

Con el fracaso del modelo de desarrollo sustentado en la industrialización por sustitución de importaciones aparece la alternativa de la integración.

A partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta encontramos que:

[...] se comienza a desarrollar un pensamiento crítico tanto de la *Teoría del desarrollo* o *modernización* como de la *Teoría desarrollista cepaliana*. Este nuevo enfoque se conoce con el nombre de *Teoría de la dependencia*, cuyo padre fundador es Fernando Enrique Cardoso. Otros exponentes importantes lo han constituido: Theotonio Dos Santos, André Gonder Frank, Samir Amin, Octavio Lanni, Darcy Ribeiro, Ruy Mauro Marini, Marcos Kaplan, Celso Furtado y Vania Bambirra”.⁴

¹ Colectivo de autores. *Economía Internacional*. p. 34.

² *Ibídem*, p. 36.

³ Castro Ruz, Fidel: *La Crisis Económica y Social del Mundo*, p. 37.

⁴ *Ibídem*.

En Cuba revolucionaria los máximos exponentes de la concepción marxista del desarrollo han sido Fidel Castro Ruz, Ernesto Che Guevara, Carlos Rafael Rodríguez y José Luís García, entre otros. La concepción cubana sobre el desarrollo desde 1959 hasta la fecha ha transitado por diferentes etapas pero siempre ha tenido como núcleo central y esencia; el logro de **la justicia social y la equidad**, donde el mejoramiento continuo del bienestar de las personas ha sido el objetivo supremo.

Tampoco ha faltado la crítica a las teorías del crecimiento y a las últimas concepciones sobre el desarrollo.⁵ La condición de Cuba de pequeño país subdesarrollado – as adelante abordaremos con más detalles los retos de la construcción del socialismo en general y en Cuba en particular – ha servido de base para sustentar el proyecto socialista, convirtiéndose este último en una alternativa viable o única vía para el desarrollo.

Así, el texto que seguidamente ponemos a su consideración tiene como objetivo poner en claro nuestro punto de vista sobre el contenido y el carácter del desarrollo como proceso universal y su realización particular en las condiciones de la sociedad cubana en transición (construcción) socialista, donde la independencia nacional, la justicia social y la equidad han sido principio-valores, y al mismo tiempo ejes centrales del proceso.

EL DESARROLLO EN LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO.

Las teorías y conceptos que nos han llegado en los últimos tiempos sobre el desarrollo, como norma obvian el contenido y el carácter del sistema de relaciones sociales de producción particular existente en el país y época concretos.

El desarrollo⁶ es un proceso universal de carácter

⁵ Véase García Ruiz, Jaime. “Justicia social y equidad: el modelo estratégico de desarrollo humano en Cuba”, p. 5.

⁶ Desde el 2006 el concepto de desarrollo se ha trabajado por el autor de este trabajo (Jaime García Ruiz), el cual sirve de guía metodológica para la investigación y aplicación anivel municipal. Primero lo dio a conocer en la

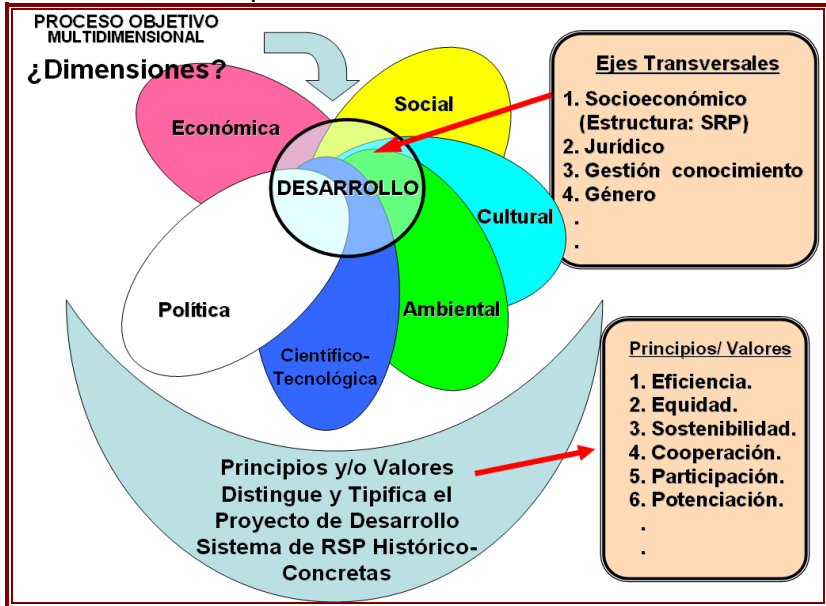
objetivo históricamente determinado y de contenido multidimensional, que **íntervincula** las dimensiones económica, social, cultural, ambiental, tecnológica, política y jurídica, cada una de las cuales incluye a su vez, múltiples categorías, variables e indicadores que se sustentan en un conjunto de **principios y/o valores básicos** tales como: la eficiencia, la equidad, la sustentabilidad, la justicia social, la cooperación, la seguridad, la potenciación, la complementación y la participación⁷. El desarrollo como proceso universal de cambio y transformación debe su carácter *al tipo de relaciones sociales de producción prevalecientes*, los valores, la ideología e intereses clasistas de la sociedad de que se trate⁸. Todo ello determina los objetivos, el tipo de mecanismo de realización, las políticas y estrategias de desarrollo, su implementación y los instrumentos jurídicos e institucionales que se empleen.

Conferencia provincial de Ciencias Sociales (2007); luego en el libro *“La Ciudad sustentable con desarrollo humano sustentable en América Latina: Temas de Pesquisa*. Capítulo I. “Desarrollo sustentable e integración para América Latina y el Caribe”, Editorial FURG, 2009; y , en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano Sustentable con Enfoque Transdisciplinario, desarrollado en la Universidad Bolivariana de Venezuela en junio de 2009, *con el título “El proceso de desarrollo en la transición al Socialismo en Cuba*.

⁷ El Informe de Cuba sobre el Desarrollo Humano, 1996, se considera y explica **como dimensiones del desarrollo** lo que aquí nosotros entendemos **como principios básicos y/o valores** del proceso de desarrollo que se considere verdadero y en función de los seres humanos. Tales principios y/o valores distinguen al proceso de desarrollo que necesitan los pueblos de América Latina y el Caribe y lo diferencia del Modelo capitalista neoliberal de Desarrollo. Véase *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*, pág. 3.

⁸ Federico Engels en el *Anti-Duhring*, refiriéndose al objeto de estudio de la Economía política, apuntaba que de lo que se trataba era del estudio del conjunto de las relaciones de producción social de la existencia de los hombres; “[...] las leyes especiales de cada etapa de desarrollo de la producción y del cambio y solo al llegar al final de esta investigación podrá formular las pocas leyes generales aplicables a la producción y al cambio.” Federico Engels. *Anti-Duhring*, , p. 180.

Gráfico 1 – Concepción sobre desarrollo



Fuente: Elaborado por el autor.

Para nosotros el desarrollo *se realiza y materializa*, en un *espacio y tiempo concretos: la sociedad cubana actual en transición del capitalismo al socialismo*, sustentada en un sistema de relaciones sociales de producción heterogéneas y por lo tanto contradictorias, donde predominan las relaciones socialista de producción en transición hacia una nueva cualidad. Entonces, el desarrollo solo puede ser entendido, explicado y superado, al exponer las tendencias regulares, y superando las contradicciones de dicho sistema de relaciones sociales de producción, convirtiéndose este último en el verdadero *objeto de investigación y de transformación* y no “*la conciencia de sí mismo*”.

Recordemos a Carlos Marx cuando en el Prólogo a la Primera Edición de *El Capital* escribía:

Solo nos referimos a las personas en cuanto personificación de categorías económicas, como representantes de determinados intereses y relaciones

de clase. Quién como yo concibe el desarrollo de la formación económica de la sociedad como un proceso histórico-natural, no puede hacer al individuo responsable de la existencia de las relaciones de que él es socialmente criatura, aunque subjetivamente se considere muy por encima de ellas.⁹

Así, el carácter esencialmente socialista del proyecto social cubano pone en el centro de atención a los seres humanos y su entorno, como gestores directos de su destino y, por otro lado, como beneficiarios directos de los resultados del mismo. De esto se desprende, que es un momento esencial y punto de partida en la concepción del desarrollo determinar *la estructura, características y tendencias (leyes) del sistema socioeconómico dado* y con ello sus agentes. Debe identificarse las dimensiones y al interior de ellas el o los ejes socioeconómicos fundamentales y los sujetos en su estructuración en clases y grupos sociales. Marx la define la *estructura económica*, como:

El conjunto de las relaciones de producción que en ella priman, las cuales corresponden a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales y *constituyen la base real* sobre la cual se eleva la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de la conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general.¹⁰

Y más adelante apuntaba:

Así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, *tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia* (cursiva, J. García) de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las condiciones de la vida material, por

⁹ Marx, C.: *El Capital*, Prólogo a la Primera Edición, P. XI.

¹⁰ Marx, C.: *Contribución a la crítica de la Economía política*, p. 12.

el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción.¹¹

El sistema socioeconómico de una sociedad concreta está compuesto por la unidad de dos estructuras que se presuponen y excluyen mutuamente: la estructura de las relaciones sociales de producción y la estructura de las fuerzas productivas. La ley marxista del cambio social, del desarrollo, se refiere precisamente a esta correspondencia obligada entre las relaciones sociales de producción y el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.

Así, Marx nos plantea sistemáticamente, el contenido de la famosísima ley de la correspondencia entre el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción como fundamento de la teoría general del desarrollo histórico. Estas relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad tienen lugar siempre a partir de y en el marco de determinadas *relaciones de propiedad*.¹²

Esta ley actúa lo mismo en el tránsito de una formación social a otra, que al interior de una formación¹³; por lo tanto,

¹¹ *Ibídem*, p. 13.

¹² Figueroa Albelo, V. M. *La economía política de la construcción del socialismo*, p. 43. Figueroa Albelo aclara a pie de página que: “*esta ley no puede ser interpretada mecánicamente – desgraciadamente así sucedió en no pocos casos – tampoco puede negarse la autonomía relativa de las relaciones de producción y su capacidad de movilizar o retrancar el desarrollo de las fuerzas productivas en la historia de la humanidad.*” *Ibídem*.

¹³ “Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones hayan sido incubadas en el seno mismo de la vieja sociedad. Por eso la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver, pues, mirando de más cerca, se verá siempre que del problema mismo no se presenta más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o se encuentran en estado de existir”, C. Marx: *El Capital*, Prólogo a la Primera edición, p. XIII.

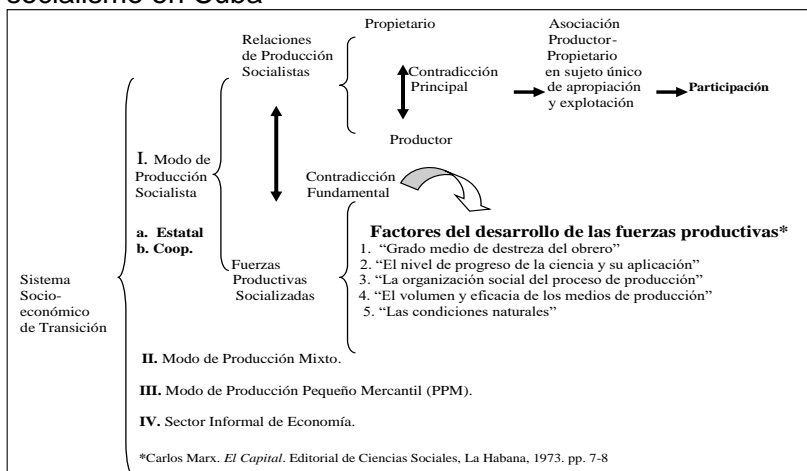
es válida en los marcos de la construcción del socialismo y acompañará su evolución.

Las relaciones de producción tienen *una forma exterior* de manifestación y *una íntima realidad*, que no siempre coincide con la apariencia. El concepto marxista se refiere a esa realidad oculta que es necesario descubrir y apropiarse mediante categorías y leyes y transformarla; y *al modelo del cambio social marxista y al concepto marxista de desarrollo* al explicar la sustitución de una estructura por otra o a los cambios que se dan al interior de una formación social: a) lenta transformación progresista de las fuerzas productivas, b) desajuste contradictorio con las relaciones sociales de producción y, c) conclusión; estructura socioeconómica de cualidad nueva. Los factores endógenos constituyen la base del análisis, que son la base del cambio y del desarrollo, donde los factores exógenos actúan de modo indirecto acelerando o frenando el desarrollo de las fuerzas productivas.

El sistema socioeconómico¹⁴ de la transición en Cuba es una totalidad heterogénea al estar conformado por distintos modos de producción o tipos de economía, y se distingue porque el modo de producción socialista en transición que subordina al resto, es la unidad de dos estructuras: las relaciones de producción socialistas y las fuerzas productivas socializadas.

¹⁴ Definición que coincide con la de *sistema de relaciones de producción* de Lenin: “[...] cada sistema de relaciones de producción es, según la teoría de Marx, un organismo social particular, con sus leyes propias de aparición, de funcionamiento y de paso a una forma superior de conversión en otro organismo social”, Véase V. I. Lenin, t. I, p. 429.

Gráfico 2 – Sistema socioeconómico en transición al socialismo en Cuba



Fuente: Elaborado por el autor.

Los distintos modos de producción que componen dicho sistema y sus respectivas formas organizativas y de propiedad hasta 2011 son: 1) el modo de producción socialista sustentado en; a) la propiedad estatal (Empresa Estatal Socialista), b) la propiedad estatal-cooperativa (Unidades Básicas de Producción Cooperativa) y, c) la propiedad cooperativa (las Cooperativas de Producción Agropecuaria), 2) el modo de producción mixto; sustentado en la propiedad mixta estatal-capital extranjero y 3) el modo de producción pequeño mercantil – formal e informal del campo y la ciudad – basado en la propiedad privada individual/familiar.

A partir del inicio del proceso de Actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista con base en los Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución¹⁵ (2011) aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se produce una transformación profunda en la base económica

¹⁵ "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución", aprobado en el VI Congreso del PCC el 18 de abril de 2011, Lineamiento 02, p. 10.

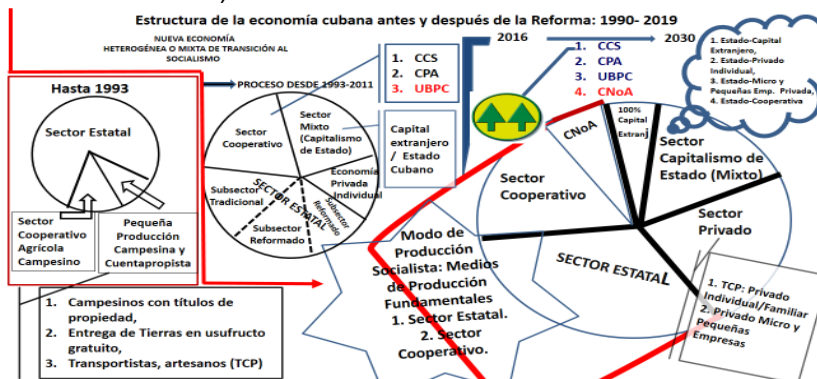
heterogénea de la transición socialista cubana. Su implementación en los años siguientes y, su posterior desarrollo en el VII Congreso del PCC, plasmado en la “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”¹⁶ y en la nueva Constitución de la República, también ampliamente discutida por todos los sectores de la población entre agosto y septiembre de 2018, aprobada en el Parlamento cubano y en Referéndum popular el 24 de febrero de 2019; muestra las transformaciones sustantivas ocurridas que amplían la heterogeneidad en la base socioeconómica de la sociedad cubana entre 2011 y 2019. El reconocimiento formal de la propiedad privada sobre los medios de producción – bajo sus dos formas “harto distintas”¹⁷: la propiedad privada individual/familiar, sustentada en el trabajo del productor y su familia y la propiedad privada que se sustenta en la explotación del trabajo ajeno, bajo formas organizativas de Micro y Pequeñas Empresas privadas (MPIMES), se convierte en el rasgo más distintivo de la base económica a partir del VII Congreso del PCC.

El Gráfico 3 muestra el proceso de transformación gradual que ha venido ocurriendo en Cuba desde los años noventa del pasado siglo hasta la fecha y su posible evolución hacia 2030.

¹⁶ Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, Capítulo II: EL SISTEMA DE FORMAS DE PROPIEDAD SOBRE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN, pp. 6-8. IMPRESO EN LA UEB GRÁFICA. EMPRESA DE PERIÓDICOS.

¹⁷ C. Marx en *El Capital*, t. I, Capítulo XXV. La moderna teoría de la colonización, señala: “La economía política [burguesa] confunde dos clases harto distintas de propiedad privada: la que *se basa en el trabajo personal del productor* y la que se funda sobre la explotación del trabajo ajeno. Olvida que la segunda no solo es la antítesis directa de la primera, sino que, además, florece siempre su tumba.” p. 701.

Gráfico 3 – Transformación gradual de la base socioeconómica de la transición socialista en Cuba (1990-2011-2019-2030)



Fuente: Elaboración propia.

A esta estructura económico social le corresponde una estructura de propiedad y de gestión, la cual la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y la nueva Constitución de la República refleja de la siguiente forma:

- «[...] a) socialista de todo el pueblo: en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario.
- a) cooperativa: la sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo.
- c) de las organizaciones políticas, de masas y sociales: la que ejercen estos sujetos sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines.
- d) privada: la que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras; con un papel complementario en la economía.
- e) mixta: la formada por la combinación de dos o más formas de propiedad.
- f) de instituciones y formas asociativas: la que ejercen estos sujetos sobre sus bienes para el cumplimiento de fines de carácter no lucrativo.

g) personal: la que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular.”¹⁸

En la transición al socialismo se da un *proceso de asociación* del productor directo y el propietario de las condiciones y resultados de la producción en un sujeto único en el sector socialista (estatal y cooperativo). La relación *productor-propietario asociado*, en los marcos de las relaciones de producción (propiedad) socialista se convierte en la relación fundamental, originaria del nuevo modo de producción «[...] cuya esencialidad tiene su raíz en la identificación crecientemente plena del trabajador como sujeto de la propiedad y productor en los marcos de la posesión colectiva.”¹⁹ Los *productores-propietarios* asociados conforman una unidad contradictoria en la cual se presuponen y se excluyen: cada uno de los productores ejercen la apropiación a través del colectivo y su participación en él y, el colectivo o productor social no puede prescindir de la participación de cada uno de sus miembros.

La exclusión y la lucha de contrario, con arreglo a las condiciones y a los resultados de la producción se expresa en que la libre apropiación – plena participación – de cada uno, es la *condición primaria* para la libre (plena) apropiación de todos (sociedad, colectivo). De esta manera se da «[...] la realización del productor como propietario social individualizado; – realización humana por intermedio de la sociedad”²⁰ o del colectivo. Para Marx y Engels, la sociedad futura sería en la que «[...] el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición primaria del libre desenvolvimiento de todos.”²¹

¹⁸ Constitución de la República de Cuba, 2019, p. 3

¹⁹ V. M. Figueroa Albelo: La economía política de la construcción del socialismo, p 8.

²⁰ Ibídem, p. 36.

²¹ Carlos Marx y Federico Engels: “Manifiesto del Partido Comunista”, en *Obras Escogidas* en dos tomos, p. 39.

Así, la contradicción fundamental que se da en el seno de la estructura de las relaciones sociales de producción; *productor-propietario* es específica del modo de producción socialista en transición, caracterizando al sistema *desde su origen y diferenciándolo del resto*. Dicha contradicción, por primera vez en la construcción del socialismo encuentra en su seno parte de su solución a través de la posibilidad de *participación real del productor* y comienza el proceso hacia la plena emancipación y la desenajenación del hombre por sí mismo o como señalara Fidel Castro Ruz: «[...] es igualdad y libertad plenas [...] es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos»²². La participación se convierte entonces en la vía de *realización plena, emancipada y libre del productor* como miembro de la sociedad (del colectivo) y permite que se identifique e implique real y efectivamente en la construcción de su propio destino.

Sin embargo, la contradicción principal *productor-propietario* no encuentra en el seno de la estructura de las relaciones de producción todo el conjunto de condiciones que la resuelva plenamente, sino que una parte considerable de su solución se encuentra fuera de dicha estructura: en la estructura de las fuerzas productivas y sus factores determinantes²³, es decir, la contradicción entre el desarrollo y

²² Concepto de Revolución dado por Fidel Castro Ruz: "Revolución es sentido del momento histórico; es cambiar todo lo que debe ser cambiado; es igualdad y libertad plenas; es ser tratado y tratar a los demás como seres humanos; es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos; es desafiar poderosas fuerzas dominantes dentro y fuera del ámbito social y nacional; es defender valores en los que se cree al precio de cualquier sacrificio; es modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo; es luchar con audacia, inteligencia y realismo; es no mentir jamás ni violar principios éticos; es convicción profunda de que no existe fuerza en el mundo capaz de aplastar la fuerza de la verdad y las ideas. Revolución es unidad, es independencia, es luchar por nuestros sueños de justicia para Cuba y para el mundo, que es la base de nuestro patriotismo, nuestro socialismo y nuestro internacionalismo." 1ro de mayo de 2000.

²³ Como quedó expresado en el Gráfico 2, los factores del desarrollo de las fuerzas productivas según Carlos Marx son cinco. Dichos factores analizados de cerca están en correspondencia con una u otra de las dimensiones del desarrollo.

la socialización socialista de las fuerzas productivas y la propiedad social socialista — en sus formas fundamentales — de los medios de producción. Esta es la contradicción, cuya solución, según Marx, completa el cambio social junto al resto de las relaciones de producción y fuerzas productivas no socialistas. Las demás condiciones están en la superestructura política, cultural, etc.

DIMENSIONES Y PRINCIPIOS Y/O VALORES DEL DESARROLLO CUBANO.

En el apartado anterior, donde abordamos el contenido del desarrollo se trató la dimensión más importante del mismo: la dimensión socioeconómica. Por ello aquí nos detendremos muy someramente en el las restantes.

DIMENSIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA

Las Ciencias sociales sitúan la *ciencia y la tecnología* como elemento esencial de las fuerzas productivas y la conceptúa como los *medios de producción* que intervienen entre el trabajo y los objetos de la naturaleza²⁴. Se debe inferir entonces, que la ciencia y la tecnología es mucho más que objetos materiales, “*volumen y eficacia de los medios de producción*”, Pues ella acumula “*destreza del obrero*”, costumbres y cultura, “*progreso de la ciencia y su aplicación*”, conocimientos, experiencias y tradiciones que se van transfiriendo de generación en generación.

Pero además la ciencia y la tecnología, como producto directo del ingenio humano, debe ser puesta definitivamente al servicio de los seres humanos y su entorno, de tal manera que se minimicen sus costos económicos, sociales, culturales y ambientales. La atención debe centrarse en «[...] que el

²⁴ Carlos Marx define que: «Toda producción es apropiación de la naturaleza por los individuos, en el interior y por medio de una determinada forma de sociedad», en *Contribución a la crítica de la Economía Política.*, p. 241.

progreso científico y tecnológico no puede constituir un fin en sí mismo, sino un medio para promover el desarrollo humano equitativo de la sociedad”.²⁵

Los seres humanos y el *medio* conforman un sistema único integrado en el cual los hombres entran en determinadas relaciones sociales al apropiarse de la naturaleza y éste actúa sobre la sociedad. Por tanto, los seres humanos y las relaciones que se originan no son un elemento aislado en relación con el medio y, este último no puede tratarse en un sentido estrictamente naturalista y aislado. De lo que se trata entonces es de entender y establecer un enfoque y soluciones humanistas a los problemas que surgen de la relaciones entre los hombres en sus vínculos con la naturaleza.

DIMENSIÓN CULTURAL

La cultura, en el sentido amplio del término, incluye no solo la educación y los conocimientos sobre la literatura, la danza, el teatro, el cine, las artes plásticas, la música y la poesía, sino que además en ella se sintetizan las tradiciones y costumbres acumuladas, enriquecidas constantemente y transferidas de generación a generación. Es un producto histórico y un factor del desarrollo de la sociedad que la identifica como nación. La cultura en general – la artística y literaria en particular y su producto, el producto cultural o artístico –, está determinada por las relaciones sociales imperantes, a pesar de que en ocasiones se le quiera atribuir una *subjetividad, intangibilidad e individualidad* particular que la independizan.

Recordemos con Marx que:

«[...] el desarrollo de la formación económica de la sociedad como un proceso histórico-natural, no puede hacer al individuo [al productor cultural, al creador]

²⁵ Colectivo de autores: *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba* 2003. p. XIX.

responsable de la existencia de las relaciones de que él es socialmente criatura, aunque subjetivamente se considere muy por encima de ellas.”²⁶

Por lo tanto, las distintas culturas – la cultura productiva, la cultura económica, la cultura medioambiental, tecnológica y política – son expresión de las relaciones necesarias históricamente dadas.

Solo el método de la abstracción nos permite el análisis de la cultura en sí misma, aislándola del resto de las dimensiones del desarrollo y tratarla como un fenómeno relativamente independiente y en su mayor pureza. De igual forma, nos permite abordar la cultura en su sentido estrecho; como cultura artística y literaria.

Así, la producción, la distribución, el intercambio y el consumo del producto artístico y literario, aunque adquiera particularidades e independencia relativa, no dejan de estar subordinados al sistema de relaciones imperantes en el país y épocas concretas y su entorno, por lo que expresan sus tendencias y contradicciones. Por lo tanto, las contradicciones que hoy se perciben en la superficie de la sociedad cubana en cuanto a la producción, distribución, al intercambio o circulación – el mercado, comercialización y sus mecanismos e instrumentos – y el consumo del producto artístico, tiene sus orígenes en el *proceso de la producción artística y literaria*, en su contenido y estructura socioeconómica. Descubrir el contenido y la estructura de dicho *proceso de producción artística y literaria*, no solo a nivel de la sociedad, sino también a escala local, es trascendental para el afianzamiento de nuestra identidad cultural y el reconocimiento de la diversidad cultural existente, aunque en ocasiones esta última se torne imperceptible.

Es conocida la necesidad de reinserción de la sociedad cubana en las relaciones internacionales desde la década de los años noventa, donde surgieron nuevas necesidades y contradicciones nunca antes experimentados por nuestra

²⁶ C. Marx: *El Capital*, Prólogo. P. XI.

cultura nacional. Esto provocó un cambio en el contenido y la estructura de nuestros productores o creadores artísticos y literarios, en la circulación y el consumo del producto cultural.

¿Cuál es entonces la tipología de nuestros productores o creadores artísticos y literarios a nivel de sociedad²⁷, y cuáles son sus peculiaridades a nivel local? En una aproximación a su identificación, cabe definir su composición como heterogénea, como la de la propia base económica de la sociedad cubana:

- Creadores artísticos estatales: representados por instituciones estatales (empresas cubanas como la EGREM, ARTEX, RTV Comercial, Tropicana, casas de cultura, galerías de arte, entre otras)
- Grupos y compañías: Fonomusic, Fania, Unicornio, Buena Vista Social Club y otras.
- Representaciones de Compañías Extranjeras en Cuba
- Productores (creadores) privados.

Sabemos que quizás es en el campo de la cultura artística y literaria donde la división social del trabajo sea más marcada. Como decía Federico Engels en *La ideología alemana* respecto de la división social del trabajo:

«Las diferentes fases del desarrollo de la división del trabajo son otras tantas formas distintas de la propiedad; o, dicho en otros términos, cada etapa de la división del trabajo determina también las relaciones de los individuos entre sí, en lo tocante al material, el instrumento y el producto del trabajo.»²⁷

Sin embargo, aun cuando la división social del trabajo en esta esfera imprima con más énfasis el sello individual al producto del trabajo del creador artístico este último no deja de tener o contener y expresar la sustancia misma de las relaciones sociales específicas, sin perder el sello de lo

²⁷ Federico Engels: *La Ideología Alemana*, p. 20.

individual – los sentimientos, espiritualidad del creador – y lo diverso. De este modo aparece por un lado, una evidente contradicción entre los intereses, los sentimientos y necesidades del creador, y por el otro lado, la demanda del mercado y las necesidades del consumidor del producto artístico. Aquí sería muy útil diferenciar entre el destinatario nacional y extranjero, dado el contexto en que se ha desenvuelto la sociedad cubana desde los años noventa.

Una contradicción primaria que se ha exacerbado es la que se da entre la producción artística y literaria y la distribución, vía por la cual el creador recibe de la sociedad el equivalente a su trabajo: el producto artístico

Entonces es que aparece un primer problema: ¿Cómo valorar el trabajo y el producto artístico – *subjetivo, intangible* – surgido de los sentimientos más íntimos de un creador?, ¿cómo medir la calidad de una canción, de una obra teatral, de una pintura o de una novela policíaca? Aquí los criterios son muy relativos, lo mismo que podría decirse de la valoración de un descubrimiento hecho por un científico en un laboratorio en el área de la salud.

También es cierto, que todas las creaciones en este campo – por más que se originen y contengan la subjetividad más profunda – se objetivizan y hacen tangibles indefectiblemente; la música en un CD o en un concierto, una obra de teatro en la puesta en escena, etc. Pero al final, los criterios que deben primar son los valores éticos, morales, artísticos y estéticos de nuestro proyecto social socialista que satisface; legitimado por el público y no por criterios del mercado.

¿A qué necesidades debe responder el producto artístico?, ¿debe estar orientado al mercado y a la demanda solvente o a las necesidades sociales? El vínculo entre la producción y el consumo está mediado por la distribución y el intercambio (mercado). Hay que distinguir entonces, las vías, formas de producción y creación y para qué público y a través de qué mecanismos les llega. Si nos atenemos a la dialéctica producción-consumo; una cosa es lo que considera el creador de su producto y otra lo que considera y reconoce la sociedad

como destinatario y final legitimador de dicho producto. Como decíamos anteriormente, el creador (productor) aun cuando actúe a título individual y privado, es un producto social y al final como “criatura” social responderá a los patrones tendenciales de su época.

Entonces, aparece entonces una contradicción entre la producción artística y literaria – expresión de la cubanía, identidad y valores propios – y el creador que es único, el cubano, y el destinatario, sea el público cubano o de otro país, cuyas necesidades y demandas pueden ser o son diferentes. El objetivo fundamental en la que se ha sustentado y sustenta la política cultural cubana es la de elevar constantemente la cultura y favorecer los valores morales, artísticos y estéticos de la Revolución y no las ganancias del productor. No es un producto para satisfacer necesidades consumistas o el consumo de elite, sino para el disfrute y satisfacción de necesidades auténticas de masas. En este empeño habría que diferenciar entre las necesidades culturales objetivas y la demanda; entendida ésta última como demanda solvente: la capacidad adquisitiva de los ingresos de los consumidores. En nuestro caso, el consumo artístico no es inducido por el mercado en términos absoluto. De lo anterior se deriva otra contradicción: entre la calidad del producto artístico y lo inevitable del consumo.

Rudy Mora refiriéndose a la televisión señala:

Sabemos que nuestro producto se va a consumir inevitablemente porque no es posible – por las condiciones económicas en el país y la producción – tener dos proyectos simultáneos para un mismo horario. Esto crea, y no en todos, la poca necesidad de buscar la calidad a ultranza porque nunca se pone en crisis la permanencia en el espacio como creador, y entonces la búsqueda y la necesidad de la competitividad sana para este destinatario, y como artista desaparece. Creo que la no presencia de un mercado en términos de exigencias como en la música, la plástica u otras zonas de la creación artística hacen que, de manera general, en los seriados cubanos viva

el inmovilismo. No se siente la necesidad de la medida, no hay un sistema directo y sincrónico, algo que te esté exigiendo determinadas reglas, porque además nuestro sistema televisivo transmite productos terminados²⁸

Y añade:

Hay productos artísticos que pueden convertirse en algo masivo, sobre todo en Cuba, por las características que mencioné, pero tienen que comunicarse de verdad con el público. De lo contrario, puede estar y la gente no reparar, simplemente verla, o verla para criticarla. Eso es muy de Cuba con respecto a otros mercados, otros países u otros canales de televisión, porque casi nunca, por muy baja calidad que tenga, se levanta del aire.²⁹

Lo anterior nos dice que es necesaria una mayor calidad y variedad del producto artístico y que este sea validado constantemente por las masas. El modo en que se manifiestan estas tendencias y sus contradicciones, y cómo se resuelven a escala local, son problemas que están por indagar en investigaciones más concretas.

Como se ha dicho, desde los años noventa en la economía cubana se han venido produciendo cambios relevantes en la esfera de la producción, la distribución y la circulación, con la reducción del papel del sector estatal y el consiguiente aumento del sector cooperativo, la apertura del sector mixto, la ampliación de los pequeños productores mercantiles (PPM) y el reconocimiento de la existencia de la propiedad privada bajo la forma de Micro y pequeña empresa. En la esfera de la circulación se introduce un mercado de libre oferta y demanda paralelo al mercado regulado estatalmente. El objetivo fundamental de las transformaciones iniciadas en los años noventa es el de potenciar el desarrollo de las

²⁸ Rudy Mora: "De qué depende el éxito. La producción artística y el mercado", en Revista *Temas*, no. 33-34, abril/septiembre de 2003. p. 155.

²⁹ *Íbidem*, p. 157.

fuerzas productivas, desatándolas de las trabas y limitaciones que le imponía el modelo socioeconómico precedente con el fin de reactivar la producción, sacarla de la crisis e impulsar el desarrollo del país para lograr la más plena satisfacción de las necesidades de la población en los límites de las posibilidades nacionales.

PRINCIPIOS Y/O VALORES DEL DESARROLLO Y EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD

Los principios del desarrollo enunciados anteriormente – la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, la cooperación, la seguridad, la potenciación y la participación – en su interdependencia recíproca y con las dimensiones, se sustentan y expresan los valores que en última instancia contiene el modelo de transición al socialismo que se despliega en Cuba, los cuales lo caracterizan desde su origen y lo diferencian del resto de los paradigmas de desarrollo.

Como se apuntó con anterioridad, las teorías y modelos por lo general han enfocado el desarrollo como un fenómeno macro, asistido de forma exógena por los Estados-Nación, de “arriba – abajo” y desde afuera, como parte del lugar asignado a las naciones en la División Internacional Capitalista del Trabajo (DICT). Para los teóricos, decisores e implementadores de estrategias de desarrollo regional y local-comunitario, ha sido desde el Estado-Nación y el desarrollo ha estado dirigido a la Nación en su conjunto pero, como totalidad fragmentada.³⁰

³⁰ En un mirada crítica a las teorías burguesas sobre lo local-comunitario habría que señalar con Néstor Kohan que: «[...] la literatura filosófica de la Academia post 68 abandona de un plumazo las categorías críticas de estirpe marxista que cuestionan el fetichismo de la sociedad mercantil capitalista y su fragmentación social [...] La mirada crítica de la dominación y explotación capitalista se desplazó a partir de esos años desde la gran teoría – centrada, por ejemplo, en el concepto explicativo del “modo de producción” entendido como totalidad articulada de relaciones sociales históricas – al relato micro, desde el cuestionamiento del carácter clasista del aparato de Estado a la descripción del enfrentamiento capilar y a la “autonomía” de la política, desde el intento por trascender políticamente la

En las condiciones de Cuba lo local adquiere un contenido diferente y una importancia trascendental a los fines de elevar los niveles de desarrollo, mantener los niveles de seguridad y potenciar su integración con los niveles superiores. El concepto de localidad nos permite hacer interpretaciones y ejecutar acciones desde lo local hasta lo global (nacional) y reconocer el derecho a las teorías, las construcciones y transformaciones propias desde la realidad concreta.

Lo local representa el punto de encuentro, el ámbito donde los agentes (recursos humanos) territoriales adquieren capacidades, fijan el rumbo y construyen el futuro. El desarrollo local es, por tanto, un proceso territorializado de concreción y maduración de las relaciones sociales de producción, generado y adquirido por los sujetos socioeconómicos locales, quienes pasan de espectadores y simples receptores, a protagonistas de su propio destino mediante *su participación directa* en el sistema de relaciones sociales de producción el cual se materializa o se hace tangible en el ámbito local, lo que haría posible ir superando la visión sectorial, verticalizada y fragmentada de la economía y la sociedad para entenderla como sistema económico social. Nada de esto es absoluto y por tanto, nada tiene que ver con la autarquía. El desarrollo local-territorial lo concebimos como *desarrollo endógeno* que utiliza y aprovecha las oportunidades externas. , y en tal sentido debe apuntarse que *el desarrollo local-territorial no es únicamente desarrollo municipal o comunitario*. El territorio, como un sistema económico social — compuesto por un entramado complejo y contradictorio de

conciencia inmediata de los sujetos sociales a la apología populista de los discursos específicos propio de cada parcela de la sociedad [...] Las instancias y segmentos que forman parte del entorno social se volvieron a partir de entonces absolutamente "autónomas". El fragmento local cobró vida propia. Lo micro comenzó a independizarse y a darle la espalda a toda lógica de un sentido de lucha [...] La sociedad capitalista queda sancionada, administrativamente y con el sello prestigioso de las metafísicas académicas "post", como algo eterno. Solo nos resta seguir pateando y protestando en el ámbito local", en Néstor Kohan: *Fetichismo y hegemonía en tiempos de Rebelión*, pp. 10 y 12.

relaciones sociales de producción — incluye el conjunto de vínculos, relaciones, tendencias internas, estables y contradicciones objetivas que se dan entre los sujetos en un contexto histórico social determinado. Incluye además, el conjunto de eslabonamientos productivos, institucionales y políticos.

Debemos añadir que *el desarrollo local tiene que ver con un enfoque territorial y de “abajo-arriba”*, pero debe buscar también las intervenciones de los restantes niveles de relaciones y decisiones del Estado — provincia, región y nivel central — que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local y solucione las contradicciones. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto *integrador de los niveles* nacional, provincial y local, y en sentido inverso.

Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local que es concebido, además, como un conjunto organizado de sujetos, recursos e instituciones — públicas, sociales, científicas, no gubernamentales — que interactúan dialécticamente en el entorno.

La dimensión político-axiológica del desarrollo debe construir y/o potenciar un pensamiento inclusivo de matriz transdisciplinar que reconstruya los conceptos e indicadores de desarrollo necesarios a nuestras realidades, sobre la base de repensarla desde la unidad en la diferencia, el antiinjerencismo, la independencia política y económica y la solidaridad, y además crear una conciencia crítica hacia los modelos euro céntricos y norteamericanos y consumistas, a partir de una metodología de evaluación coherente de políticas públicas para el desarrollo.

La *cooperación y participación* son principios rectores del desarrollo en la sociedad cubana actual. Su potenciación convierte a los actores en los protagonistas principales del desarrollo a través de *su participación directa*. En tal sentido Ernesto Che Guevara señala:

La última y más importante ambición revolucionaria [que] es ver al hombre liberado de su enajenación, [y que para ello] todavía es preciso acentuar su *participación consciente, individual y colectiva*, en todos los mecanismos de dirección y producción y ligarla a la idea de la necesidad de la educación técnica e ideológica, de manera que sienta como estos procesos son estrechamente interdependientes y sus avances son paralelos. Así logrará la total conciencia de su ser social, lo que equivale a su realización plena como criatura humana, rotas las cadenas de la enajenación.³¹

Es necesario esclarecer el concepto de *participación* como principio y método que se convierte en el hilo conductor de nuestro modelo de desarrollo. El proceso de participación puede considerarse como la unidad de dos subprocesos: 1) se trata de aprovechar y potenciar las *capacidades de pensar* de todos los sujetos y sectores socioeconómicos de la nación implicados, sin exclusión, lo que conduce a la *planificación* del desarrollo y potencia el valor de la participación y, 2) se trata de aprovechar y potenciar la *capacidad de actuar* de todos los sujetos y sectores socioeconómicos *en grupo* — en colectivo — *y por consenso*, lo que debe garantizar el proceso de ejecución y *potenciar el valor de la implicación*.

PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DESARROLLO

La cooperación y la participación de los que hasta ahora se han considerado actores directos y/o simples receptores del desarrollo es trascendental, pero al mismo tiempo no se puede dejar de implicarse a la universidad, integrada en sus distintas disciplinas. La academia y sus profesores-investigadores hasta hace poco, como norma se ha encargado de investigar, criticar, utilizar en la docencia y divulgar con sus medios el fenómeno del desarrollo, pero no siempre han salido de sus predios para acompañar de forma participativa a los actores y beneficiarios directos de dichos

³¹ Ernesto Che Guevara: *El Socialismo y el hombre en Cuba*, p. 15.

procesos. Los actores directos y decisores no siempre han mostrado suficiente atención al papel que pueden jugar las universidades. De lo que se trata entonces es de transferir conocimientos y tecnologías, de generar nuevos conocimientos y tecnologías mediante la participación directa y coordinada de investigadores, actores, decisores y beneficiarios directos.

Como se apuntara anteriormente, las distintas ciencias como regla han abordado el desarrollo en los marcos de su objeto de estudio específico. Los gobiernos en la decisión de políticas, su implementación y realización no han tenido siempre en cuenta el *contenido multidimensional* del proceso y el *carácter transdisciplinar* en que debe ser tratado. De aquí la necesidad de que no solo en la docencia, la investigación y en la extensión, sino también en los procesos reales, el desarrollo sea atendido cada vez más por los actores como un proceso de *contenido multidimensional* y se atienda su *carácter transdisciplinar*, es decir, que se ponga el énfasis hacia el área donde convergen las distintas ciencias para impulsar el desarrollo y se construya tal transdisciplinariedad.

Las dimensiones del desarrollo están relacionadas con una o más ciencias y disciplinas, las cuales se encuentran mutuamente relacionadas en los procesos reales de desarrollo en que se desenvuelven de forma compleja y contradictoria, por lo que lo *transdisciplinario* se convertiría en un resultado que *debe ser construido* a partir del proceso de formación de los recursos humano, la investigación, transferencia y generación de nuevos conocimientos y tecnologías y de la generación de nuevos conocimientos y tecnologías, por los actores e investigadores, de transformación y extensión.

La Investigación+Desarrollo debe concebirse entonces, en primer lugar, con un enfoque transdisciplinario, que parta de lo global hasta llegar a lo local, vinculándose con las realidades más concretas en todas las *dimensiones* del desarrollo, para luego construir las generalizaciones teóricas y tecnológicas que emanen de la realidad y sirvan para explicarlos y transformarlos. Además, la investigación se debe

constituir en un proceso que va más allá de ella misma, para convertirse en un proceso de desarrollo del objeto, de formación y el entrenamiento de los actores directos, de los beneficiarios y de los propios investigadores, es decir, de su autodesarrollo. Esto significa que al mismo tiempo que se investiga, se formarán los actores e investigadores, se introducen y se socializarán los resultados. Así, la ejecución de la investigación+desarrollo permite un mayor grado de integración de las distintas dimensiones y procesos, a la vez que contribuye a la construcción de lo transdisciplinario, es decir, que conduce al desarrollo tanto en el ámbito local y territorial como a nivel global y permite la sostenibilidad del mismo.

El debate constante enriquecer la teoría acerca del desarrollo a partir de la sistematización de toda la experiencia acumulada y el quehacer práctico de los investigadores y actores y, quienes al tomar en cuenta los problemas globales, las experiencias y particularidades nacionales pueden *reconstruir la teoría del desarrollo con un enfoque transdisciplinario que explique* la realidad y sus contradicciones y contribuya a solucionarlas. Cuba acumula una experiencia y ha hecho aportes importantes en el plano teórico-metodológico, a la conformación y aplicación de índices para el diagnóstico y la medición del desarrollo humano, lo que se verifica en la *Investigación sobre desarrollo humano en Cuba 1996*, donde se introduce un índice para evaluar el desarrollo humano de las provincias (CIEM; Índice Provincial de Desarrollo Humano); resultados también referenciados en el *Informe sobre desarrollo humano 1999* (PNUD, 1999). Los debates posteriores permitieron introducir en la *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*, el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (CIEM, 2000), cuya última aplicación fue en el año 2003. Su utilización y perfeccionamiento debe servir para el diagnóstico de las regiones seleccionadas y la evaluación de los logros esperados.

CONSIDERACIONES FINALES

La economía y la sociedad actual se encuentran, desde octubre de 1959, en el período de Transición del capitalismo al socialismo, período particular de transformación revolucionaria ascendente donde se crean las nuevas relaciones sociales de producción. Su estructura socioeconómica se distingue por ser heterogénea; lo que significa que está compuesta por distintos modos de producción o tipos de economía, donde el modo de producción socialista en transición al socialismo subordina al resto. Los niveles de heterogeneidad han variado a lo largo de estos 60 años, pero sin perderse la naturaleza intrínseca del socialismo.

En Cuba el *desarrollo* como en cualquier otra sociedad es multidimensional; abarcando la economía, la sociedad, la cultura, el medio ambiente, la tecnología, la política y lo jurídico, pero sustentado en principios y/o valores diferentes de cualquier otro modelo de desarrollo tales como: la eficiencia, la equidad, la sustentabilidad, la justicia social, la cooperación, la seguridad, la potenciación, la complementación y la participación.

La independencia y soberanía nacional, la equidad y la justicia social, donde el ser humano — no el “capital humano” o “los humanos convertidos en capital”— se ha convertido en el centro y protagonista de su propio destino, ha sido el fundamento del desarrollo transicional cubano hacia el socialismo.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la República de Cuba (2019). Editorial “Empresa de Artes Gráficas Federico Engels”, La Habana.

Colectivo de autores (1998): *Economía Internacional* t II. Editorial “Félix Varela”, La Habana.

Castro Ruz, Fidel (1983): *La crisis económica y social del mundo. Sus repercusiones en los países subdesarrollados, sus perspectivas sombrías y la necesidad de luchar si queremos sobrevivir*, Informe a

la VII Cumbre de Países No Alineados (NOAL), Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana.

Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017. Impreso en la Unidad Económica Básica (UEB) GRÁFICA. EMPRESA DE PERIÓDICOS.

Engels, Federico (1979): *Anti- Duhring*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana.

_____. (1979): *La Ideología Alemana*. Editora Política, La Habana.

Figueroa Albelo, V. (2006): *La Economía Política de la Construcción del Socialismo*. Editorial Eumed.Net.

Guevara, Ernesto (1988): *El Socialismo y el hombre en Cuba*. Editora Política, La Habana.

García Ruiz, J. G. (2002): "Justicia social y equidad: el modelo estratégico de desarrollo humano en Cuba". El Catoblepas. Número 2, abril, página 5. <http://www.nodulo.org/ec/2002/n002p05.htm>.

_____. (2009): *La Ciudad sustentable con desarrollo humano sustentable en América Latina. Temas de Pesquisa*. Editorial FURG, *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*, Editorial Caguayo, La Habana 1997.

Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba 2003.

Lenin, V. I. (1983): *Contenido Económico del populismo y su crítica en el libro del Sr. Struve*. Obras Completas, t. I., Editorial Progreso, Moscú.

Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, aprobado en el VI Congreso del PCC el 18 de abril de 2011, Lineamiento 02, p. 10.

Marx, C. (1973): *El Capital* t. I, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Prólogo.

_____. (1970): *Contribución a la crítica de la Economía Política*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, Prólogo.

_____. y Engels, Federico (1971): *Manifiesto del Partido Comunista*. Obras Escogidas en dos tomos, Editorial Progreso, Moscú.

Mora, Rudy (2003): Revista Temas, No. 33/34, abril/septiembre.

Néstor Kohan (2005): *Fetichismo y hegemonía en tiempos de Rebelión*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

CAPÍTULO 2

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL AL ALCANCE DE CUBA

Ricardo Jesús Salar Sotés*

1. INTRODUCCIÓN

Buscar dar racionalidad a las políticas que deben implementar las entidades del Estado y estimar sus efectos socioeconómicos (esperados o no esperados) son, en las últimas décadas, las principales preocupaciones de los analistas de políticas públicas. También los gestores y *policymakers* quieren conocer y tener esas herramientas con las que puedan hacer mejoras para alcanzar los logros que persiguen.

Este artículo pretende argumentar que la evaluación del diseño de las políticas públicas es una herramienta al alcance de Cuba; al tiempo que, apuesta además por probar tal afirmación a partir de elegir como estudio de caso particular, (de política pública), a los Lineamientos económico y sociales para el desarrollo económico social de Cuba. Así se propone una evaluación del diseño de los llamados “Lineamientos” con un enfoque propositivo que permita mejorar el diseño y con ello las estrategias de intervención para favorecer una cultura de transparencia y comprensión de la acción de gobierno, no

* Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Vilas, Cuba. E-Mail: ricardoss@uclv.cu

solo desde quienes finalmente toman las decisiones, sino desde quienes participan del proceso para el logro del desarrollo económico social, en Cuba.

El presente trabajo resulta de una importante revisión bibliográfica y del empleo de diferentes métodos. Entre los que destaca como método general el materialismo histórico, así también fueron utilizados el análisis de texto y la triangulación. El esfuerzo, que ha resultado, ayuda a entender la significación de la evaluación del diseño en el contexto actual cubano; aunque eso sí llamando la atención sobre el hecho de que la adopción que hagamos no deberá ser acrítica, sino que debe caracterizarse por la innovación y la construcción de soportes teóricos apropiados para resolver nuestros desafíos y adaptarse a nuestros escenarios.

Tomando en cuenta además los retos que enfrenta la administración pública se hace necesario utilizar esta herramienta para fortalecer sus condiciones institucionales, para promover el bienestar en la población a través de la mejora en la calidad de las políticas públicas y la intervención que resulte.

LAS EVALUACIONES DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD.

Las evaluaciones de diseño de políticas públicas es una herramienta destinada a facilitar la mejora continua de los servicios públicos. Estos estudios están orientados a analizar el desempeño de una intervención a fin de facilitar la identificación de aspectos a ser mejorados y realizar recomendaciones para su puesta en práctica. El propósito de las *evaluaciones de diseño* es brindar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas orientadas a:

- I. facilitar el aprendizaje organizacional;
- II. impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y
- III. apoyar el proceso de toma de decisiones.

En este marco las evaluaciones diseño son entendidas como estudios específicos para recolectar, sistematizar y

generar información sobre el desempeño de una intervención pública y los factores que influyen sobre la misma a nivel de diseño. Desde esta perspectiva las intervenciones públicas son definidas como un conjunto de actividades que tienen como propósito común resolver problemas o necesidades de una determinada población objetivo.

Las evaluaciones del diseño son complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. Se diferencian de las evaluaciones de impacto. Las evaluaciones de impacto implican el desarrollo de líneas de base y grupos de control para analizar directamente el cambio generado por la intervención en el problema o necesidad que se pretendió enfrentar. En cambio, las evaluaciones del diseño permiten identificar fortalezas y/o oportunidades de mejora de las intervenciones que condicionan la probabilidad de generar dicho cambio en la dirección esperada, economizando tiempo y recursos. Estas evaluaciones permiten conocer la consistencia del *diseño* de una intervención a partir de una “Matriz de Objetivos” que refleje la estrategia actual y sus resultados esperados. A través de este esquema se analiza el diseño en relación a:

- el problema o necesidad que busca superar y
- la lógica interna de la estrategia de intervención propuesta.

DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN

En este punto de las definiciones, es necesario conceptualizar a la evaluación de las políticas públicas como un “área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales”¹ Se puede agregar a esta definición, que los distintos tipos de evaluación al afirmar que esta es la aplicación sistemática de los procedimientos de

¹ Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. *IDR. Sevilla*. Pág. 2.

la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social. De este modo, se desagrega a las políticas públicas en sus distintas fases y se incorpora la noción de que la evaluación tiene un rol específico en cada una de ellas.

María Bustelo Ruesta² realiza, en su tesis doctoral, una interesante desagregación de las distintas definiciones sobre la evaluación de políticas públicas. Asegura que son centrales las nociones de: política pública como objeto, del juicio crítico y sistemático como procedimiento, de la evaluación del mérito y del valor de la intervención; y de la función de la evaluación de rendir cuentas y/o mejorar la intervención pública.

En estas definiciones se incluye en el objeto de estudio a todos los niveles de intervención pública, bien sea en forma de políticas globales o una unidad de análisis menor como planes, programas y proyectos. Asimismo, como también hacen los autores previamente citados, se incluye todas las fases de desarrollo de una política pública: *su diseño, su ejecución y sus resultados e impactos*. En segundo término, es necesario hacer hincapié al momento de definir la evaluación de políticas públicas, al carácter sistemático, mediante herramientas científicas, de la valoración de la intervención social. No existe evaluación sin valoración, ni valoración crítica sin herramientas científicas. Por otro lado, se distingue la evaluación del mérito y del valor, siendo el mérito las cualidades intrínsecas de una intervención, mientras que el valor tiene una relación con el contexto en el que actúa. Una política pública se define como valiosa en la medida en que tenga un impacto positivo en el contexto en el que es llevada adelante; así puede ser meritoria pero no valiosa una política extemporánea o que carezca de una adecuada lectura de la realidad.³

² Ruesta, M. B. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

³ Ruesta, M. B. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*

Por último, se incluye su incidencia en la política. Existen en el campo de la evaluación, las evaluaciones formativas y sumativas. Las formativas son aquellas que tienen por objetivo mejorar el objeto evaluado mientras que las sumativas tienen como objeto suministrar información para decidir sobre el inicio o continuidad de una determinada política pública.⁴ Así, se afirma que las evaluaciones, desde la óptica formativa, son un medio para apoyar a los implicados en la política pública. La evaluación debe ser entendida como un proceso para aprender y mejorar la política pública.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO.

Definidos ahora sí, los rasgos fundamentales de la evaluación de políticas públicas, es necesario adentrarse en los conceptos nodales de la evaluación específicamente del *diseño* de las políticas públicas. Los conflictos sociales contemporáneos, la revolución tecnológica que lleva consigo el acceso a la información des-territorializada e instantánea, el crecimiento de proyectos de vida alternativos son entre otros los factores generados por sociedades crecientemente fragmentadas, movilizadas y polarizadas, las cuales necesitan de ingentes esfuerzos para regenerar su cohesión social, fin último de todo Estado.⁵

En particular en América Latina, el abandono de los preceptos neoliberales luego de crisis sociales inéditas en la región; junto a condiciones externas extraordinariamente favorables (aún hoy después de que la izquierda en América latina ha perdido espacios), han generado una ventana para crear nuevas políticas públicas.⁶

(Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

⁴ Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. *IDR. Sevilla*. Pág. 2.

⁵ Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: INAP – Universidad de Chile.

⁶ Nogueira, R. M. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias*. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las políticas y gestión pública en América

Es en ese contexto de una nueva oportunidad de diseñar políticas públicas es que cobra más relevancia la calidad de los procesos de evaluación. Pero la evaluación de diseño no ha sido la rama más explorada de la evaluación. Los primeros esfuerzos fueron puestos en las evaluaciones de impacto, en consonancia con las conceptualizaciones de las Políticas Públicas previamente mencionados. A medida que avanzaron visiones más integrales de la evaluación, se definió más claramente la evaluación de diseño. Podemos diferenciar esta como la mayoría de la bibliografía lo hace, de la evaluación de gestión y de la evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas; las cuales difieren sustancialmente en el enfoque y la metodología utilizados.

La evaluación de diseño podemos iniciar definiéndola como la evaluación que determina la bondad de la lógica de la intervención, analizando “puertas adentro” la racionalidad de diagnóstico y objetivos y, “puertas afuera” la coherencia entre los distintos instrumentos de una intervención con el resto de la política pública (o con el resto de las políticas públicas) en curso.⁷

En cuanto a la evaluación “puertas adentro”, la misma intenta asegurar que exista una investigación diagnóstica previa a llevar adelante una política pública, así como su bondad; clarificando y mejorando las bases de análisis que dan origen a la intervención. También evalúa la estimación de la población objetivo de la intervención, la claridad y estructuración de los objetivos. “Puertas afuera” la misma se concentra en la coherencia interna de la política tanto interna como en la externa. En la interna se evalúa las relaciones Problemas – Objetivos – Medios, así como la definición, estructuración y jerarquización de los objetivos. En la externa evalúa la correspondencia de estrategias con Políticas Públicas concurrentes en tiempo y población objetivo.

Latina, 13-46. CABA: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (Eds.)

⁷ Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57).

La evaluación de diseño también se define como la evaluación que realiza un análisis crítico de los elementos que justifican la necesidad de la intervención y como esta se articula. En este sentido, la evaluación de diseño se abre en componentes para asegurar entre otras cosas que haya una *clara definición del problema*, que esta esté basada en un buen análisis de la realidad, que las metas y objetivos estén correctamente definidos y jerarquizados. También evalúa la relación entre los problemas y los objetivos, si existe una coherencia entre la concepción del programa y la filosofía de la institución que lo lleva adelante, y si están definidos claramente los aspectos operacionales de la política: recursos, metodología utilizada, mecanismos de información y seguimiento.⁸ *En suma, el análisis se divide en dos grandes componentes: la evaluación de racionalidad y la evaluación de coherencia.*

La evaluación de racionalidad comprende los elementos anteriormente mencionados como de “puertas adentro” del evaluando. Cuando se hace referencia a la evaluación del diagnóstico realizado y de la identificación de la población objetivo se la identifica como el análisis de relevancia de la política. Y cuando se hace referencia a la definición, jerarquización, estructuración y coherencia de los objetivos se denomina a este análisis de pertinencia de la política.

En cuanto a la primera es crucial la identificación de cuál es la *definición del problema*. Se analiza el diagnóstico y las relaciones de causas-problemas-efectos no solo para asegurarse una mínima seriedad en el diseño de la intervención pública, en la medida que este respaldado por un estudio de la realidad; sino también porque este expone los orígenes de la catalogación de un *fenómeno social* como *problema* y cuáles son los *efectos indeseados socialmente*. Esta construcción que está sujeta a múltiples y variadas valoraciones subjetivas será la base sobre la que se sostiene

⁸ Ruesta, M. B. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de géneros de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

la lógica de la intervención.

Llegado a este punto es preciso señalar que los mismos autores, antes referenciados indican la necesidad de acudir a la Teoría del Problema que sustenta la realización de una cadena lógica que incluye Causas – Problemas – Consecuencias. Estas relaciones de causalidad tienen virtudes inocultables como es la de poder tener una visión “simplificada” de la realidad para intentar explicarla y contrastar hipótesis diversas; virtud o defecto de todo modelo explicativo. También permite pensar los problemas sociales con objetividad para explicar con lógica, coherencia y síntesis; los mismos. Asimismo, también son evidentes las limitaciones, entendiéndolo como señala Carmen Vélez⁹, que estas abstracciones muestran una realidad simplificada y rígida que no coinciden con la lógica social en la cual; las más de las veces convergen múltiples factores. Es por ello necesario incluir esta problemática en las herramientas de evaluación para arribar a más confiables conclusiones.

Por otra parte, la identificación de la población objetivo tiene una gran relevancia en relación con la identificación del impacto potencial de una política, con la estimación de los recursos necesarios para llevarla a cabo y hasta para hallar objetivos ocultos. El análisis se centrará en juzgar si existe infra o sobreestimación de la población objetivo, pudiendo proponer medidas correctivas del diseño. Así, luego del análisis de la población objetivo, políticas categorizadas como insostenibles fiscalmente pueden convertirse en sostenibles, políticas con escaso impacto pueden mejorar sustancialmente este aspecto, o políticas que eran meramente enunciativas pueden verse así, a la luz de la inexistencia de una población objetivo relevante.

Por último, la evaluación de racionalidad incluye el análisis de pertinencia, el cual es el que se centra en realizar un juicio crítico sobre la formulación de los objetivos de la

⁹ Vélez, C. (2007): «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo», *Nuevas Políticas Públicas*, n.º 3, pp. 145-170.

política. En el mismo se deben delimitar, clarificar y estructurar los objetivos para de este modo poder definir con precisión que faceta del problema enunciado se pretende solucionar¹⁰. Este análisis, por su complementariedad, se encuentra también en otros autores como parte del análisis de coherencia interna de la evaluación, pudiendo tomarse parte del mismo como un juicio acerca de las sinergias y contradicciones de la intervención pública.

El análisis de pertinencia tiende en primer término a evaluar la relación entre los objetivos y la problemática previamente definida. Cualquier evaluación puede poner en evidencias que, los problemas sociales se descomponen en la cadena lógica Causas- Problemas-Efectos, así también en este análisis se pretende poder enjuiciar si hay correlación entre la problemática y los objetivos diseñados. Particularmente se pretende concluir que parte de la cadena lógica pretende atacar, para así poder determinar si estamos ante una política que ataca las causas del problema, las dimensiones caracterizadoras o las consecuencias del mismo.

En segundo término, la clarificación y delimitación de los objetivos permite por un lado brindar una mayor orientación a los gestores de la intervención pública y por otro hallar ciertos vicios muy comunes en ella. Carlos Bueno enumera, entre otros, la voluntaria falta de operatividad de los objetivos por parte de las autoridades; para no enfrentar eventuales costos políticos ante falta de cumplimiento o para tener una amplia capacidad de gestión de instrumentos financieros orientados por objetivos. Y también puede revelar la presencia de objetivos ocultos los cuales a veces pueden ser no solo contradictorios con los enunciados, sino convertirse en objetivo principal para ralentizar o torpedear el éxito de la intervención pública.

Según Osuna¹¹, la evaluación de la coherencia interna

¹⁰ Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57).

¹¹ Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. *IDR. Sevilla*. Pág. 2.

es un juicio acerca de la jerarquización de los objetivos y de la correspondencia entre estos y los problemas definidos. Para otros autores como Bueno, en ella también se incluye un análisis de coherencia entre los objetivos formulados y los medios dispuestos para la intervención.

La evaluación de coherencia interna como se ha señalado previamente, suele compartir elementos con la evaluación de pertinencia. Según los autores que se tomen se clasifican ciertos análisis en una u otra. En cuanto a la jerarquización de objetivos, es necesario definirla como el análisis que permite identificar los objetivos globales y la cascada de objetivos específicos que de esta se desprende; así como el juicio acerca de las posibles sinergias e incoherencias entre los mismos.¹²

Diferenciándose en este punto del análisis de pertinencia, en esta faceta de la evaluación se concentran los esfuerzos en analizar las interrelaciones entre los objetivos y no su definición, acotación, etcétera. En el mismo, Bueno y Osuna¹³ señalan que es necesario incluir tanto los objetivos explícitos como los implícitos que hayan surgido en los análisis previos; a fin de poder emitir un juicio comprensivo sobre la política.

Luego, este análisis se aboca, según los autores, a analizar la coherencia entre todos los elementos de la política pública. Para ello es necesario tomar la Teoría de la programación y la Teoría del cambio, que abren la comúnmente denominada “caja negra” de los procesos sociales, para explicar la lógica de la intervención. Se toma de la teoría de la programación la concatenación entre Insumos – Actividades– Resultados – Objetivos específicos – Objetivo global, entendiendo a esta cadena lógica como la guía para poder evaluar la coherencia entre estos componentes, partiendo del Objetivo global. En esta cadena de

¹² Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. *IDR. Sevilla*. Pág. 2.

¹³ Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, p. 57.

programación se intenta encontrar un modelo explicativo de *porque* se producirían los cambios en la intervención y lo alineada que esta la estrategia de intervención con los Objetivos globales.¹⁴

Por último, se incorpora al análisis el contexto externo con sus oportunidades y amenazas a la intervención en cuestión, retomando de la Teoría del cambio por la cual según “el mecanismo de cambio no es la actividad del programa sino la respuesta que la actividad genera en las personas”¹⁵

Por último, la evaluación de la coherencia externa también emerge como uno de los rasgos fundamentales de la evaluación. La coherencia externa tiene una gran relevancia en la actualidad de las políticas públicas. Dada la participación de diferentes niveles jurisdiccionales en un país federal como Argentina, cualquier política necesita de una coherencia en cuanto a marcos referenciales y objetivos sociales para llegar a sus objetivos. A su vez, según Peters y Savoie¹⁶ las condicionalidades impuestas por los esquemas de financiamiento limitan la capacidad de decisión y obligan a darle coherencia y coordinación a las políticas públicas.

En el análisis de coherencia externa se incluye el análisis de la tensión de la acción pública: la inevitable tensión entre los diferentes objetivos sociales y la necesaria complementariedad que tienen que tener. En este sentido, se define a la coherencia externa como “el resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos”¹⁷

¹⁴ Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57).

¹⁵ Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall. 2 ed. p. 57.

¹⁶ Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 281-290.

¹⁷ Nogueira, R. M. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias*. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, 6. CABA: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de

Así, la coherencia se evalúa como *la capacidad de dotar de convergencia de impactos a las políticas y de este modo aumentar la correspondencia entre objetivos y resultados*. Sin embargo, la coherencia externa encuentra límites y escollos que debe sortear a fin de ser realizado. Esta es un objetivo deseado en las políticas, pero en el contexto de sociedades, con un alto grado de movilización y fragmentación como las contemporáneas, este no es un objetivo sencillo. Los modelos absolutamente “racional-deductivos” de toma de decisiones sólo son posibles en sociedades planificadas centralizadamente o plenamente consensuales.

La coherencia de la acción estatal es un complejo entretrejo político de consensos momentáneos, dado que el poder en las sociedades donde existe el multipartidismo se encuentra segmentado en redes de actores con capacidad de impulsar, así como de vetar los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas. Aun con estos condicionantes, es dable analizar los arreglos institucionales y de gestión que hacen posible la coherencia externa.¹⁸

Según Osuna, metodológicamente también la coherencia externa se debe evaluar haciendo una comparación de la lógica de dos políticas que se quieran comparar, siguiendo la teoría de la programación, identificando sus Medios – Objetivos – Fines (la imagen en positivo de la problemática social) y sus Causas – Problemas – Consecuencias (imagen en negativo); y de ahí comparar la faz operativa de la política tomando como variables actividades, resultados esperados y recursos o insumos utilizados.

El presente trabajo toma como caso de estudio los *Lineamientos económicos y sociales* para el desarrollo económico social de Cuba, que pudiéramos alegar como

Gabinete de Ministros de la Nación. (Eds.)

¹⁸ Nogueira, R. M. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, 13-46. CABA: *Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (Eds.)*

imprescindible para de manera creativa aplicar a Cuba los elementos que aporta la teoría y la práctica implícitas en la evaluación del diseño de las políticas públicas para acelerar nuestros esfuerzos en la dirección del desarrollo económico social pensado como emancipación, y no como crecimiento.

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL; AL ALCANCE DE CUBA¹⁹.

El marco actual, en el que se conjugan procesos de debate de especial relevancia en torno a la economía como factor de impulso social, con cambios ya aplicados y de gran trascendencia político-institucional, sitúa a quienes corresponde la toma de decisiones ante una importante responsabilidad con el presente y el futuro. Conformar un modelo organizacional eficiente, con agilidad en la dirección y gestión de las decisiones políticas, y donde la planificación sea protagónica, al tiempo que se van haciendo partícipes determinadas iniciativas productivas colectivas e individuales, es un importante reto que exige una creatividad responsable.

A esto se le añade la siempre estricta exigencia, además de otros principios esenciales de toda economía en tránsito al socialismo como, la eficacia, la responsabilidad en la gestión y ejecución de las asignaciones presupuestarias. Ello adquiere una mayor trascendencia ante la necesidad de establecer modelos de reparto de competencias y recursos bajo requerimientos ajustados a respuestas sociales y productivas. De este modo, la presencia de una multiplicidad de entes de gestión, con sus correspondientes competencias, exige fórmulas de control específicas orientadas a maximizar el eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles al dar respuesta oportuna y adecuada a las necesidades sociales de

¹⁹ Bueno Suárez, Carlos. Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. Economía y Desarrollo, vol. 150, núm. 2, julio-diciembre, 2013, Universidad de La Habana, Cuba. pp. 23-39. Economía y Desarrollo. ISSN: 0252-8584 eyd@fec.uh.cu, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541208002>

los ciudadanos y a las de la nación. Se requiere, para ello, desarrollar unas sólidas bases científicas para maximizar la racionalidad, la coherencia, y la eficacia en la realización de los objetivos de la construcción socialista.

En este sentido, la evaluación del diseño de políticas públicas, es una herramienta orientada a la mejora de la planificación, seguimiento, gestión y ejecución de las estrategias de intervención en materia económica y social. Es además un instrumento que ayuda a clarificar las opciones de decisión, a mejorar su racionalidad y coherencia, y, con ello, a potenciar las oportunidades de obtención de logros en términos de eficacia y eficiencia. Se plantean, además, que a través de la evaluación del diseño de las políticas públicas se puede logra pautas de socialización de la política a través de procesos que permitan involucrar en el diseño, y también en el conocimiento de las actuaciones, a la propia ciudadanía, a través de sus múltiples formas asociativas,

Esto debe consolidar, asimismo, la legitimidad de la intervención estatal en la época de la transición socialista. Lo que fortalece ineludiblemente sus principios de transparencia en la gestión y ejecución de las actuaciones, más allá de lo que en la actualidad está consolidado institucionalmente, como es el caso del control del cumplimiento de la legalidad y regulación social a través de las normas. Se trata ahora de ahondar en el estricto y generalizado conocimiento de qué se hace, para qué, pero desde la óptica del protagonismo del pueblo como decisor.

Tales elementos pueden ser considerados para estructurar el diseño de las estrategias de intervención política de forma que den respuestas eficaces orientadas a los problemas socioeconómicos presentes y futuros, los cuales requieren soluciones oportunas y certeras adscritas al marco de las directrices ineludibles recogidas en los *Lineamientos*.

La significación de la evaluación del diseño de las políticas está dada porque es una herramienta a disposición de los gestores de las entidades que debe facilitar el aprendizaje y el conocimiento multinivel de la acción pública; por tanto, puede contribuir, con argumentos analíticos, a su

mejora en términos del diseño de políticas que luego, de seguro se traducirá en niveles de optimización más elevados, en su gestión e implementación.

La evaluación orientada a la mejora del diseño de las políticas se plantea dar respuestas en el ámbito del contexto de intervención, en lo referido a la estrategia y en el área que interrelaciona a la estrategia política frente a su contexto. Se trata, por tanto, de dar respuesta a una multiplicidad y diversidad de preguntas que, más allá de las genéricas asociadas normalmente a toda tarea de investigación sobre el qué, el cómo y el para qué investigar. Dar respuesta a algunas de estas cuestiones no es simple ni inmediato. Por una parte, porque las políticas públicas y sus instrumentos son múltiples y variados. Por otra parte, porque las realidades que caracterizan el contexto sobre las que estas inciden son complejas, con múltiples elementos que condicionan su devenir y que, en numerosas ocasiones, escapan de la capacidad de control o previsión de las acciones de gobierno (desastres naturales, incidencias en mercados o acciones internacionales, prioridades perentorias no esperadas, etcétera): Ante todo, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de factores que operan simultánea y sucesivamente en la realidad y tienden a elevar su complejidad.

La evaluación del diseño de las políticas públicas no puede abstraerse de la diversidad de percepciones que del contexto y de la intervención política tienen aquellos que por este y esta se viesen o pudiesen verse impactados. Indudablemente, dichas percepciones estarán imbuidas de juicios condicionados por múltiples elementos, entre otros, de carácter cultural, ideológico, psicológico, antropológico y económico; en definitiva, elementos psicosociales que pueden ayudar a explicar no solo las específicas formas de interpretar la realidad, sino también las razones por las que esta es así considerada.

Esta aproximación a la realidad social exige el reconocimiento de la multiplicidad perceptiva que de ella se tiene por parte de aquellos agentes que pudieran estar

implicados y condicionados en y por su contexto. Sobre el particular J. Echeverría²⁰ en su texto abajo referenciado afirma que en tanto que las personas pueden ser partícipes del proceso en el ámbito del diseño, de la ejecución o como afectados o beneficiados por la intervención, la valoración que estas hagan dependerá de sus vivencias. Esto surge del reconocimiento, por una parte, de la dificultad ante la multiplicidad y heterogeneidad de escenarios sociales, tanto en el tiempo como en el espacio, para los que se puedan diseñar y acometer intervenciones públicas homogéneas.²¹

En esa heterogeneidad de contextos territoriales, organizacionales, sectoriales y poblacionales, hay incluso algunos que pueden ser de muy difícil acceso y análisis por parte de los evaluadores. Asimismo, dentro de un mismo ámbito, es habitual la presencia de colectivos diferenciados, con sus propias percepciones sobre el contexto y la acción política. La detección y comprensión de la pluralidad es una tarea esencial del analista de políticas públicas, del gestor y del decisor político. Esto permite disponer de una visión integral, conjunta y adecuadamente interpretada de las características del contexto, y de las disposiciones y voluntades de la población como partícipes de la construcción del futuro.

Y es que la evaluación del diseño, en su vertiente constructivista y pluralista, debe contemplar la evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño de la política. El propio paradigma constructivista se sostiene en el intercambio de opiniones o percepciones mediante procesos de interacción y retroalimentación entre gestores y población objeto, lo que marca, las pautas con las que intensifican las dinámicas participativas en la construcción y estructuración de conocimiento.²² Pero en este caso se trata de generar no solo información primaria sobre el contexto y la

²⁰Echeverría, J. (1998): *Ciencia y valores. Propuesta para una axiología de la ciencia*, Contrastes, Málaga.

²¹Alvira, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, Madrid.

²²Guba, E. G. y Y. S. Lincoln (1989): *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publications, California.

estrategia, sino también compromisos mutuos entre gestores y ciudadanos en el planteamiento de nuevas actuaciones, nuevas medidas o instrumentos con los que contribuir, de forma conjunta, a introducir mejoras en las políticas. Este enfoque de evaluación se conoce como evaluación pluralista, el cual se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores y opiniones que coexisten en el seno de la sociedad.

Luego de este preámbulo en que se ha abordado los requerimientos técnicos principales de la evaluación y en particular de la evaluación del diseño de las políticas públicas, estamos en condiciones de realizar un ejercicio mínimo a partir del cual evaluemos sino la única, al menos la política pública nacida de una impresionante consulta popular, que si bien no nos convirtió en decisores, al menos tuvo en cuenta la opinión de la mayoría para elaborar una suerte de macroestrategia para intentar resolver los problemas acumulados durante décadas. Esta situación de partida puede ser reconocida como **una crisis** que pudo generar una entropía suficiente para destruir el sistema, es por ello que ahora elegimos su propuesta de solución para convertirla en un estudio de caso para significar no solo la valía y defectos, sino también para evidenciar el reto y las oportunidades que entraña el empleo de la evaluación del diseño como instrumento que no solo nos acerque a mejorar el desempeño de la administración pública, sino también al objetivo estratégico de construir el desarrollo económico social; claro pensado como emancipación humana.

Una evaluación del diseño de los “**Lineamientos**”, llevaría en primer lugar a una perspectiva de “puertas adentro”, la que como se ha explicado intenta poner en evidencia si existe una investigación diagnóstica previa a llevar adelante una política pública de tal magnitud; para clarificar y mejorar las bases de análisis que dan origen a la intervención. Puertas adentro también deberá evaluar la estimación de la población objetivo de la intervención, la estructuración de los objetivos y su correspondencia con la situación que se pretende resolver.

Para este empeño y sobre todo con fines didácticos pudiéramos auxiliarnos de una problemática, y así de este modo poder explicar la necesidad de la aparición de tal proyecto de solución, está interrogante en opinión del autor pudiera formularse del siguiente modo:

- I. *¿Qué situaciones generaron la aplicación de esa política pública conocida por “Lineamientos económicos y sociales para el desarrollo económico de Cuba”?*

La respuesta a esta pregunta lleva a reparar en que el documento contiene un esbozo del diagnóstico que sirvió de preludeo para la construcción posterior de los “Lineamientos”. El análisis de la caracterización que resultó para paliar primero y luego resolver la situación, supone un análisis objetivo que crudamente describe la situación creada. Aunque debiéramos añadir que este análisis está permeado de contradicciones y también de apología. Este documento al abordar la situación en cuestión apunta:

“En cuanto a los factores externos, el entorno internacional se ha caracterizado por la existencia de una crisis estructural sistémica, ... En el orden interno, han estado presentes factores tales como: baja eficiencia, descapitalización de la base productiva y la infraestructura, envejecimiento y estancamiento en el crecimiento poblacional. Por otra parte, en cuanto al funcionamiento de la economía, a partir del año 2003, se produjo una elevada centralización de los mecanismos de asignación y utilización de las divisas”.²³

El análisis de este fragmento pone en evidencia una

²³ Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución". VI Congreso del Partido Comunista de Cuba [en línea]. Cuba-debate. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>. [Links]

contradicción en el análisis de la coyuntura externa dice que la crisis es estructural y sistémica cuando en realidad debía llamar la atención sobre que la situación externa, (Coyuntural), agravó la situación interna, la que debió ser reconocida como estructural y sistémica y luego el documento continúa el análisis de las causas y llama la atención sobre los condicionamientos internos que el documento apuesta por identificar como económicos y sociales, pero no repara en insuficiencias de la administración pública, o en errores como: no reconocer la valía del mercado, o a la propiedad privada para este momento de la construcción socialista, en Cuba.

Esto prueba que, aunque el análisis de la situación que dio lugar a los “Lineamientos económicos y sociales” fue objetivo, al reconocerse los resultados de tal diagnóstico; los decisores dejaron fuera del análisis algunas de las variables más importantes a tener en cuenta a la hora de diseñar el Proyecto que debía resolver aquella situación denotada con el nombre de “Periodo de especial en tiempo de Paz”, pero que en realidad fue una profunda crisis que pudo generar una entropía del sistema.

La evaluación del diseño de dicha política pública pone en evidencia que de manera explícita los objetivos no existen, al tiempo que los medios a partir de los que se debía alcanzar estos objetivos tampoco está explicitados. Con estas carencias es muy difícil determinar definición, estructuración o jerarquización de los fines que supone esta política pública. Tampoco hay determinaciones de financiamiento, u otros recursos también necesarios, como tampoco existe una delimitación del tiempo en que debían alcanzarse los objetivos.

Ya resuelto entonces la primera de las tareas, podemos continuar ahora con igual enfoque didáctico que cuando iniciamos tal esfuerzo asistiéndonos de interrogantes como las que siguen:

1. *¿Qué elementos caracterizaron a la propuesta de solución, que identificamos con el nombre de Lineamiento económicos y sociales para el desarrollo económico social de Cuba, desde la perspectiva “puertas afuera”?*

II. ¿Cuáles los principales defectos que tiene el diseño de política, para alcanzar los objetivos propuesto?

Con las carencias, antes denunciadas, es muy difícil realizar la evaluación del diseño de la política pública en cuestión, con el enfoque conocido como “Puertas afuera” pues esta parte de la evaluación se concentra en la coherencia interna de la política como en la externa es decir que se concentra en evaluar la correspondencia de estrategias con Políticas Públicas concurrentes en tiempo y población objetivo. Hay que reconocer que el tiempo en que fue aprobado no existía una estrategia de largo plazo, ni otras políticas públicas aprobadas, ni metodologías o procedimientos aprobados para tal fin. El documento en cuestión, si tiene determinada la población a la que alcanzaría, pues, aunque no hay una declaración formal implícitamente se puede inferir que abarcaba a toda la población, del país. Tampoco contempla mecanismo de monitoreo durante su aplicación sobre decisores, ejecutores o beneficiarios, este mecanismo de monitoreo solo está contemplado entre decisores, aunque tampoco es explícito.

Queda por agregar que el documento aparece como resultante de una gran consulta popular que pretendía paliar la situación de crisis, se puede afirmar además que fue un Proyecto interesante, con un enfoque de sistema que contenía disímiles intervenciones del Estado, en múltiples áreas, incluyendo tres momentos que al menos declara formalmente, (pero sin mucho tecnicismo):

- uno a corto plazo,
- concebía otro a mediano plazo
- y un último período a largo plazo.

El de corto plazo suponía alcanzar el equilibrio, el previsto a mediano plazo, pretendía estabilizar la situación y preparar las condiciones para comenzar a establecer una estrategia para el desarrollo económico social, y luego se destaca un tercer momento hasta el 2030 en que debía comenzarse a trabajar en post del desarrollo económico social

(pero la estrategia estaba sin delinear, fue construida después).²⁴

Una observación detallada al contenido de dichos "Lineamientos" permite visualizar la preponderante preocupación de los decisores de políticas sobre la cuestión económica como ruta principal de los cambios que se pretenden, para lograr la estabilidad económica y poder continuar con las garantías económicas y sociales con visos de igualitarismo, estas evidencias ponen de manifiesto que Marx ha quedado en el olvido; pues la estrategia resultante no repara en que desde las construcciones revolucionarias de este intelectual orgánico, recibimos un llamado contantemente para apropiarnos de la idea que destaca "al empoderamiento colectivo como la vía para reinvertir el capitalismo y construir una sociedad sin enajenación. Tal perspectiva que pondera lo

²⁴ El documento está redactado en forma de directrices, que está esbozadas en estrechos párrafos que pretendieron ser en su momento no solo un paliativo para lograr el equilibrio económico, sino incluso emprender el rumbo del desarrollo económico social. Pero el documento contentivo de la política pública, ahora abordada, carece de una metodología apropiada, no tiene un conjunto de procedimientos que facilite su consumación, no están clarificados ni objetivos ni problemas a resolver solo enunciados abordados por sectores o áreas, estos enunciados no están jerarquizados, van dirigidos a toda la población del país, tampoco aparecen determinaciones sectoriales, espaciales o de tiempo. Fue aprobado en el VII Congreso del PCC.

La que se materializó luego de un debate nacional que tuvo como foco de atención la economía del país y que se ha dado a conocer como "la actualización del modelo económico", pautada en "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución", documento programático de los cambios actuales en el que se encuentran los objetivos principales y los derroteros por seguir, especificados en un conjunto de propósitos según las (nuevas) políticas sectoriales, que en su totalidad conforman el diseño general de las reformas.

El objetivo de la consulta nacional sobre los rumbos por tomar fue la construcción de un consenso general, el cual, desde la perspectiva analítica que aquí se ha asumido, se entiende como el nuevo acuerdo político de gobierno, que marcaría las prioridades estratégicas de la actual etapa. Decimos consenso porque al menos desde el gobierno se expresó que fue un proceso sometido a debate, siendo respaldado por la mayoría de los ciudadanos, reformulándose a partir de las propuestas realizadas por éstos, en un proceso democrático de amplia participación popular

económico en el llamado “Proceso de actualización del Modelo” en general y de los “Lineamientos” la podemos confirmar al observar que en la “letra” del documento programático, parecería que la solución al desafío teórico y práctico que representa la “perdurabilidad y perfeccionamiento” del sistema político cubano es sobre todo de índole económica. Esta apreciación se asocia con el hecho de que más de 90% de su contenido, del documento cuestión de análisis, se refiere a asuntos económicos.²⁵

Al captar la relevancia de lo económico en el mapa de esta política pública para la Isla, es importante rescatar la concepción teórica de la que surge: que tiene como divisa principal al empoderamiento colectivo y en cuyo diseño la económica va a constituir la columna vertebral del diseño de las políticas en general.²⁶ Pero ojo avizor, más allá de “la última instancia” que destaca a la economía como una de las determinantes esenciales, habría de repensar a la propiedad y a través de ella a la realización del poder de todos, con todos y para todos como vía para alcanzar las metas del desarrollo económico social y de la construcción de una sociedad desalienada.

Teóricamente, lo que permite que esta conexión entre economía y sociedad rinda frutos es su organización desde la política, lo que define que los medios de producción son (eminentemente) de propiedad social²⁷ y, por lo tanto, es la sociedad también su destinataria. En este enfoque, el instrumento organizativo que permite la ejecución de esta

²⁵ Mesa-Lago, Carmelo (2012). Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos. Madrid: Colibrí.

Mesa-Lago, Carmelo: Académico que desde el exterior estudia y escribe sobre la realidad cubana actual.

²⁶ González, Evelin (2006) "Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI" [en línea]. Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI. Disponible en:

<http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf>.

[Links]

²⁷ Esto supondría en el futuro cuando se logre que los individuos actuarían no como clientes o beneficiarios, sino como decisores o mandatarios.

visión política es la administración pública²⁸. En este entendido debe significarse entonces junto a la relevancia de lo económico, la significación estratégica de lo político, aunque este énfasis se plasma solo de manera implícita en el título del diseño del documento ahora estudiado ("Lineamientos de la política económica...)"²⁹

Además, se puede rastrear en el discurso oficial la intención gubernamental de otorgar una nueva dinámica al ámbito político-institucional y de hecho se está materializando, de manera tal que acompañe las reformas económicas. En su conjunto, la búsqueda de la eficiencia de la economía nacional y el énfasis en la eficacia política son las principales apuestas que aglutinan las diversas reformas que hoy despliega el gobierno en la Isla.

Este estudio pone en evidencia la significación y las carencias que aún tiene la Política pública contenida en los "Lineamientos" posibilitando mejorar su diseño para hacer más eficaz la intervención del Estado para el logro del desarrollo económico social del país, además de mostrar que la evaluación del diseño de políticas públicas se erige como una herramienta útil y necesaria, que debe permitir una consolidación del proceso de construcción y consolidación del modelo cubano de transición socialista. Por ello, se considera que puede ser muy relevante implantar procesos de evaluación con los que estructurar las estrategias puestas en marcha, con objeto de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la intervención estatal.

Y es que la necesidad de gestionar de una forma racional los escasos recursos para solventar limitaciones y estrangulamientos coyunturales, y/o estructurales, hace de la

²⁸ En el caso cubano, la administración pública o el Estado es de todos, con todos y para el bien de todos; más allá de que algunos decisores se fijen más en el profesiograma, que en su misión política.

²⁹ Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución". VI Congreso del Partido Comunista de Cuba [en línea]. Cubadebate. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>>. [Links]

evaluación una herramienta que puede ser de gran utilidad, para mejorar la eficiencia³⁰, la eficacia³¹ y la efectividad³² de las medidas que se ponen en marcha. La evaluación en general y la evaluación del diseño como instrumentos debe incorporarse desde el primer momento en el que se diseñan las estrategias, al convertirse en procesos relacionados y complementarios que caminan a la par. Se trata de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las políticas.

La evaluación adquiere, desde esta perspectiva, una especial trascendencia como mecanismo legitimador de la política, en el que transparencia, compromiso y empoderamiento colectivo han de ser algunas de sus expresiones más inequívocas de la gobernabilidad, la gobernanza y la democracia en la época de la transición socialista, en Cuba. Así, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las políticas, sino también por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración estas en el cual sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

4. CONCLUSIONES

Las evaluaciones de diseño de políticas públicas es una herramienta destinada a facilitar la mejora continua de los servicios públicos. Estos estudios están orientados a analizar el desempeño de una intervención a fin de facilitar la identificación de aspectos a ser mejorados y realizar recomendaciones para su puesta en práctica.

³⁰ Producir con una racionalidad basada en la ciencia aplicada, que supere el despilfarro.

³¹ Obtener los resultados esperados.

³² En este caso nos referimos a que se establezcan, consoliden y legitimen las relaciones de emancipación humana.

Este estudio pone en evidencia la significación y las carencias que aún tiene la Política pública contenida en los “Lineamientos” posibilitando mejorar su diseño para hacer más eficaz la intervención del Estado para el logro del desarrollo económico social del país, además de mostrar que la evaluación del diseño de políticas públicas se erige como una herramienta útil y necesaria, que debe permitir una consolidación del proceso de construcción y consolidación del modelo cubano de transición socialista. Por ello, se considera que puede ser muy relevante implantar procesos de evaluación con los que estructurar las estrategias puestas en marcha, con objeto de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la intervención estatal.

La necesidad de gestionar de una forma racional los escasos recursos para solventar limitaciones y estrangulamientos coyunturales, y/o estructurales, hace de la evaluación una herramienta que puede ser de gran utilidad, para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha. La evaluación en general y la evaluación del diseño como instrumentos debe incorporarse desde el primer momento en el que se diseñan las estrategias, al convertirse en procesos relacionados y complementarios que caminan a la par. Se trata de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las políticas.

La evaluación adquiere, desde esta perspectiva, una especial trascendencia como mecanismo legitimador de la política, en el que transparencia, compromiso y empoderamiento colectivo han de ser algunas de sus expresiones más inequívocas de la gobernabilidad, la gobernanza y la democracia en la época de la transición socialista en Cuba. Así, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las políticas, sino también por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración estas en el cual sus conclusiones y recomendaciones sirven

de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Alvira, F. (1991): Metodología de la evaluación de programas, CIS, Madrid.

Bueno Suárez, C., & Osuna Llana, J. L. (2013). *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (57).

Bueno Suárez, Carlos. (2013). Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. Economía y Desarrollo, vol. 150, núm. 2, julio-diciembre, Universidad de La Habana, Cuba. Economía y Desarrollo. ISSN: 0252-8584.

Echeverría, J. (1998): *Ciencia y valores. Propuesta para una axiología de la ciencia*, Contrastes, Málaga.

_____. (1998): *Ciencia y valores. Propuesta para una axiología de la ciencia*, Contrastes, Málaga.

González, Evelin. (2006). "Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI" [en línea]. Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI. Disponible en: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf>. [Links]

Guba, E. G. y Y. S. Lincoln (1989): *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publications, California.

Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: INAP – Universidad de Chile.

Mesa-Lago, Carmelo (2012). Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos. Madrid: Colibrí.

Nogueira, R. M. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, 13-46*. CABA: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (Eds.).

Osuna, J. L., Márquez, C., Cirera, A., & Vélez, C. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. IDR. Sevilla. Pág. 2.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). "Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución". VI Congreso del Partido Comunista de Cuba [en línea]. Cubadebate. Disponible en: <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>>. [[Links](#)].

Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 281-290.

Ruesta, M. B. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Vélez, C. (2007): «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo», *Nuevas Políticas Públicas*, n.º 3.

Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall. 2 ed. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541208002>

CAPÍTULO 3

A REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE A SAÚDE DOS TRABALHADORES

Ana Maria Isquierdo*
Maria Claudia Crespo Brauner**

1. A SAÚDE E O AMBIENTE DE TRABALHO

A saúde está ligada às condições de vida, ao meio ambiente e a tudo aquilo que é necessário para atingir o bem-estar. A concepção de saúde não é estática, ela teve mudanças ao longo do tempo e ela manifesta-se sob a perspectiva política, econômica e social.

O conceito de saúde está ligado diretamente à conjuntura social, econômica, política e cultural, ou seja, o conceito é variável e depende da época, do lugar e do poder aquisitivo.

Até 1949, a concepção de saúde era a ausência de doença, sendo ampliado este conceito pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que passou a defini-la como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”, considerando a nova dimensão psíquica, social e comportamental que passava a se estruturar na sociedade.¹

* Mestre em Direito e Justiça Social pela FURG, Doutoranda em Direitos Humanos e Política Social na UCPel. Advogada.

** Doutora em Direito pela *Université de Rennes 1* – França. Pós-Doutorado pela *Université de Montreal* – Canadá. Professora Associada da FURG/RS. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da FADIR/FURG.

¹ BRAUNER, Maria Claudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. *O crescente*

A partir da Conferência Internacional sobre a promoção da Saúde, em Ottawa, em 1986, foi instituído uma nova visão diferenciada da saúde. Saúde é sinônimo de ter paz, abrigo, alimentação, renda, educação, recursos econômicos, ecossistema estável, recursos sustentáveis, equidade e justiça social. Então, a saúde passa a ser vinculada às condições de vida, ao meio ambiente, a tudo aquilo que seja necessário a atingir o bem-estar do cidadão.

Já em 1986, também, conforme a VII Conferência Nacional de Saúde, no Brasil coadunando com a Organização Mundial da Saúde², na qual o Brasil faz parte, passou-se a definir a saúde como um completo bem-estar físico, social e mental e não apenas ausência de doenças.

Outrossim, a saúde e a doença também envolvem dimensões subjetivas e não apenas biologicamente científicas e objetivas, é a normatividade que define o normal e o patológico. As variações das doenças podem ser verificadas historicamente, em relação ao seu aparecimento e desaparecimento, aumento ou diminuição de sua frequência, da menor ou maior importância que adquirem em variadas formas de organização social.³

A saúde depende da conjuntura social, econômica, política e cultural, portanto sofre influência do sistema político. Assim, o capitalismo repercute nas relações econômicas, sociais, profissionais e conseqüentemente no conceito de saúde do trabalhador.

O pensador francês Dejours, por sua vez, compara a

processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico. In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; PIERRE, Philippe. **Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva Internacional.** Rio Grande: Ed. Furg. p. 1-3-132, 2013.

² A Organização Mundial da Saúde (OMS) é uma agência especializada em saúde fundada em 1946, subordinada a Organização das nações Unidas.

³ BACKES, Marli Terezinha Stein; ROSA, Luciana Martins da; FERNANDES, Gisele Cristina Manfrini; BECKER, Sandra Greice; MEIRELES, Betina Hörner Schlindwein; SANTO, Sílvia Maria de Azevedo dos. **Conceitos de saúde e doença ao longo da história sob o olhar epidemiológico e antropológico.** Disponível em <<http://www.facenf.uerj.br/v17n1/v17n1a21.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

conjuntura atual a uma situação de guerra:

... numa conjuntura social que apresenta muitos pontos em comum com uma situação de guerra. Com a diferença de que não se trata de um conflito armado entre nações, mas de uma guerra “econômica”, na qual estariam em jogo, com a mesma gravidade que na guerra, a *sobrevivência* da nação e a garantia da *liberdade*. Nada menos que isso!⁴

David Holmes, referindo-se a pesquisa realizada por Kiecolt-Glader *et al.*, narra que “nos estudos ligando estresse de vida a doença, supõe-se que alto estresse de vida conduz a uma redução na imunocompetência,⁵ a qual por sua vez, conduz a doença”⁶. Dai dizer-se que há uma interação entre a saúde física e a mental.

As perturbações mentais podem ser precursoras da saúde física, ou resultado de efeitos interativos.

Fatores psicológicos também podem causar ou exacerbar distúrbios físicos como ataques cardíacos, pressão alta, derrames, dores de cabeça, asma, dores nos músculos e articulações, erupções de pele, úlceras, resfriados e até mesmo câncer.⁷

Holmes relata que o estresse é o fator psicológico que se encontra na maioria das doenças físicas. É a elevação prolongada do componente fisiológico do estresse que conduz aos distúrbios físicos.⁸

O estresse e a hostilidade são fatores de desencadeamento de conflitos interpessoais. Quanto menos apoio social, maior e mais aumentados são os níveis de estimulação de estresse.⁹

⁴ DEJOURS Christophe. **A banalização da injustiça social**: tradução: MONJARDIM, Luis Alberto-reimpressão- Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007, p. 13.

⁵ Baixa imunologia.

⁶ HOLMES, David S. **Psicologia dos transtornos mentais**; Tradução Sandra Costa- 2ª ed.- Porto Alegre: Artmed, 1997, p. 586.

⁷Idem, p. 357

⁸ Ibdem.

⁹ HOLMES, David S. **Psicologia dos transtornos mentais**; Tradução

É possível compreender o trabalho como uma fonte de manutenção da vida saudável, eis que é através dele que o homem encontra meios de garantir a sua sobrevivência. É através do trabalho que o cidadão produz bens e serviços para ele e para a sociedade.

Mendes e Cruz relatam que o trabalho tem um papel tão fundamental na vida do indivíduo, que acaba causando repercussões tanto na esfera física, psíquica e social. O trabalho tem a capacidade de assegurar a saúde ou um fator preponderante no desenvolvimento de doenças, caso o contexto deste seja caracterizado por condições precárias.¹⁰

O trabalho humano transformou-se em capital, virou mercadoria. Para tanto, foi necessário à implementação de longas jornadas de trabalho, da competitividade, da necessidade de alta produtividade culminando com grande manifestação de sofrimento, crises de estafa e estresse no trabalhador, o que gera, em consequência, psicopatologias.

Dentro deste cenário, os trabalhadores estão cada vez mais perdendo os seus direitos, renunciando inclusive, ao direito de preservarem a sua saúde.

O aumento do número de registro de doenças relacionadas ao trabalho tem ligação direta com as relações sociais de produção.

As relações sociais de produção se deram em função da revolução tecnológica e da globalização, onde as relações de emprego e de trabalho passaram a ser mais competitivas, adaptando-se as dinâmicas do mercado mundial.

Silva comenta sobre o processo social que envolve os indivíduos:

O sofrimento social gerado em macrocontextos está geralmente associado a formas poderosas de dominação que se estendem através de outras instancias sociais até atingir famílias, locais de trabalho

Sandra Costa- 2ª ed.- Porto Alegre: Artmed, 1997, p. 370.

¹⁰ MENDES, A. M & Cruz, R. M. **Trabalho e saúde no contexto organizacional: vicissitudes teóricas.** In : A. Tamayo (Org), *Cultura e saúde nas Organizações* (pp. 39-55). Porto Alegre: Artmed, 2004.

e indivíduos. Dessa forma, dominação e sofrimento, conjuntamente, alcançam também a esfera psíquica de cada um.¹¹

O Ministério da Saúde realizou a relação dos transtornos mentais relacionados ao trabalho, dentre os quais encontram-se o alcoolismo crônico¹², episódios depressivos, estados de estresse pós-traumáticos, neurastenia neurose profissional, transtornos do sono e síndrome de *burnout* ou síndrome do esgotamento profissional.

Ouve-se muito corriqueiramente, que o homem é fruto da sociedade, mas não imagina-se o quanto esta sociedade, o meio ambiente, podem repercutir na saúde do trabalhador.

Não é sem razão que os casos de LER/DORT¹³, apesar de não serem doenças novas, tenham apresentado uma maior incidência nas epidemiologias das organizações contemporâneas. “A repressão da pulsão que não se faz representar no aparelho psíquico encontra-se frequentemente descarregada diretamente no corpo, portanto, em doenças físicas”.¹⁴

Visando proteger a saúde, quer seja mental ou física do obreiro, existem normas reguladoras das relações de trabalho.

A Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), surgiu como uma necessidade constitucional, como uma rede de proteção jurídica. Esta legislação além de assegurar salários

¹¹ de Vasconcelos, Amanda, de Faria, José Henrique. **Saúde mental no trabalho: contradições e limites**. Psicologia & Sociedade [en linea] 2008, 20 (Septiembre-Diciembre): [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016] Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309326579008>> ISSN 0102-7182. Acesso em: 13 abr. 2016.

¹³ As expressões "Lesões por Esforços Repetitivos (LER)" e "Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT)" são termos usados de uma maneira generalizada e que abrangem os distúrbios ou doenças do sistema músculo-esquelético-ligamentar, podendo as mesmas estar ou não relacionadas ao trabalho. A portaria nº 4.062/87 reconhece a LER/DORT como doença profissional.

¹⁴ VASCONCELOS, Amanda de; FARIA, José Antonio de. **Saúde mental no trabalho: Contradições e limites**. Revista Psicologia & Sociedade On-line version, v.03, n. 3. Florianópolis. Set/Dec.2008.

justos, tem o fim de traçar regras sobre as atividades laborais, com o fim de eliminar riscos a saúde do trabalhador, preservando assim a integridade física e psíquica.

Este conjunto de leis não tiveram grandes alterações até o ano de 2017, quando sob o governo de Michel Temer houve a Reforma Trabalhista. Esta reforma modificou as relações de trabalho sob o pretexto de dinamizar a economia e favorecer a retomada dos empregos, conforme veremos a seguir.

2. A REFORMA TRABALHISTA TRAZIDA PELA LEI N. 13.467/17

O fenômeno da mundialização da economia, ou por muitos chamada globalização, criou repercussões em vários campos entre eles o político, jurídico e econômico.

A globalização institui a informação ideológica da competitividade, do consumo e da produção e modifica a relação entre capital e trabalho. O que vale dizer que “globaliza-se as relações, os processos e as estruturas que configuram a dinâmica da empresa e da corporação, do mercado e do planejamento, dos técnicos produtivas e da forma de organização do trabalho social.”¹⁵

Mauricio Galeb, narra sobre a globalização e sua repercussão nos direitos sociais:

A solidariedade e a noção de bem público diminuem na mesma proporção do papel do estado em seu revés político e social. O papel da empresa privada no que tange a regulamentação das vidas das pessoas, aumentou. Não é só Santos (2001) chega a mencionar a existência de uma “fabrica de perversidades” decorrente, é claro, da acirrada competitividade, entre empresas, pessoas e estados. Neste quadro caótico, a fome passa a ser um dado generalizado e permanente, há a falência da saúde pública, alta taxa de desemprego, sistema de educação deficiente, enfim, o

¹⁵ IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, p. 187.

aumento da pobreza em geral. Alias, o geógrafo brasileiro aponta o surgimento de uma pobreza estrutural, nela a globalização aprofundou o desemprego, diminuiu os salários e reduziu a proteção social do estado. A pobreza é generalizada, é permanente e global.¹⁶

Souza Santos comenta as consequências da globalização e os efeitos nefastos sobre as relações de trabalho:

No domínio da globalização social, o consenso neoliberal é o de que o crescimento e a estabilidade econômica assentam na redução dos custos salariais, para o que é necessário liberalizar o mercado de trabalho, reduzindo os direitos laborais, proibindo a indexação dos salários aos ganhos de produtividade e os ajustamentos em ralação ao custo de vida e eliminando a prazo a legislação sobre salario mínimo. O objectivo é impedir “o impacto inflacionário dos aumentos salariais”.¹⁷

No Brasil não poderia ser diferente, na contramão do estudo realizado sobre a saúde do trabalhador, em 13 de julho de 2017¹⁸, foi promulgada a Lei nº 13.467, ocasionando uma mudança profunda no ordenamento jurídico, alterando substancialmente os direitos trabalhistas. Esta lei, conhecida nacionalmente como Reforma Trabalhista, alterou, revogou e introduziu um grande número de artigos e parágrafos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que possuía vigência desde 1943, alterando as relações de trabalho.

¹⁶ GALEB, Mauricio. *Globalização e Ataque ao Mundo do Trabalho: resistência ou submissão?* In: OPUZKA, Paulo Ricardo (Org.). **Direito do Trabalho e Efetividade – Temas Clássicos, problemas contemporâneos**. Curitiba: EDITORA CRV, 2017, p. 54.

¹⁷ SANTOS, Boaventura Souza. *Os Processos da Globalização*, In: SANTOS, Boaventura Souza. **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2ª Ed., Cortez, 2002, p. 34,35.

¹⁸ Esta Lei passou a vigor em 11/11/2017, data essa baseada na *vacatio legis*, que é de 120 dias a partir da data da publicação.

Se não bastasse, conforme prometido pelo governo brasileiro, três dias após a vigência da referida lei, no dia 14/11/2017, foi editada a Medida Provisória nº 808.2017, com aplicação imediata¹⁹, alterando significativamente a Lei 13.467/17.

Atualmente, não temos uma estabilidade na legislação trabalhista, pois embora a Medida Provisória tenha aplicação imediata, ainda encontra-se tramitando no Congresso Nacional. Tal assertiva se dá porque há vários questionamentos sobre a inconstitucionalidade de vários dos seus dispositivos, pois alguns doutrinadores entendem que eles violam princípios e regras consagrados na Constituição Federal Brasileira. Por essa razão, existem várias ações que estão tramitando no Supremo Tribunal Federal sob a argumentação de inconstitucionalidade desta lei.

A reforma trabalhista suprimiu, minorou e mitigou direitos dos trabalhadores, Conforme tentaremos demonstrar no decorrer deste trabalho. Ela fere direitos fundamentais, princípios da dignidade humana e prejudica o direito individual e coletivo do trabalho em prol de uma minoria empresarial que detém todo o poder do capital.

A legislação da reforma trabalhista contém regras que facilitam e beneficiam o poder de negociação do empregador sobre a mão de obra do trabalhador, como se este fosse uma mercadoria. Ela surge sob a alegação que esta norma teria o condão de melhorar as relações entre capital e trabalho.

Neste sentido, Carlos Sacchet de Carvalho comenta:

“há, no conjunto da Lei no 13.467/2017, uma lógica que busca diminuir, no marco do direito do trabalho no Brasil, a noção de que a venda da mercadoria força de trabalho trata-se de uma relação entre pessoas, substituindo-a por uma visão que trata essa venda como uma relação entre coisas.”²⁰

¹⁹ A MP tem aplicação imediata e somente vigora pelo prazo previsto na Constituição.

²⁰ Carvalho, Sacchet de. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%C3%A3o.pdf,

Carvalho compara as relações de trabalho atuais com o período da Revolução Industrial, onde

“prevalecia a visão de que a mercadoria força de trabalho era uma mercadoria como outra qualquer, em que deve prevalecer a livre negociação entre duas partes juridicamente iguais expressa em um contrato, no qual se estabeleceria a troca de determinada quantidade de horas de trabalho por determinada quantidade de dinheiro.²¹

Entende-se, portanto, que a Lei nº 13.467/2017, tem o condão de retirar direitos trabalhista e conseqüentemente gerar um retrocesso social. Além disso, criar normas individuais que podem causar prejuízo à saúde do trabalhador, uma vez que este se encontra menos protegido devido a redução interventiva do Estado.

Além desta norma causar alterações nos direitos individuais, ela trouxe reflexos no direito coletivo do trabalho, inibindo a democracia sindical e sua autonomia.

A lei alterou e acrescentou, entre outras, as seguintes matérias do texto celetista: conceito de grupo empresarial e solidariedade de empresas; tempo à disposição do empregador; fontes e interpretação do Direito do Trabalho; sucessão empresarial e responsabilidade do sócio retirante; prescrição geral e intercorrente; registros do empregado; fim das horas “*in itinere*”; trabalho a tempo parcial; horas extras, banco de horas e acordo de compensação; regime de 12 horas x 36 horas; tele trabalho; férias; dano extrapatrimonial; proteção da maternidade; contrato de autônomo; contrato de trabalho intermitente; homologação de acordo extrajudicial; execução trabalhista, entre outros.

Vellino adverte que as legislações trabalhistas anteriormente concebidas como regulacionistas e fortemente intervencionistas, a partir da reforma trabalhista, as relações de trabalho começam a viver o processo de flexibilização e/ou

²¹ Idem.

desregulamentação.²² Narra ainda que

A concretização dessas iniciativas resulta numa miríade de formas de estatutos que criam situações socio-jurídicas aos quais acabam funcionando como meios de desmobilização coletiva e, conseqüente, fragilizam a solidariedade de classe, resultando num quadro no qual sindicatos fragilizam-se como entidades representativas. Os empresários defendem a necessidade de alteração da legislação trabalhista como forma de modernizá-la, de torna-la compatível com as exigências do mercado, permitindo que se produza com menores custos e que se concorra em condições mais “adequadas” com empresas de outros países, desta forma, garanta-se empregabilidade.²³

Para o autor, a mudança da legislação conduziu a flexibilização e/ou precarização dos direitos trabalhistas e a condições precárias de vida do trabalhador.²⁴

as transformações no estatuto da regulação do trabalho passam a ser no sentido de legitimar formas atípicas de contratação, isto é, não alinhadas ao contrato de trabalho a prazo determinado, formato este que na antiga CLT tinha requisitos de informalidade.²⁵

Esta norma coloca em confronto a essência do Direito Individual do Trabalho em face da ampla possibilidade do Direito Coletivo do Trabalho, visando à reversão de uma concepção, segundo a qual no direito trabalhista, as normas devem preponderar umas sobre as outras de acordo com um critério de conteúdo, pelo qual vale a norma mais favorável ao trabalhador.

²² Vellinho, Rubens Soares, **A Modernização do Direito do Trabalho Brasileiro: a posição da CUT a respeito da prevalência do negociado sobre o legislado e os pontos de vistas dos seus interlocutores.** 1ª ed., Belo Horizonte, TRM, 2017, p. 47

²³ Idem, ibidem.

²⁴ Idem, ibidem.

²⁵ Idem, ibidem.

Neste cenário de flexibilização e /ou desregulamentação das relações de trabalho ocasionaram um estado de insegurança do trabalhador, aonde o emprego estável vai dando lugar ao desemprego, a presença do trabalho informal e contratos atípicos e em condições precárias de trabalho.

A reforma retirou direitos trabalhistas que atendiam ao princípio da proteção, e atende a um projeto maior, a facilidade da exploração do trabalhador sob o manto do neoliberalismo.

Não tem-se como discorrer no presente trabalho sobre todos os aspectos que circundam a Reforma Trabalhista, evitando sermos prolixos, decidiu-se eleger algumas questões que entendemos que sejam prejudiciais ao trabalhador e que possam repercutir na sua saúde física e mental.

As mudanças legislativas trabalhistas, apresentam indícios de descompasso com as premissas constitucionais vigentes, na medida em que afeta a prestação de direitos fundamentais, erigidos pela Constituição de 1988.

Entre as regras que nos causou espanto foi que a partir da introdução dos artigos 611-A e 611-B na Consolidação das Leis Trabalhistas através da Lei n.º 13.467/2017, foi a flexibilização das regras que compõe o contrato laboral, ou seja, a possibilidade da realização de acordos travados entre empregados e empregadores sobre direitos laborais. Tais acordos passam a se sobrepor a legislação vigente.

Conforme observamos, “a convenção ou o acordo coletivo de trabalho tem força de lei”, no que se referem aos direitos laborais lá citados.

Entendemos que tal dispositivo é inconstitucional, eis que qualquer norma infraconstitucional que extingue ou reduz direitos sociais dos trabalhadores importa em violação ao artigo 7º da Constituição Federal.

Trata-se da possibilidade da livre negociação entre patrões e empregados, prelecionando a prevalência do negociado sobre o legislado. Configura-se o princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Vellino nos ensina que

Este princípio trata-se da pretensão de alcançar uma igualdade substancial das partes. Pois o tratamento de forma desigual das partes envolvidas, tem como objetivo maior igualar materialmente as partes no âmbito do Direito do Trabalho. Narra ainda, que a absoluta igualdade jurídica não pode, contudo, eliminar a desigualdade econômica.²⁶

Narra ainda que

tal desigualdade é tamanha que a legislação tem que proteger o trabalhador dele mesmo, pois a ganância por lucros é alta e os empregadores buscam mão de obra em países menos ricos, uma vez que estes trabalhadores sujeitam a essas condições de trabalho que os exploram”.²⁷

Ao legalizar este princípio, o trabalhador queda-se prejudicado, eis que na relação empregatícia existe uma hierarquia e hipossuficiência por parte do trabalhador, que não tem o poder de negociar sobre as cláusulas do contrato de trabalho, sob pena de ficar desempregado como milhares de brasileiros.

A legislação trabalhista anterior, tinha o condão de delimitar as regras das relações de trabalho, que sendo invioláveis, estabeleciam preceitos pautadas num equilíbrio de forças evitando a arbitrariedade e o poder do empregador frente a hipossuficiência do trabalhador.

A referida cláusula trouxe uma insegurança jurídica para o trabalhador, eis que os critérios que estabelecem o contrato de trabalho podem criar metas e condições laborais que podem ser prejudiciais aqueles que tem pouco ou nenhum

²⁶ Vellino, Rubens Soares, **A Modernização do Direito do Trabalho Brasileiro: a posição da CUT a respeito da prevalência do negociado sobre o legislado e os pontos de vistas dos seus interlocutores**. Belo Horizonte, TRM, 2017. p. 99-100

²⁷ Idem, *Ibidem*.

poder de negociação.

Ademais, verifica-se também, que buscando garantir a intenção da proposta de prevalência do negociado sobre o legislado, esta limitou o papel da Justiça do Trabalho na análise dos acordos e convenções.

Ao contrário do que ocorria anteriormente, as súmulas e enunciados de jurisprudência editadas pelo Tribunal Superior do Trabalho não poderão mais restringir e criar obrigações que não estejam em lei. Com isso, resta restrita a atuação do Poder Judiciário na interpretação e aplicação da Lei.²⁸

Sobre a limitação do papel da Justiça do Trabalho, Mauro Schiavi comenta,

O parágrafo 2º, do artigo 8º, da CLT visou a restringir o alcance da jurisprudência trabalhista, vedando que o Judiciário, por meio de interpretação, aplicação ou integração do direito, restrinja ou crie direito não previsto em lei. Trata-se de regra que não encontra similar em outros ramos do direito ou do Judiciário.²⁹

Entendemos que esta regra inconstitucional, limita a atuação do judiciário, pois impede a livre interpretação e aplicação do direito pelos Tribunais Trabalhistas.

Visando uma maior exploração do trabalhador, com a finalidade de fazer com que o empregado fique mais tempo disposição ao empregador, a reforma trabalhista criou a possibilidade da realização de acordos que flexibilizem a jornada de trabalho e a utilização de banco de horas de trabalho.

Assim, o trabalhador poderá exercer trabalho penoso ou insalubre, sem a necessidade de licença prévia do Ministério do Trabalho, numa jornada de trabalho de doze horas

²⁸ “Art. 8º (...) § 1º O direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho. § 2º Súmulas e outros enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei.

²⁹ SCHIAVI, Mauro. **A reforma trabalhista e o processo do Trabalho**. São Paulo, 2017.

consecutivas de trabalho seguidas de trinta e seis de repouso (descanso). Tornou-se possível também, a realização da jornada diária de trabalho de dez horas com intervalo de apenas trinta minutos ou até jornada de dez horas ininterruptas. O trabalhador somente receberá pelo trabalho durante o “serviço efetivo”³⁰.

Verifica-se que o trabalhador, atualmente, pode ficar por longas horas a disposição do empregado, sendo que no caso daquele tiver cumprido horas a mais do contrato de trabalho³¹, estas poderão ser consideradas como suplementares e conseqüentemente serem compensadas até a semana posterior ao trabalho realizado ou consideradas com horas extras e portanto serem indenizadas no mês subsequente.³²

É importante ser esclarecido, que o trabalhador brasileiro recebia, também as horas *in itinere* sendo este direito foi revogado, embora o trabalhador encontre-se a disposição do empregador no período de deslocamento para o trabalho, este período não é indenizado.

Verifica-se que todas essas regras relativas ao aumento da carga horária de trabalho visam a alta produtividade e o lucro desenfreado. Ocorre, que as pressões pela alta produtividade levam ao trabalhador a uma sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções. A submissão do empregado e as exigências pela produtividade geram desgaste físico e mental, causando uma maior incidência de acidentes do trabalho e diversas formas de adoecimento mental.³³

³⁰ O trabalho efetivo é um Instituto esse criado recentemente. Trata-se do período em que o empregado fica a disposição do empregador aguardando e executando ordens, ou seja, quando o trabalhador permanecer nas dependências da empresa por questões climáticas, para a alimentação, troca de uniformes e higiene pessoal, por exemplo, esse período não será contado como jornada de trabalho.

³¹ O empregado tem a limitação de dez horas diárias, com o pagamento de 50% do valor da hora normal. Caso haja acordo individual, ou acordo coletivo a compensação dessas horas de trabalho poderão ser incluídos em banco de horas que podem ser posteriormente compensados.

³² Além da duração normal do trabalho, pode ser acrescido duas horas de trabalho diário.

³³ Idem, p. 75.

A lição de Meneghatti, que a exploração do trabalhador é infundada e ineficaz porque a Lei dos Rendimentos Marginais decrescentes demonstra que

... todo o trabalhador tem sua capacidade produtiva limitada e ela atende a decrescer ao longo da jornada de trabalho. A lei dos rendimentos decrescentes informa que a medida que aumenta o uso de um determinado insumo (mantendo-se fixos os demais insumos) chega-se a um ponto que a produção adicional obtida, eventualmente, decrescerá.³⁴

Logo, se demonstra ineficaz no quesito produtivo essa exploração do trabalhador. Uma vez em que esta Produtividade Laboral é limitada por seu agente trabalhador. Outro quesito que deve ser lembrado é que a qualidade de vida proporcionada pelo trabalho reflete no seu ânimo e rendimento.³⁵

Segundo a lição de

o excesso de trabalho causa fadiga física e mental, estresse e cansaço ao trabalhador.”³⁶ As realizações de excessivas horas de trabalho influem no aspecto social do trabalhador que fica excluído de ter convívio social com a família e com os amigos.

Também em prol da produtividade, além da aceleração do trabalho verifica-se que ficou as normas estimulam e criam regras no sentido da possibilidade do aumento da carga horaria de trabalho. O excesso de horas extras conduz a redução de tempo dedicado ao lazer e descanso, consequentemente, causando a fadiga.

As normas de medicina e segurança do trabalho sendo imperativas e de ordem pública envolvem as horas de atividades e períodos de descanso do empregado. Essas

³⁴ MENEHATTI, Guilherme. *A Ilustração do Impasse: Sobre um Trabalho Sem Direito*. In: **Trabalho de Direito**. p. 95.

³⁵ Idem, ibidem.

³⁶ CATALDI, Maria José Ganella. **Stress no meio do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr., 2015, p. 74.

normas têm como fundamento três aspectos importantes: os fatores biológicos, sociais e econômicos.

Cataldi comenta que “o excesso de trabalho causa fadiga física e mental, estresse e cansaço ao trabalhador.”³⁷ A realização de excessivas horas de trabalho, influem no aspecto social do trabalhador que fica excluído de ter convívio social com a família e com os amigos. É sabido que as longas jornadas de trabalho causam estresse no trabalhador, conseqüentemente pouca produtividade e maior incidência de risco de acidente de trabalho, acarretando prejuízos aos empregadores.³⁸

Baseado também nos acordos voluntários, o art. 394-A da legislação em comento, autoriza que a gestante, mediante atestado médico, possa trabalhar em condições insalubres desde que a insalubridade enquadrada em grau mínimo e médio.

Embora o diploma anterior delimite o labor da gestante em condições insalubres até o grau médio, com base no art. 611- A, do mesmo diploma, há permissão da negociação do enquadramento da insalubridade, abrindo assim a possibilidade de que aquela venha a trabalhar também em condições insalutíferas em grau máximo. Mais uma vez o legislador se esqueceu da proteção da saúde da mulher trabalhadora e, agora de proteger o ser em gestação (nascituro).

Como forma de conferir aos trabalhadores garantias, foram criados os sindicatos, que tem o condão de equilibrar a desigualdade entre empregado e empregador.

Até a edição da Lei e a Medida Provisória 873/2019, a contribuição sindical para a categoria sindical do trabalhador era compulsória e era efetivada através do desconto do salário do trabalhador. Este critério beneficiava os sindicatos que se mantinham com os valores arrecadados. A partir da mudança da CLT, a contribuição sindical deixou de ser obrigatória e passou a ser voluntaria. Para que o sindicato

³⁷ Idem, *ibidem*.

³⁸ Idem, p. 75

possa receber os valores da contribuição sindical, o empregado deverá requerer individualmente o pagamento da contribuição sindical por escrito.

Visando enfraquecer ainda mais o movimento sindical, foi incluído também, na referida norma, cláusula exigindo que a contribuição sindical deve ser realizada por meio de boleto bancário e ser remetido a residência do trabalhador.

Verifica-se que essa regra acaba por exaurir ainda mais o poder de gerência e de sobrevivência dos sindicatos, eis que acabam por perder socio-contribuintes e obtêm mais gastos mediante a expedição e remessa do boleto bancário.

Com a alteração da CLT, houve mudanças de vários dispositivos que alteram a forma do rompimento do vínculo empregatício.

Fator relevante, é a possibilidade da realização das rescisões trabalhistas no local do trabalho sem fiscalização, já as normas anterior, §§ 1º, 3º e 7º do Artigo 477 da CLT, que foram são revogadas, a rescisão de contratos de trabalho anteriormente, em período superior a um ano, eram realizadas nos sindicatos que davam suporte judicial ao empregado. Verifica-se que esta cláusula acarreta prejuízo ao trabalhador, eis que fica a mercê do empregador, sem a fiscalização e o assessoramento jurídico do sindicato a que faz parte.

Além disso, ficou instituída a possibilidade de serem realizadas quitações anuais do pagamento das verbas trabalhistas durante a vigência do contato de trabalho, sem a participação dos sindicatos, ou seja, sem qualquer fiscalização, abrindo espaço para o trabalhador, que é hipossuficiente, renuncie a seus direitos em troca da manutenção de seu emprego. Tal prática, pode ser realizada sob a coação do empregador, criando prejuízo econômico ao empregado, que provavelmente, quando da rescisão não terá verbas a receber;

Estimulando o pedido de demissão voluntária, foi criada a modalidade da rescisão de contrato recíproca. Trata-se da rescisão de trabalho realizada através de acordo entre as partes.

Trata-se de uma rescisão acordada entre empregador e

empregado, tendo regras especiais, que vão desde o recebimento pela metade de algumas verbas rescisórias até o levantamento de um percentual do Fundo de Garantia do Tempo de serviço.

Para o trabalhador que enfrenta dificuldades financeiras, é um incentivo ao distrato. É importante ser lembrado que caso o trabalhador rescinda o contrato de trabalho através de acordo, este perde o direito ao recebimento do seguro desemprego.³⁹

Há atualmente um incentivo a prática de atividades profissionais terceirizados, através da realização de trabalhos sem vínculo empregatício, favorecendo as empresas que ficam sem o ônus das verbas trabalhistas consequentemente tendo custos menores e possuindo uma gama de trabalhadores que estão desempregados e aceitando laborar por valores ínfimos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema capitalista tem como característica o desenvolvimento produtivo desenfreado, a maximização das riquezas através da exploração máxima do trabalhador, permanecendo a saúde e o bem-estar destes em segundo plano.

A única preocupação do capitalismo em relação ao trabalhador é a qualificação, aptidão e competência deste, eis que sendo portador de tais atributos, passa a fazer parte do sistema contribuindo para o aumento da produtividade. Verifica-se, portanto, que neste processo, a vida humana é banalizada, os interesses do capital sobrepujam aos interesses humanos.

As empresas utilizam-se da ameaça da perda de emprego para estimular a produtividade. É a “política do medo”⁴⁰. Dentro desse esquema de autoritarismo,

³⁹ O Seguro-Desemprego é um benefício financeiro pago durante por um período determinado, ao empregado devido a demissão sem justa causa.

⁴⁰ Ameaças de desemprego.

desenvolve-se a discórdia, a competitividade e o isolacionismo entre os funcionários, gerando consequentemente desgaste mental.⁴¹ Desenvolve-se entre os colegas de trabalho o medo de ser substituído. O medo do desemprego.

A reforma trabalhista trouxe regras que beneficiam a maior exploração do trabalhador, que se configura através do aumento das jornadas de trabalho, da supressão de direitos, a pressão pela negociação dentro de uma relação de poder, o aumento de regras que facilitam a despedida do empregado, gerando um clima de animosidade, de incerteza e de opressão. O trabalhador vive num momento de precariedade, de incerteza, que pode ser descartado e substituído.

Verifica-se, que a reforma trabalhista trouxe mudanças que, na maioria das regras, favoreceram mais o empregador do que o empregado criando regras laborais que são fatores de risco e indicadores de vulnerabilidade, contribuem para o adoecimento do trabalhador. Neste ponto, conforme vimos no presente artigo, pode-se antever o aumento de várias doenças relacionadas ao trabalho, especialmente as de ordem traumatológicas/ortopédicas e àquelas de origem psiquiátricas.

Observou-se que mediante a mudança da legislação brasileira houve o encolhimento do Estado e a supressão da proteção social do trabalhador, a fragilização dos sindicatos a diminuição e o desequilíbrio da relação laboral do trabalhador que é hipossuficiente que acaba empreendendo um esforço físico e mental além de suas forças para manter o seu salário que é indispensável a sua subsistência.

Embora seja de conhecimento global que o trabalho tem o condão de trazer realização, felicidade, sabe-se que aquele também tem a capacidade de causar adoecimento. Conclui-se que a Reforma Trabalhista baseou-se num princípio de

⁴¹ LIMA, Elizabeth Antunes; DEUSDEDIT JUNIOR, Manoel. **A relação entre transtorno mental e trabalho- um diagnóstico no setor siderúrgico.** *Temas de Psicologia e Administração.* Goulart. I.B. Ed. Casa do Psicólogo. 2006.

igualdade fictícia, criando normas que beneficiam os empresários em detrimento do trabalhador que, ou pactua com o patrão ou fica desempregado a mercê de sua sorte.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, S. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%C3%A3o.pdf,

CATALDI, Maria José Ganella. Stress no meio do trabalho. 3. ed. São Paulo: LTr., 2015, p. 74.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico. In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; PIERRE, Philippe. Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva Internacional. Rio Grande: Ed. Furg. p. 1-3-132, 2013.

BACKES, Marli Terezinha Stein; ROSA, Luciana Martins da; FERNANDES, Gisele Cristina Manfrini; BECKER, Sandra Greice; MEIRELES, Betina Hörner Schlindwein; SANTO, Sílvia Maria de Azevedo dos. Conceitos de saúde e doença ao longo da história sob o olhar epidemiológico e antropológico. Disponível em <<http://www.facenf.uerj.br/v17n1/v17n1a21.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

DEJOURS Christophe. A banalização da injustiça social. Tradução: MONJARDIM, Luis Alberto- reimpressão- Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007, p. 13.

HOLMES, David S. Psicologia dos transtornos mentais. Tradução Sandra Costa- 2ª ed.- Porto Alegre: Artmed, 1997.

GALEB, Mauricio. Globalização e Ataque ao Mundo do Trabalho: resistência ou submissão? In: OPUZKA, Paulo Ricardo (Org.). Direito do Trabalho e Efetividade – Temas Clássicos, problemas contemporâneos. Curitiba: EDITORA CRV, 2017, p. 51-74.

IANNI, Octavio. A Era do Globalismo. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, p. 187.

LIMA, Elizabeth Antunes; DEUSDEDIT JUNIOR, Manoel. A relação entre transtorno mental e trabalho-um diagnóstico no setor siderúrgico. *Temas de Psicologia e Administração*. Goulart. I.B. Ed. Casa do Psicólogo. 2006.

MENDES, A. M & Cruz, R. M. Trabalho e saúde no contexto organizacional: vicissitudes teóricas. In: A. Tamayo (Org). *Cultura e saúde nas Organizações* (pp. 39-55). Porto Alegre: Artmed, 2004.

SANTOS, Boaventura Souza. *Os Processos da Globalização*. In: SANTOS, Boaventura Souza. *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2ª Ed. Cortez, 2002, p. 25-102.

SCHIAVI, Mauro. *A reforma trabalhista e o processo do Trabalho*. 1ª ed., São Paulo, 2017.

VASCONCELOS, Amanda, de Faria, José Henrique. Saúde mental no trabalho: contradições e limites. *Psicologia & Sociedade* [en linea] 2008, 20 (Septiembre-Diciembre): [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016] Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309326579008>> ISSN 0102-7182. Acesso em: 13 abr. 2016.

Vellinho, Rubens Soares, *A Modernização do Direito do Trabalho Brasileiro: a posição da CUT a respeito da prevalência do negociado sobre o legislado e os pontos de vistas dos seus interlocutores*. 1ª ed. Belo Horizonte, TRM, 2017. p. 47

VASCONCELOS, Amanda de; FARIA, José Antonio de. Saúde mental no trabalho: Contradições e limites. *Revista Psicologia & Sociedade On-line version*, v.03, n. 3. Florianópolis. Set/Dec.2008.

SANTOS, Boaventura Souza. *Os Processos da Globalização*. In: SANTOS, Boaventura Souza. *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2ª Ed. Cortez, 2002, p. 34,35.

CAPÍTULO 4

LA RELACIÓN MÉDICO/PACIENTE FRENTE AL DEBER DE OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO: UN DERECHO DE LOS PACIENTES

Sérgio Danilo Madeira*
Maria Claudia Crespo Brauner**

INTRODUÇÃO

O consentimento informado tem sido um dos temas mais discutidos na Bioética naquilo que envolve aos desafios existentes nas relações entre médicos e pacientes. Diante disso, diversos campos do conhecimento, em especial, a biomedicina tem se ocupado como objeto de investigação das assimetrias, muitas vezes injustificadas, e conflitos éticos envolvendo a relação médico-paciente.

Entretanto, muitas vezes esta discussão tem sido reduzida meramente aos seus aspectos legais, de modo a reduzir a complexidade desta reflexão aos aspectos meramente formais de acatamento de regras institucionais e ao preenchimento de formulários. Diante disso, a discussão destes direitos e deveres que vinculam médico e paciente tem sofrido algumas mudanças ao longo da história conforme já destacado na secção anterior (GOLDIM, 2002).

A relação clínica entre médico e paciente derivada da

* Abogado. Maestro en Derecho e Justiça Social por la Universidade Federal do Rio Grande.

** Postdoctoral en la Université de Montreal. PhD en Derecho en la Université de Rennes1 – Francia. Profesora en la Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Brasil.

prestação de cuidados de saúde possui como característica – desde os tempos mais remotos – a assimetria entre estes dois polos, bem como o caráter autorregulador da medicina no tocante as práticas médicas. Esse binômio implica, ainda na contemporaneidade, a necessidade de superação de uma visão de mundo individualista que dá ensejo a tais práticas, a fim de coaduná-las com o valor jurídico da dignidade da pessoa humana, dos direitos da personalidade dos pacientes e da normatividade constitucional do Estado Democrático de Direito cuja institucionalização é afirmada no Brasil pela CRFB/1988.

Importa destacar, nesse momento, que a função do médico, por muitos séculos, esteve revestida de caráter religioso e mágico, atribuindo-se aos desígnios dos Deuses a saúde e a morte, contexto em que não se cogitava eventual responsabilização destes em seu agir profissional.

I – PATERNALISMO NA RELAÇÃO MÉDICA

A partir de Hipócrates, iniciou-se um distanciamento entre as figuras do médico e do sacerdote, assim como uma aproximação – que ocorreu de modo muito lento e gradativo – ao método científico. Já na época Hipocrática, havia uma tradição de autorregulamentação, que podia ser enunciada na fórmula primária do *primum non nocere*, que, em tradução livre, exprime a ideia de que, sobretudo, o médico não pode prejudicar o paciente. O célebre Juramento de Hipócrates – que constitui significativamente mais do que mera promessa de comportamento moral, caracterizando verdadeiro código de ética médica –, embora não dispusesse de força coercitiva, teve fundamental importância para a construção de um sólido alicerce ético da relação médico-paciente. A partir de então, tem início, na história da medicina, o princípio da beneficência.

Este princípio tem como objetivo o bem do paciente, seu bem-estar e interesse de acordo com os critérios do bem fornecidos pela medicina ou por outras áreas da saúde onde as pessoas estão envolvidas estão inseridas (CLOTET e

FEIJÓ, 2011 p. 18-19), o qual se liga diretamente ao agir do médico. Desse modo, todas as responsabilidades do médico derivam-se da premissa do ser beneficente deste (CASCAIS, 2012).

Com base nisso, tem se justificado o paternalismo¹ forte ou fraco que rege a relação entre médico e paciente, o qual reduz o segundo a um estatuto de menoridade infantil tutelada pelo clínico e eventualmente, no máximo, prevê auscultação da opinião do paciente, já não mais considerado uma criança, mas antes, como um adolescente. Nesse sentido, temos que a relação carismática entre o médico e o doente prevalece na tradição médica até os nossos dias (CASCAIS, 2012). Registre-se, ainda que durante a idade média as práticas médicas estiveram sob a tutela dos monges, os quais habituados a desempenharem relações organizadas e hierárquicas aprofundaram a dimensão paternalista, cuja principal característica, já naquela época, era a de negar a autonomia e liberdade do paciente em relação à validação dos atos médicos por meio da sua colaboração e do seu consentimento (OLIVEIRA, 2005).

A secularização da medicina foi promovida principalmente por sua transformação em ciência, tal como é compreendida modernamente. O distanciamento gradativo das práticas médicas do conceito de sagrado, isto é, da

¹ A relação médico-paciente como asseverado é marcada pela existência de um paternalismo por parte do médico, o que se assemelha a relação entre pais e filhos na medida em que o pai “sempre” escolhe o melhor para o seu filho. Nesse sentido, conforme Blackburn, Simon in: Dicionário Oxford de Filosofia. Trad. Desidério Murcho et al. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997, p. 291. "paternalismo governar como um pai bem-intencionado. O aspecto criticável é o fato de tradicionalmente o pai ter o direito e, na verdade, o dever, de indeferir as preferências dos filhos em nome dos interesses reais ou verdadeiros destes que podem não ter maturidade suficiente para avaliá-los. (O paternalismo, nesse sentido, não é específico do gênero masculino; poderia dizer-se igualmente maternidade, uma vez que às mães cabem direitos e deveres semelhantes.) Certas formas paternalistas de proteção (doações, caridade, providenciar comodidades e instituições de apoio) muitas vezes tiveram a função de esconder relações de dominação entre os capitalistas e seus trabalhadores, por exemplo, ou entre maridos e mulheres, ou entre colonialistas e povos colonizados”.

assunção de um caráter profano, viabilizou a também aceitação da responsabilização do médico por culpa, em consequência da realização de prática médica inadequada ou questionável eticamente. Também é digno de nota o fato de que essas transformações conceituais e culturais deram azo a evolução da tutela jurídica aplicável a essas relações, à medida que se passou a reconhecer, junto aos tribunais, não raras vezes, aos pacientes lesados, o direito subjetivo de receber uma indenização do médico que ofendera a sua integridade física. Passando-se, assim a atribuir paulatinamente, através de processos judiciais, a responsabilidade individual do médico pelos danos causados aos seus pacientes (CORRÊA, 2010, p. 129).

Hodiernamente, após a afirmação científica da medicina, constata-se uma alteração bastante significativa no bojo das relações médicas, notadamente, em face da massificação das relações sociais, pela qual médico e paciente passaram a se distanciar. A própria denominação dos sujeitos da relação passa, nesse cenário, a ser alterada, e uma nova nomenclatura a reveste: a de usuário e prestador de serviços, tendo em vista a expansão de uma sociedade de consumo cada vez mais consciente de seus direitos (sejam eles reais ou não) e mais exigente em matéria dos resultados decorrentes da prestação de serviços dessa índole².

Sobre o tema, destaca-se, também, que a conduta médica, tem se caracterizado, ao menos no seu modo mais tradicional de exteriorização, pela preponderância de certo "autoritarismo beneficente" em prol do paciente. Isso ocorre

² O termo sociedade de "sociedade de consumo" tem sido empregado para designar formações sociais características do capitalismo avançado, marcadas por: a) massificação e normatização dos produtos e serviços ofertados no mercado de consumo; b) desenvolvimento de estratégias de marketing extremamente agressivas e sedutoras; c) facilitação e incremento na oferta de crédito; e, d) a adoção de certos padrões de consumo torna-se mecanismo de integração social e de construção da identidade. Acerca dessas questões, cf. BAUDRILLARD, Jean. A sociedade de consumo. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70,1995. Ver BAUMMANN, Zygmunt. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

devido à autonomia praticamente absoluta conferida ao profissional da saúde relativamente à decisão sobre a terapia a ser utilizada, e, inclusive ao que toca ao momento de morte do paciente, o que faculta ao médico, inclusive, prolongar artificialmente o processo de morrer de um enfermo em estado terminal mesmo que a terapia a ser empregada seja incapaz de reverter o seu quadro clínico aumentando muitas vezes o sofrimento do doente e de seus familiares. Observa-se, nessa seara, ganhar relevância novos valores que estão a reivindicar afirmação no cenário biomédico, como, e. g., o respeito à autonomia do paciente capaz de estabelecer limites à atuação do médico, na forma de: a) recusa a tratamentos ou intervenções; b) de decisão conjunta quanto aos rumos de uma terapia; c) necessidade da obtenção do consentimento informado do paciente como critério legitimador do agir médico junto ao paciente. Enfim, objetiva-se a construção de uma relação médico-paciente pautada substancialmente pelo diálogo entre os indivíduos envolvidos (MÖLLER, 2009, p. 45-46).

Nessa perspectiva, se antes o poder de decisão sobre tal ou qual tratamento a ser escolhido ao paciente era tão somente do médico, atualmente essa escolha é, no mínimo, compartilhada com o paciente, que poderá optar, dentre uma gama de possibilidades, qual tratamento melhor se adéqua às suas expectativas de terapia e cura, considerando sua subjetividade, seus valores religiosos e socioculturais no exercício de sua autodeterminação ou autonomia privada existencial (PEREIRA, 2004).

De outra parte, o aprofundamento do interesse científico no tocante à relação que se estabelece entre médicos e pacientes, principalmente no que concerne aos questionamentos éticos das práticas hauridas no bojo de tal relação, pode ser verificado após Segunda Guerra Mundial, com o julgamento de médicos alemães que foram punidos pelos brutais experimentos realizados em seres humanos, o que culminou com a edição do Código de Nuremberg (BODIN DE MORAIS, 2003).

No julgamento dos médicos envolvidos no Holocausto a

atividade médica-científica foi, pela primeira vez, submetida à sanção de uma instância jurídica - política, opondo-se à autorregulamentação corporativa da biomedicina vigente. Um desafio de tal monta que esta não se recuperaria, de forma a constituir a condição remota, mas fundamental, da emergência daquilo que décadas mais tarde viria a ser incorporado ao campo temático da chamada bioética (CASCAIS, 2012).

A bioética, de acordo com o entendimento dominante, tem seu surgimento datado de meados dos anos sessenta nos Estados Unidos. Esse nascedouro dá-se nesse contexto de insegurança quanto aos rumos das tecnologias, especialmente, no que concerne à área da saúde e à aplicação dos novos conhecimentos nos seres humanos. Momento que também corresponde, a uma crise da ética médica tradicional (MÖLLER, 2009, p. 51).

II – CONSENTIMENTO INFORMADO: UM DIREITO DOS PACIENTES

Para a compreensão do fenômeno do consentimento informado na sociedade atual, especialmente, na sua perspectiva de direito dos pacientes, impõe-se a realização de uma breve digressão no tocante a sua evolução histórica a fim de estabelecer a sua relevância nas relações biomédicas tanto para os médicos analisando a eventual responsabilização civil destes quanto asseguram a proteção aos direitos da personalidade daqueles (pacientes).

Inicialmente torna-se difícil asseverar em quais épocas e em que medida os médicos se sentiram moralmente ou deontologicamente obrigados a informar os seus pacientes. Nada obstante, encontra-se nos textos de Hipócrates referências muito claras a uma determinada ética médica fundamentada numa perspectiva segundo a qual o médico deveria “esconder tudo quanto pudesse” do doente, de modo a que este não tivesse conhecimento do seu estado clínico ou de qualquer prognóstico (OLIVEIRA, 2005).

Nessa perspectiva, o agir do médico coaduna-se com o

paternalismo descrito anteriormente na medida em que lhe permitiria atuar na plenitude da sua liberdade técnico-científica, sem sofrer quaisquer constrangimentos, questionamentos ou perturbações externas. Diante do caráter sagrado das práticas médicas não se colocava em causa ou em questionamento o agir do médico e para este dividir informações clínicas com o seu paciente seria uma espécie de fragmentação do fundamento do seu “sagrado” agir (CASCAIS, 2012).

Se por um lado a ética hipocrática pretendia de certa forma afastar a informação do conhecimento do paciente visando à preservação do médico e de suas práticas clínicas, por outro lado, o médico necessitava em determinadas circunstâncias da cooperação do paciente para o êxito do tratamento e por isso, nessas ocasiões, com este partilhava das informações sobre o seu estado clínico e sobre os procedimentos terapêuticos que seriam realizados (OLIVEIRA, 2005).

A relação médico-paciente mesmo dentro desse paradigma era algo bem diverso do que se pode verificar na atualidade. Isso se deve ao fato de que as práticas terapêuticas não eram desenvolvidas e a tecnologia médica era algo muito rudimentar e por isso a atuação médica revestia-se de qualidades mais intimistas e como sua relação era estritamente pessoal com o doente a sua presença tinha o caráter de confortá-lo (RAGAZZO, 2012).

A beneficência para o pensamento de Hipócrates possui em seu conteúdo a premissa de que o médico sempre sabe o que é o melhor para o paciente. O não compartilhamento das informações com os pacientes era por isso mitigada, exclusivamente, pelo fato do médico objetivar a realização do melhor desempenho clínico atinente à escolha adotada. Desse modo, registra-se que o eventual compartilhamento de informações com o paciente, neste período, como visto, não objetivava o respeito da liberdade e autodeterminação do paciente, elementos que verdadeiramente fundamentam ao direito deste ao consentimento livre e esclarecido, mas sim a efetivação da mais perfeita execução do ato concebido e

decidido pelo médico (CORRÊA, 2010).

Ainda no século XIX, mesmo depois da filosofia kantiana e da emancipação do indivíduo com a filosofia das luzes, eram os próprios avanços científicos na medicina e na biologia que criavam as condições para o aprofundamento do paternalismo médico, tornando, cada vez mais, os conhecimentos sobre as doenças e as terapêuticas correspondentes a elas um lugar longínquo da compreensão do indivíduo comum desprovido de conhecimentos médicos específicos (PEREIRA, 2004).

Com a evolução científica da medicina, torna-se crescente a necessidade do recurso à experimentação humana, especialmente, nos campos da bacteriologia, da imunologia e da fisiologia. O primeiro documento normativo que se teve conhecimento no ocidente especificamente dirigido à experimentação médica em seres humanos é uma diretiva prussiana datada de 29 de dezembro de 1990 sobre o consentimento informado emanada do ministério para os assuntos religiosos, educativos e médicos, com o título de "Instruções aos Diretores de clínicas, Policlínicas e Outros Estabelecimentos Médicos", todavia este documento por estar desamparado da força cogente do Direito não impediu que a experimentação humana prosseguisse na Alemanha, sem que o consentimento dos pacientes fosse respeitado. É, de fato, no século XX, sobretudo a partir da segunda metade, que se começa a assistir à reunião de um conjunto de condições decisivas para a definitiva integração do valor da autonomia do paciente no exercício da medicina, especialmente levando em conta a ampliação dos serviços de saúde à população e as mudanças jurídicas e sociais ocorridas nesse período (CASCAIS, 2012).

Registre-se por oportuno que no início do século XIX, verifica-se uma das primeiras referências a aquilo que poderia ser denominado de utilização defensiva do consentimento informado. Um advogado inglês apresentava, em um livro sobre o exercício da medicina, a base jurídica para a utilização do consentimento informado em pesquisas com pacientes, relacionando-o como elemento delimitador da

responsabilização dos praticados pelos médicos. Nestes termos, se houvesse o consentimento do paciente, após receber informação de que participaria um experimento científico, o pesquisador não responderia por eventuais danos causados ao paciente, pois, o consentimento deste teria o condão de legitimar o completo agir médico. Caso contrário, sendo inobservado o consentimento do paciente, deveria o médico compensar o paciente em relação a quaisquer lesões decorrentes da experiência (Barboza 2012, p. 57 apud CLOTET; FRANCISCONI; GOLDIM, 2000, p. 31-37).

As experimentações realizadas em seres humanos levadas a cabo durante a Segunda Guerra mundial por médicos alemães e japoneses e a reprovação da comunidade internacional em relação a tais comportamentos foi fundamental para o Código de Nuremberg viesse a ser elaborado em 1947. Este documento expressamente fez referência à exigência do consentimento do 'experimentado' para os ensaios clínicos com seres humanos, consagrando assim um direito do paciente ao consentimento. Em 1964, a Declaração de Helsinque da Associação Médica Mundial viria a estabelecer a mesma regra da necessidade de consentimento para a investigação clínica (BODIN DE MORAES, 2003).

No tocante ao aparecimento deste debate nos tribunais e na jurisprudência ocidental, verifica-se uma primeira decisão relativa a um direito ao consentimento informado. Trata-se de uma sentença inglesa de 1767, conhecida por caso Slater versus Baker & Stapleton, em que dois médicos são condenados não por terem quebrado o osso da perna do paciente ao tentarem colocar um aparelho ortopédico, mas por terem colocado esse mesmo aparelho sem o prévio consentimento do paciente (GOLDIM, 2002).

É, todavia, o leading case norte-americano Schoendorff versus Society of New York Hospital, em 1914, que constitui marca fundamental da incursão do direito ao consentimento informado na jurisprudência mundial. Tratava-se de um paciente que teria consentido em uma operação exploratória, para descobrir as causas para as dores e desarranjos

estomacais que sofria. Embora este deixasse claro que a autorização era tão somente para a realização do diagnóstico, o médico responsável encontrou e retirou um tumor durante a operação exploratória. Após a cirurgia o paciente desenvolveu uma série de problemas que culminou na amputação de dedos. O cirurgião, com base nessa decisão daquela corte, passava, a partir de então, a ter de pedir autorização ao doente para que a sua intervenção médica não fosse ilícita por violação do direito à autodeterminação do paciente (RAGAZZO, 2009).

A partir de então a temática do dever dos médicos de obter o consentimento de seus pacientes vai ganhando novos casos na jurisprudência, especialmente, norte-americana. Em 1957, no caso *Salgo versus Leland Stanford Jr. University Board of Trustees*, na Califórnia, utiliza-se pela primeira vez a expressão “informed consent”. Esta a expressão que, por acentuar devidamente o momento mais importante do direito ao consentimento informado – o qual consiste no dever de informação que é imputado ao médico de informar o paciente – é atualmente tanto no âmbito da doutrina como da jurisprudência, a mais utilizada (RAGAZZO, 2009).

O direito ao consentimento informado afora os textos já destacados se encontra atualmente consagrado em outros diplomas no plano internacional. Neste sentido, o mais significativo é a Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina do Conselho da Europa. Esta convenção – também designada por Convenção de Oviedo – em homenagem ao local onde que em 4 de Abril de 1997 foi aberta às assinaturas dos Estados – estabelece normatização aprofundada sobre o consentimento informado e proteção do paciente em relação as práticas biomédicas, sendo o principal documento de referência quanto ao tema na União Europeia (PEREIRA, 2004).

No Brasil, a positivação bem como a sistematização normativa do consentimento informado apresenta características muito peculiares levando em conta a relevância da temática. Desse modo, o consentimento informado não se encontra tutelada diretamente na

Constituição, no entanto, dever ser extraído considerando o seu sistema de garantias, proteção à pessoa humana pela via dos direitos fundamentais bem como dos direitos da personalidade, considerando o direito à vida, a autodeterminação, a integridade psicofísica do paciente. No plano infraconstitucional, a matéria está disciplinada no Código de Ética Médica, que proíbe ao médico no Artigo 56 desrespeitar o direito do paciente de decidir livremente sobre a execução de práticas diagnósticas ou terapêuticas, salvo em caso de iminente perigo de vida.

Igualmente, a já mencionada Lei dos Transplantes – nº. 9.434/97 – exige o consentimento prévio tanto do doador como do receptor para a realização da cirurgia. No que diz respeito ao doador, o artigo 9º, desta lei, em seu parágrafo quarto disciplina que a disposição de órgãos em vida, exige autorização específica por escrito e diante de testemunhas, especialmente, quando tratar-se de tecido, órgão ou parte do corpo objeto de retirada. Ademais, em relação ao paciente receptor o transplante ou enxerto só se fará com o consentimento expresso do receptor, após aconselhamento sobre a excepcionalidade e os riscos do procedimento a ser adotado.

No que concerne à pesquisa em seres humanos no Brasil e ao dever de obter o consentimento informado dos pacientes o Conselho Nacional de Saúde elaborou a Resolução 196/96, alterada em 22/03/2006, e novamente alterada pela resolução CNS 466/2012, visando normatizar a pesquisa que envolve seres humanos. Essa resolução fundamenta-se expressamente nas declarações internacionais sobre ética em pesquisa envolvendo seres humanos, incorporando os quatro princípios básicos da bioética: a autonomia, beneficência, não maleficência e justiça.

Nela, definiu-se o “Consentimento Livre e Esclarecido” como a anuência do sujeito da pesquisa e/ou de seu representante legal, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação, após explicação completa e pormenorizada sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais

riscos e o incômodo que esta possa acarretar, formalizada em um termo de consentimento, no qual conste a autorização de participação voluntária na pesquisa. Notadamente, a opção pelo consentimento escrito não substitui a informação prestada de forma verbal, que deve preceder a assinatura de qualquer termo. O termo, portanto, é mero complemento, mera instrumentalização de todo o processo de informação – que, como se viu, é de natureza complexa (CORRÊA, 2010).

O Código Civil de 2002, no seu artigo 15 estabelece a exigência do consentimento do paciente, ao dispor que “Ninguém pode ser constrangido a submeter-se, com risco de vida, a tratamento médico ou a intervenção cirúrgica”. Contudo, silencia em relação ao dever do médico de prestar informações. Em relação ao dispositivo codificado, algumas anotações precisam ser consignadas. Primeiro que independentemente da natureza da intervenção na saúde corporal o médico sempre deverá informar o paciente. Igualmente, mesmo que o ato médico não importe em risco de vida será obrigatório ser observado o consentimento informado do paciente.

Desse modo, as demandas judiciais atinentes à relação médico-paciente foram gradativamente produzindo os contornos do dever de informar do médico bem como do direito de informação do paciente e a proteção de sua autodeterminação através de suas manifestações de vontade no âmbito dessa relação.

III – O DIREITO DOS PACIENTES DE RECEBER INFORMAÇÕES CLARAS E SEGURAS

O fenômeno do consentimento informado necessita ser analisado através de uma visão crítica que não se contente apenas com o preenchimento de requisitos formais de obtenção do consentimento do paciente por parte do médico. Decorre disso, a necessidade de se compreender o consentimento informado não apenas reduzido a uma simples declaração de vontade que muitas vezes é formalizada em documento escrito, mas, sobretudo, através do prisma de uma

relação jurídica a qual possui a natureza de um processo que se realiza no tempo através do desencadeamento de operações elementares, as quais podem ser traduzidas nas seguintes etapas: informação, confirmação do esclarecimento e consentimento.

A qualidade de requisito prévio do consentimento informado para intervenção no corpo humano respalda o ato médico com boa-fé objetiva e respeito á dignidade humana, e nesse sentido, o consentimento informado *“não está vinculado ao exercício efetivo da medicina, o que significa que ele é necessário ainda que não haja uma intervenção concreta na integridade corporal do paciente”* (CORRÊA, 2010, p. 181).

Frise-se, uma vez mais que o consentimento informado deve ser concebido como fenômeno de natureza dialógica que envolve a fusão dos horizontes do médico e do paciente. Pela sua característica dinâmica e interativa entre médico e paciente deve culminar na anuência da prática de determinado ato médico. Neste processo não é somente o paciente que possui o direito de ser informado visto que esse mesmo direito, igualmente, é assistido ao médico dado o caráter colaborativo que reveste esta relação (DIAS, 1994).

No âmbito dessa relação, a informação é o pressuposto para que o paciente exerça o seu direito de autodeterminação e por isto é também a condição de validade do consentimento do paciente. Quando o médico não informa ou informa deficientemente o paciente, o consentimento deste será automaticamente inválido, porque se refere a um ato médico diverso daquele sobre o qual o paciente teria assentado a sua vontade.

A definição do consentimento esclarecido como requisito de licitude da intervenção médica ou científica no corpo humano não possui natureza negocial. A sua necessidade independe como já asseverado, de relação negocial pré-existente entre médico e paciente. Desse modo, a decisão do paciente sobre a tolerância relativa a atos que incidem sobre a sua integridade corporal diz respeito a atos de autonomia existencial que são de natureza personalíssima.

Por isso recaí sobre o médico responsável pela

intervenção no paciente o dever informa-lo de modo a permiti-lo, sempre que possível, um espaço de tempo razoável para que este possa refletir e decidir com a necessária tranquilidade. Toda a informação importante e relevante para um consentimento verdadeiramente livre e esclarecido deverá ser, sobretudo, clara e suficiente para a tomada de decisão.

Nesse sentido, a informação deverá ser clara, simples e acessível ao paciente. O critério a ser observado é o da singularidade e concretude da pessoa do paciente que reconheça o seu nível sociocultural e à sua capacidade de compreensão devendo o médico aberto a responder as eventuais questões suscitadas pelo paciente.

Ademais, o esclarecimento deve ser prestado sempre previamente a cada nova fase do tratamento, devendo abranger o diagnóstico, a terapêutica e o prognóstico de sua doença. O médico deve transmitir essas informações com palavras adequadas, em termos compreensíveis a capacidade cognitiva do paciente. Nesse sentido, o Código de Ética Médica brasileiro dispõe em seu Artigo 34 que: *“Deixar de informar ao paciente o diagnóstico, o prognóstico, os riscos e os objetivos do tratamento, salvo quando a comunicação direta possa lhe provocar dano, devendo, nesse caso, fazer a comunicação a seu representante legal”*.

Quanto à questão da quantidade de informação, deverá esta ser suficiente para que o consentimento se possa considerar esclarecido e o paciente possa assentar a sua decisão de consentir ou de dissentir numa base informativa verdadeira e cabal, sem o que o seu consentimento será inválido (OLIVEIRA, 2005).

Na linha intermediária da concretização do processo do consentimento informado situa-se o dever do médico de averiguar se o interessado entendeu as explicações que lhe foram fornecidas ela terá de ser posteriormente certificada, nos casos de exteriorização escrita do consentimento, visto que se o médico não confirmar que o paciente ficou cabalmente esclarecido, esta informação ficará totalmente esvaziada de conteúdo, perdendo a sua razão de ser - e passando assim a estar eivado de invalidez tal como se não

tivesse existido qualquer informação.

Este dever de confirmar o esclarecimento assume hoje particular importância, devido não só aos casos de medicina em equipe ou à própria (e necessária) interdisciplinaridade que sempre marca a relação entre as várias especialidades, mas, sobretudo com o fenômeno da crescente utilização de formulários pré-elaborados, que contêm informações sobre o ato médico em causa, e em que o paciente se limita a apor a sua assinatura.

O terceiro e último momento do fenômeno do consentimento informado é o consentimento, em si mesmo. Depois de cumprido pelo médico o respectivo dever de informação, seguido do dever de confirmação do esclarecimento, segue-se finalmente a derradeira fase que cumpre o dever de permitir ao paciente o exercício do seu direito de autodeterminação. Observadas essas etapas estar-se-á diante do consentimento livre e esclarecido do paciente, elementos que legitimarão o ato médico e o revestirão de licitude.

IV – CONCLUSÃO

Considerando a autonomia e vulnerabilidade dos pacientes algumas considerações extraídas do debate bioético contemporâneo no tocante a este tema são importantes e tem proporcionado interessantes e profícuos debates no que respeita a temática da relação autonomia, paternalismo e consentimento informado. É a partir da Bioética que se tem identificado que a relação médico/paciente se concentra demasiadamente em estabelecer quem possui o controle desta relação e acaba por ignorar questões éticas significativas que na maioria das vezes não é objeto de análise quanto esta temática é enfrentada.

O ponto de partida desta análise situa que desde os tempos de Hipócrates, diversas gerações de médicos se comprometeram a cuidar de seus pacientes e ajudá-los a recuperar um melhor estado de saúde. Ao longo dos anos, a

beneficência médica se constituiu em um pilar de uma relação que foi concebida como essencialmente paternalista. Com efeito, se considerava que o médico estava justificado para tomar decisões em função de acreditar que esta beneficiaria seu paciente, independentemente dos desejos deste.

Um primeiro eixo de discussão destaca que o debate autonomia-paternalismo como marco dessa relação médico-paciente se concentra demasiado no tema que permeia um antagonismo de quem tem o controle da relação e por isso ignora duas questões significativas que serão destacadas.

Dentre estas, destaca-se primeiramente o tema da capacidade de ação moral dos pacientes. Nessa perspectiva necessita-se que se abandone a suposição existente pela ética médica tradicional de que o paciente é uma pessoa genérica que carece de particularidades identificadoras. Esta concepção de paciente que ainda predomina na prática médica, representa um impacto negativo ao enfermo.

Por fim, restrições materiais, a falta de educação e a pobreza constituem limites reais e influenciam as opções que possui uma pessoa e ao decidir exterioriza a sua capacidade de autodeterminação. Assim, a presença ou ausência de autonomia vai mais além do que a possibilidade de opções, relacionando-se de maneira crucial com a oportunidade que a pessoa teve de desenvolver o tipo de habilidade que lhe permite eleger uma opção em detrimento de outra.

V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS, João Álvaro. Responsabilidade, informação, consentimento e confidencialidade. In: Revista Portuguesa do Dano Corporal, vol. 3, n.º 4, 1994, p. 15.

BAUMMANN, Zygmunt. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUDRILLARD, Jean. A sociedade de consumo. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: Ingo

Wolfgang Sarlet (org.), Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 105-147.

_____. Maria Celina. Danos à pessoa humana. Uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar. 2003.

CASCAIS, António Fernando. "A experimentação humana e a crise da auto-regulação da biomedicina". In: RIBEIRO, G. P. L e TEIXEIRA, A. C. B (org.), Bioética e direitos da pessoa humana. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 27-52.

CLOTET, Joaquim e FEIJÓ, Anamaria. "Bioética: uma visão panorâmica". In: Bioética uma visão panorâmica. Coordenadores. CLOTET, Joaquim; Feijó, Anamaria; OLIVEIRA, Marília Gerhardt de. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p. 21-35.

CORRÊA, Adriana Espíndola. Consentimento livre e esclarecido: o corpo objeto de relações jurídicas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

GOLDIM, José Roberto. O consentimento informado numa perspectiva além da autonomia. in: Revista AMRIGS, Porto Alegre, 46 (3,4): 109-116, jul.-dez. 2002.

GOLDIM, José Roberto. "Bioética e complexidade". In: MARTINS-COSTA, Judith; MÖLLER, Letícia Ludwig (org.). Bioética e Responsabilidade. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 55 - 72.

MÖLLER, Letícia Ludwig. Direito à morte com dignidade e autonomia: o direito à morte de pacientes terminais e os princípios da dignidade e autonomia da vontade. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

OLIVEIRA, Guilherme De. Estrutura Jurídica do Acto Médico, Consentimento Informado e Responsabilidade Médica. In: Temas de Direito da Medicina, 2.ed. aumentada. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

PEREIRA, André Gonçalo Dias. O Consentimento informado na relação médico-paciente – estudos de direito civil. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. O dever de informar dos médicos e o consentimento informado. Curitiba: Juruá, 2009. 1ª ed. 4ª Tir.

CAPÍTULO 5

LOS MÉDICOS CUBANOS Y EL “PROGRAMA MAIS MÉDICOS EN BRASIL

Eduardo de Oliveira Soares Real*
Maria Claudia Crespo Brauner**

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Único de Saúde (SUS) tiene la obligación de atender cualquier persona, sin cualquier especie de discriminación. Sin embargo, el SUS enfrenta muchos problemas en relación a su acceso, como la falta de médicos en ciudades pequeñas. Para combatir este problema, el gobierno brasileño creó el “Programa Mais Médicos” (PMM).

El presente artículo tiene como objetivo analizar la actuación de los médicos cubanos en el Programa Mais Médicos. Fue realizada una revisión bibliográfica, por medio de libros, tesis y artículos para que el objetivo de este trabajo se alcanzara.

La primera parte del trabajo busca estudiar el funcionamiento del PMM, será debatida la ley que estableció el programa; los cambios en el SUS en virtud del PMM; y la perspectiva de los consejos de medicina sobre el programa.

* Estudiante de doctorado en el Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas. País: Brasil. Maestro en Derecho e Justiça Social por la Universidade Federal do Rio Grande.

** Postdoctoral en la Université de Montreal. PhD en Derecho en la Université de Rennes. Profesora en la Universidade Federal do Rio Grande. País: Brasil.

La segunda parte del trabajo estudia la actuación de los médicos cubanos en el “Programa Mais Médicos”. Será analizado como los médicos cubanos ingresaron en el programa; la eficiencia de estos profesionales; la diferencia entre la formación del médico brasileño y del médico cubano; y la perspectiva de los usuarios del SUS sobre los médicos cubanos.

En las conclusiones será presentado se los cambios causados pela presencia de los médicos cubanos durante el período que estuvieron en Brasil fue positiva o negativa.

2. EL “PROGRAMA MAIS MÉDICOS”

El “Programa Mais Médicos” fue establecido por medio de la Medida Provisória nº 621 de 8 de julio de 2013 convertida en la Lei nº 12.871 de 22 de octubre de 2013, es una política pública del gobierno brasileño con objetivo de reducir los déficits de lo recurso humano médico en el Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente en las regiones más vulnerables de Brasil, para emitir la garantía mínima de por lo menos uno médico en cada municipio del país y la garantía médica (BRASIL, 2017a).

El art.1º de la Lei nº 12.871 trae las siguientes directrices:

Art. 1o Se instituye el Programa Mais Médicos, con la finalidad de formar recursos humanos en el área médica para el Sistema Único de Saúde (SUS) y con los siguientes objetivos:

I - disminuir la carencia de médicos en las regiones prioritarias para el SUS, a fin de reducir las desigualdades regionales en el área de la salud;

II - fortalecer la prestación de servicios de atención básica en salud en el país;

III - mejorar la formación médica en el país y proporcionar mayor experiencia en el campo de práctica médica durante el proceso de formación;

IV - ampliar la inserción del médico en formación en las unidades de atención del SUS, desarrollando su

conocimiento sobre la realidad de la salud de la población brasileña;

V - fortalecer la política de educación permanente con la integración enseñanza-servicio, a través de la actuación de las instituciones de educación superior en la supervisión académica de las actividades desempeñadas por los médicos;

VI - promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre profesionales de la salud brasileños y médicos formados en instituciones extranjeras;

VII - perfeccionar médicos para actuación en las políticas públicas de salud del país y en la organización y en el funcionamiento del SUS; y

VIII - estimular la realización de investigaciones aplicadas al SUS (BRASIL, 2013, nuestra traducción).

La situación brasileña entre 2011 y 2013 era la siguiente: médicos concentrados en las grandes ciudades y de mayor renda, ausentes en las áreas de mayor vulnerabilidad; en 2012, el Brasil poseía solamente 1,8 médico por habitante; y la OMS apuntaba la situación brasileña como crítica (BRASIL, 2017a).

Diversos factores son determinantes y sistemáticamente influyen la recurrencia de la cuestión de la disparidad y la ausencia de médicos en algunas regiones brasileñas, a saber: falta de atractivo de regiones con peores indicadores sociales; condiciones impropias de trabajo; precarización del vínculo de empleo; contratos temporales de trabajo; falta de puestos de trabajo graduación en medicina en las universidades públicas y el alto precio de estos cursos, ofrecidos por las Instituciones de Enseñanza Superior Privadas, imposibilitan la formación del número de médicos para satisfacer la demanda. Se añade que es normal médicos que se dedicaron por lo menos seis años para su formación inicial e realizaron una alta inversión en postgrado, no abandonar la comodidad de las grandes ciudades para ir a trabajar en una comunidad en el interior del país (MARTINS et al, 2017).

No se puede esperar el asistencialismo de base filantrópica individual y personal de médicos determinados a

atender poblaciones carentes. El altruismo que definió el inicio de la profesión médica moderna, hace mucho tiempo fue cambiado por la ideología profesional de valorización de las ultraespecialidades, de los altos rendimientos personales y de la transformación de los propios consultorios en microempresa insertada en un competitivo mercado de negocios (SCHEFFER, 2015).

A pesar de los avances logrados por la “Atenção Primária” y “Estratégia Saúde da Família” en el SUS, pero continúan existiendo desafíos con relación a la universalización del acceso y la calidad de los servicios, teniendo como uno de los motivos el desfase y la disposición desigual de médicos. El Gobierno brasileño presentó el “Programa Mais Médicos” (PMM) para el Brasil, visto como una totalidad de medidas para avanzar en la provisión, fijación y formación de médicos en el SUS (KEMPER; MENDONÇA; SOUSA, 2016).

Bruna Pontes da Silva, Denise Stockmann, Donavan de Souza Lúcio, Elaine Henna, Maria Carolina Pereira da Rocha e Fábio Miranda Junqueira (2016) realizaron un estudio con la finalidad de juzgar el acceso a la salud, contraponiendo índices de producción, marcadores y situación de salud antes y después de la efectividad del PMM.

Se observó un aumento del número de consultas en el público adulto y anciano, la misma forma mayor número de atendimientos de ITS / SIDA y reducción del número de consultas que no pertenecen al ámbito de cobertura. Esto tiene como consecuencia mayor acceso a la “Atenção Primária à Saúde” (APS) en estos lugares con mejor receptividad a la búsqueda voluntaria ya los demás servicios que ocurren en la UBS, y mayor la resolución de las demandas de salud de la comunidad. Intensificando la mayor la resolución, se produjo una reducción radical en las internaciones por otros motivos, demostrando capacidad de producir servicios y responder a las necesidades de la salud de una determinada población. Sin embargo, no hubo aumento de atención en el grupo de edad de 0 a 14 años (SILVA et al, 2016).

La AMBR y el CFM acordaron “Ação Direta de Inconstitucionalidade” nº 5.035-DF en relación con el PMM. La “Confederação Nacional dos Trabalhadores Liberais Universitários Regulamentados” (CNTU) también se manifestó contra el programa a través de ADIn nº 5.037-DF.

La ADIn nº 5.035-DF se fundamenta en las siguientes inconstitucionalidades: (I) ausencia de los requisitos de relevancia y de urgencia; (II) la violación derecho a la salud; (III) violación de los derechos sociales de los trabajadores y principio de licitación; (IV) violación del principio de la isonomía; (V) violación a la autonomía universitaria; (VI) dispensa de la comprobación de dominio del idioma Inglés; y (VII) violación al principio de la licitación pública y la protección del mercado interno como patrimonio nacional (SILVA; SANTOS, 2015, p. 73, traducción nuestra).

La ADIn 5.035-DF y 5.037-DF cuestionaron diez puntos de la Medida Provisional nº 621/2013, que se convertiría en la Ley nº 12.871 / 2013. El primer punto cuestionado dice respecto urgente de la medida provisional, según los autores de las acciones, los requisitos de urgencia de la medida provisional no se cumplen, ya que la situación de la la salud procedería de la incompetencia y la ineficiencia de los poderes y que los cambios en la facultad de Medicina sólo pasarían a valer a partir de enero de 2015. La PGR se manifestó afirmando que la urgencia fue comprobada, ya que hay datos preocupantes de la fragilidad de la atención médica en diversos municipios del interior (SILVA, SANTOS, 2015).

El segundo argumento de los autores es la violación del derecho a la salud, por aceptar el ejercicio de la medicina en el país, sin la revalidación del diploma y por violar el principio de la legalidad. La PGR respondió que está prohibido el ejercicio de la medicina fuera del el “Programa Mais Médicos”, por lo tanto, la revalidación no es un comando constitucional, no existiendo falta de respeto a la Constitución (SILVA, SANTOS, 2015).

La tercera justificación de los autores es la ofensa al

principio del concurso público por incumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores, porque no admite vínculo empleo y no garantiza derechos laborales. La PGR respondió afirmando que el en el inciso IX del art.37 de la Constitución Federal permite selección simplificada para contrataciones de personal por un período determinado, siempre que se haya comprobado la la necesidad temporal de un excepcional interés público (SILVA, SANTOS, 2015).

La cuarta justificación de los autores es la violación al principio de la isonomía al permitir la actividad de médicos sin someter las mismas condiciones y los procedimientos impuestos para los médicos graduados en Brasil. Y la discriminación en acceso a la salud según la ubicación del paciente. En este caso, la PGR alega que el trabajo de los médicos tiene como objetivo específico las regiones prioritarias para el SUS en la atención básica. Y las desigualdades socioeconómicas entre las regiones brasileñas son anteriores al PMM y son reconocidas por la Constitución (SILVA, SANTOS, 2015).

El 30 de noviembre de 2017, el Supremo Tribunal Federal juzgó la Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 5.035 que debatía la inconstitucionalidad de la legislación que instituyó el Programa Más Médicos. Por la mayoría, los Ministros rechazaron el pedido de la Asociación de Médicos de Brasil.

Prevalece el dictamen adoptado por el ministro Alexandre de Moraes, que rechazó las alegaciones principales presentadas por la AMB. Entre las cuestiones discutidas, el ministro trató de la atención al derecho a la salud, la obligación de validación del diploma del médico migrante y la cuestión de la ruptura de la isonomia en las relaciones de trabajo (BRASIL, 2017b).

El ministro interpretó que el “Mais Médicos” es preferentemente ofrecido a aquellos graduados en Brasil, admitiendo en la secuencia a los diplomados en el exterior. La finalidad, es hacer que exista atención en las áreas más lejanas del país. "En algunos lugares realmente no hay médicos. Algunas comunidades, como aquellas de indígenas o

quilombolas, sólo ven al médico de las Fuerzas Armadas”, comentó el Ministro Alexandre de Moraes (BRASIL, 2017b).

Conforme al ministro, el paradigma utilizado por el gobierno federal puede ser objeto de evaluaciones, sin embargo fue una decisión legítima para atender a la mayor preocupación de la población, que es la salud. "Puede que no haya sido la mejor opción punto de vista técnico para algunos, pero fue una opción de política pública válida, para, por lo menos, minimizar ese grave problema ", afirmó (BRASIL, 2017b).

3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MÉDICOS CUBANOS EN EL “PROGRAMA MAIS MÉDICOS”

El “Programa Mais Médicos” fue direccionado a los médicos formados en instituciones de enseñanza superior brasileñas o con diplomas revalidados en Brasil y a los médicos formados en instituciones de enseñanza superior extranjeras, por medio de intercambio médico internacional.

El art. 13 de la Lei 12.871/2013 trae la orden de prioridad en la selección e ocupación de vagas en el “Programa Mais Médicos”:

Art. 13.

(...)

§ 1º La selección y la ocupación de las vacantes ofertadas en el ámbito del Proyecto Más Médicos para Brasil observarán el siguiente orden de prioridad:

I - médicos formados en instituciones de educación superior brasileñas o con diploma revalidado en el país, inclusive los jubilados;

II - médicos brasileños formados en instituciones extranjeras con habilitación para ejercicio de la Medicina en el exterior; y

III - médicos extranjeros con habilitación para ejercicio de la Medicina en el exterior (BRASIL, 2013, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm>, traducción nuestra).

Los médicos intercambiáis (formados en institución de enseñanza superior extranjera con habilitación para ejercicio de la Medicina en el exterior) pueden ingresar en el “Programa Mais Médicos” de dos formas: a través del acceso por llamada pública de adhesión o por medio de la cooperación internacional (BRASIL, 2017a).

Los médicos formados en una institución de educación superior extranjera con habilitación para ejercicio de la medicina en el exterior por medio de acuerdos de cooperación con organismos internacionales tienen acceso a participación en el proyecto por reclutamiento. El reclutamiento e rige por las normas generales del “Programa Mais Médicos”, por las normas específicas de sus países y por los instrumentos de cooperación (BRASIL, 2017a).

La República Federativa del Brasil estableció vínculo de cooperación internacional con la Organización Panamericana de la Salud (OPAS / OMS), a través del Término de Cooperación 80º, que trae los principios y normas de Derecho internacional que deben cumplirse en su integralidad (BRASIL, 2017a).

La República de Cuba actúa en cooperaciones de esta naturaleza en diversos países, por medio de una empresa pública cubana, Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos S.A. (CSMC), para la cual los médicos formados por el sistema público de enseñanza de Cuba y según las normas de este país son contratados para cumplimiento temporal de misiones (BRASIL, 2017a).

El ingreso y la participación del médico cubano en Brasil y en el Programa Mais Médicos tienen legitimidad a través de su vínculo con el gobierno cubano y de este con la Opas. La República Federativa del Brasil estableció un vínculo de cooperación internacional con la Opas, que, por los principios y normas de derecho internacional, debe ser cumplido en la pactación (BRASIL, 2017a).

El trabajo de Cassiano Mendes Franco, Patty Fidelis de Almeida y Ligia Giovanella (2018) estudió la totalidad de las acciones de los médicos cubanos en el PMM a través de un análisis cualitativa realizada en el Municipio de Río de Janeiro,

Brasil, con base en entrevistas con médicos cubanos y grupo focal con supervisores del PMM. La integralidad fue estudiada por los autores en dos dimensiones: abordaje biopsicosocial del cuidado, con orientación comunitaria; y el elenco de acciones de promoción, prevención y asistencia. Según, los autores la actuación de los médicos cubanos presenta elementos concordantes a la totalidad de las prácticas en la atención primaria, con prestación de un abanico amplio de acciones y servicios, coherente con la complejidad de los problemas de salud y pluralidad de los escenarios. Los profesionales poseen marcada capacidad de inserción comunitaria, enfoque preventivo, planificación de acciones y buena relación interpersonal en el equipo, identificándose posturas y técnicas de la acogida, el vínculo y la responsabilidad. Los desafíos fueron señalados en cuanto a la promoción de prácticas participativas con las colectividades, a la ampliación de la autonomía de usuarios en las decisiones clínicas, al manejo de problemas de orden psíquico, a la sistematización de herramientas de abordaje ya la realización de procedimientos invasivos. Se señalan fuertes indicios de que el PMM, además del acceso a las consultas médicas, oferta cuidados integrales en salud y contribuye al fortalecimiento de la atención básica en Brasil.

Carlos Alberto Severo Garcia Júnior (2016) en su tese debate la producción de vínculo en el cuidado en salud entre médicos cubanos y usuarios en los municipios de Florianópolis y Joinville, en Santa Catarina. Se trata de reconocer el concepto de los usuarios del SUS y de los médicos originarios de Cuba vinculados al PMM sobre sus experiencias de producción de vínculo en el campo del cuidado en salud de la APS; ex por qué elementos posibilitan la producción de vínculos y que se establecen en ese encuentro entre los sujetos y, por último, comprobar de modo crítico las potencialidades y las fragilidades de esa producción en la experiencia singular del PMM. Para ello, se utilizaron los elementos teóricos de Michel Foucault, Georges Canguilhem y otros pensadores que abordaron el problema y sus correlatos.

En los resultados de la pesquisa del autor, se entiende

que la producción de vínculo es básica en la relación médico-usuario, sobre todo para el cuidado en salud. El concepto de cuidado no está únicamente definida por el acceso al médico ya las tecnologías duras y leves-duras, sino en la producción de otras formas de relación de cuidado en el SUS. Por eso, la producción de vínculo posibilita el reposicionamiento favorable a la capacidad de desarrollar el cuidado de sí en la relación entre médicos cubanos y usuarios brasileños. Se considera que en esta relación la producción de vínculos solidarios, como parte de una tecnología que compone el plan de cuidado, se vuelve capaz de reducir las distancias entre los saberes y entre los poderes inherentes al cotidiano de los encuentros entre usuarios y médicos (GARCIA JÚNIOR, 2016).

Juliana Braga de Paula (2017) en su disertación analiza los macro y micro efectos de la Cooperación Cuba- Brasil en el trabajo médico brasileño en APS, investiga su potencial de innovación para el trabajo médico en las Américas y acompaña todo el ciclo de la política en cuestión, desde su entrada en la agenda gubernamental hasta los mecanismos de evaluación, incluyendo la identificación de desdoblamientos para las políticas locales de los casos estudiados. Además, construir nuevos saberes en el campo de estudios de políticas, innovaciones y provisión de profesionales de salud en el mundo. En la dimensión macropolítica, las entrevistas demuestran la práctica y la educación médica orientada hacia la atención especializada, orientada por el mercado, con un uso exagerado de tecnologías de alta densidad, comparadas a los médicos cubanos. Los médicos cubanos traen una nueva perspectiva para los profesionales de la salud en la forma de crear vínculos con los usuarios y en la manera de lidiar con la pobreza y la iniquidad. En la dimensión micropolítica, ambos, brasileños y cubanos, se benefician de estrategias de educación permanente, supervisión en loco, cursos EAD, ruedas de conversación para debates de problemas, grupos de intercambio de experiencia y compartición de estrategias en la planificación local. Uno de los principales problemas

señalados en el programa es que la estrategia de provisión es temporal, no está bien afinada con la corporación médica brasileña y las supervisiones no están bien organizadas por las Universidades. Demuestra también la fragilidad en la articulación entre gestión local y nacional en la organización del proceso.

Lara Ximenes Santos (2015) en su disertación concluyó que la mayoría de los usuarios del SUS demostró confianza y reconoció el papel de coordinación del cuidado desempeñado por los médicos cubanos, cuyas prácticas fueron caracterizadas por compromiso y responsabilización, con escucha calificada, tiempo extendido de consulta, mirada ampliada sobre el sujeto y reconocimiento de los determinantes sociales en el proceso salud-enfermedad. La comunicación entre médicos y usuarios fue considerada eficiente.

La formación médica en Brasil fue descrita como distante de la realidad social y las atenciones realizadas por médicos brasileños, como insatisfactorios. Se constata que los médicos cubanos han utilizado dispositivos de tecnología ligera para construir un cuidado alineado a la integralidad en el ámbito de las consultas, experiencia que necesita ser observada y replicada en Brasil, aunque la provisión de médicos, aisladamente, tenga un impacto limitado en la mejora de la asistencia a la salud de la población (SANTOS, 2015).

4. CONCLUSIÓN

El trabajo buscó analizar la actuación de los médicos cubanos en el Programa Más Médicos. Se entendió que la presencia de estos médicos en el programa fue positiva, incluso los usuarios del SUS demostraron esta opinión. Los médicos cubanos utilizarán la tecnología avanzada para construir un cuidado alineado a la integralidad en la esfera de los atendimientos, lo que precisa ser replicado por los médicos brasileños.

La primera parte del trabajo buscó estudiar el funcionamiento del Programa Mais Médicos. Fue demostrado que el programa se destina a brasileños y extranjeros, con el objetivo de llevar médicos, donde existe carencia de médicos en zonas prioritarias del SUS. Los consejos de medicina criticaron el funcionamiento del programa, pues este permite la contratación de médicos sin necesidad de concurso, en el caso de los médicos cooperados, además también fue alegado que el programa no exigía la revalidación del diploma y por esto era inconstitucional, pero el Supremo Tribunal Federal decidió que los médicos cooperados que no revalidasen su diploma pueden ejercer la medicina, sin embargo solamente dentro del Programa Mais Médicos.

La segunda parte del trabajo ha tenido como objetivo analizar la actuación de los médicos cubanos en el Programa Mais Médicos. Los médicos cubanos participaron del programa por medio de un acuerdo entre Brasil y la Organización Panamericana de Salud (Opas). En este acuerdo la Opas enviaría médicos cubanos para participar del Programa Mais Médicos. Diversas investigaciones se realizaron sobre la actuación de los médicos cubanos en el Programa. Los resultados de estos estudios demostraron que la presencia de los médicos cubanos fue positiva.

La cooperación entre Brasil y Cuba para el Programa Mais Médicos ha terminado en diciembre de 2018 por razones políticas del nuevo gobierno brasileño. Sin embargo, la evaluación de los médicos cubanos fue aprobada por gran parte de los usuarios del SUS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Planejamento e Regulação da Provisão de Profissionais da Saúde. Programa Mais Médicos. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. 38p.

BRASIL. Lei nº 12.871 de 22 de outubro de 2013. Estabelece el Programa Mais Médicos. Portal da Legislação, Brasília, 22 de out. de 2013.Disponibile en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-014/2013/Lei/L12871.htm>.Acceso em: 26 feb. de 2019.

CAPÍTULO 6

PROTECCIÓN JURÍDICA EN CUBA DEL DERECHO A LA INTIMIDAD ANTE VIOLACIONES POR PROCEDERES MÉDICOS

Yanelys Delgado Triana*
Adrián Broche González**

RESUMEN

La intimidad es un elemento que ha estado presente en la vida del hombre desde las sociedades antiguas, variando su importancia en las distintas épocas. Se puede afirmar que ha existido una historia de la vida íntima en las diversas culturas y momentos. Específicamente en el ámbito de los procedimientos médicos siempre se ha tenido en cuenta el respeto a la intimidad de los pacientes como elemento esencial de su pudor.

El derecho a la intimidad ha sido tratado por estudiosos en investigaciones previas, siempre analizándose como parte de los derechos subjetivos inherentes a la personalidad en la esfera de lo moral. Respecto a las violaciones que puede sufrir este derecho en los procedimientos médicos la doctrina patria es escasa. De igual forma se adolece de regulaciones expresas tanto en las normas sustantivas como adjetivas del Ordenamiento jurídico cubano y existen dudas sobre las vías

* Dra. en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular del Departamento de Derecho de la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. Cuba.

** Lic. En Derecho por la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. Cuba.

para accionar ante las violaciones que laceran al mismo. Por tal motivo el objetivo principal es realizar una valoración de la regulación jurídica y las vías de protección del derecho a la intimidad ante violaciones que se producen en los procedimientos médicos en Cuba, en aras de lograr su salvaguardia

Los resultados principales se centran en contribuir al perfeccionamiento de la doctrina jurídica cubana en esta materia; y la sistematización de las disposiciones normativas sobre el derecho a la intimidad, plasmando las vías de protección ante violaciones del mismo, principalmente las que se susciten en el ámbito de los procedimientos médicos.

I.1 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO A LA INTIMIDAD EN LOS PROCEDERES MÉDICOS

La mayoría de la doctrina¹ se inclina por la opción de que el derecho a la intimidad es un derecho independiente que se desprende de un tronco común que es la dignidad humana, al igual que ocurre con el derecho al honor y a la propia imagen.

Uno de los primeros en definir este derecho fue el Juez norteamericano Cooley, cuya expresión “*the right to be alone*” ha sido traducida como el derecho a ser dejado en paz, en sentido de no sufrir molestias ajenas.²

Albadalejo entiende por derecho a la intimidad el poder concedido a la persona sobre el conjunto de actividades que forman su círculo íntimo, personal y familiar, poder que le permite excluir a los extraños de entrometerse en él y de darle

¹ De Mesa Gutiérrez, J. (1993). **Los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen**. Cuaderno de Derecho Judicial No 12; Delgado Triana, Y. (2009). **Consideraciones sobre el derecho a la intimidad en Cuba. Propuestas para su protección**. En: Revista de Derecho. UPF. Barcelona. España; Rogel Vide, C. (1993). **El derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y las libertades de expresión e información en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y en la del Tribunal Constitucional**. Poder Judicial. Madrid.

² Cooley, T. (1873). **The elements of torts**. Disponible en World Wide Web: <https://archive.org/details/cu31924019221732> (Consultado 5/1/2019)

una publicación que no desee el interesado.³

Según Ferreira Rubio, la intimidad se define como lo secreto, lo desconocido por terceros, lo reservado al conocimiento del propio sujeto o al estrecho círculo de sus próximos pero excluye de dicho concepto los hechos o situaciones producidos en lugares públicos y respecto de los cuales no hubo intención de mantenerlos ocultos para los terceros.⁴

Herrero-Tejedor define el ámbito protegido por la intimidad como el conjunto de hechos o circunstancias de carácter privado, conocido por un número reducido de personas, respecto al que su titular posee un interés legítimo en evitar su divulgación.⁵

En las definiciones anteriores se puede encontrar como factor común que este derecho protege a un individuo frente a las injerencias, intromisiones, vistas, escuchas, publicaciones, captaciones de datos personales, así como el empleo y comunicación que vulneren o invadan elementos o circunstancias de la dimensión privada del ser humano o de las relaciones inherentes a la estructura y el vivir de la familia, siendo una garantía de libertad y exigencia elemental del correcto convivir.

Ahora bien, los procedimientos médicos se pueden definir como el proceso de atención médica comprendido por el conjunto de procedimientos realizados, o mandados a realizar, por el médico para cuidar a los pacientes y subsanar sus problemas de salud. Un proceso de atención debe centrarse en el paciente, y dar respuestas efectivas a las necesidades, valores y dolencias de los pacientes.⁶ El proceso de atención

³ Citado por O'callaghan Muñoz, X. (1993). *Honor, intimidad y propia imagen, Cuadernos de Derecho Judicial*. CGPJ. Madrid. pág.185.

⁴ Citado por Rivera, J.C. (1995). *Los alcances del derecho a la privacidad*. En: *Revista El Derecho*. Tomo 168. Editorial Depalma. Buenos Aires. pág. 373.

⁵ Herrero - Tejedor, F. (1998). *La intimidad como derecho fundamental*. Editorial Cólax. Madrid. pág. 25.

⁶ Betancourt, J. (2004). *Cultural competence: marginal or mainstream movement*. Disponible en World Wide Web: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15342800>. (Consultado 5/2/2019).

incluye la razón de consulta expresada por el paciente y los problemas de salud detectados por el profesional. Está constituido por: los procedimientos de diagnósticos, los procedimientos preventivos, los procedimientos terapéuticos y quirúrgicos, los procedimientos administrativos, derivaciones y seguimiento.

Los procederes médicos sobre el paciente se realizan en todas las unidades del Sistema Nacional de Salud. La realización de tales procederes depende de la categoría de la unidad, así como de las funciones que en la misma se ejecutan. Las decisiones para la realización de los procederes médicos en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, se valoran por el personal facultado para ello, teniendo en consideración la alteración de la salud de que se trate e informando al paciente o familiares la conducta a seguir. En todos los casos se respeta el pudor y la sensibilidad de los pacientes y familiares

Cuando un paciente acude a una consulta médica lo hace amparado en el valor supremo de la vida y la defensa de su salud, por lo que en la intimidad de la relación médico-paciente se revelan secretos que no se confían ni siquiera a los seres más allegados. Se ha dicho que la relación médico-enfermo es el encuentro de una confianza con una conciencia. Con esto se quiere expresar el hecho, asombroso, aunque ordinario, de que un hombre pone su vida, su salud y también su reputación en manos de otro.

El secreto médico es un deber inherente al ejercicio profesional de la medicina y consiste en el compromiso que adquiere el médico, ante el paciente y la sociedad, de guardar el secreto de todo aquello que le hubiera sido confiado por el enfermo u obtenido por las exploraciones en el curso de una actuación médica. Es un contrato tácito entre paciente y médico, que tiene por objeto no solamente preservar un derecho del paciente, sino, ante todo, defender un interés social. Dicho contrato, no permite revelar los datos confidenciales de este para fines ajenos a la propia asistencia sanitaria, mientras el paciente no lo autorice o no existan exigencias suficientemente importantes de bien público,

evitación de daño a terceros o imperativo legal.

El paciente hace a veces al médico confidencias que no haría a ninguna otra persona y le refiere cosas demasiado íntimas o vergonzosas que, de ser divulgadas, arruinarían su buena fama, su crédito social o su seguridad económica. Si el mismo no estuviera seguro de que sus confidencias estarán siempre protegidas por el secreto profesional, no acudiría al médico o le ocultaría informaciones de decisiva importancia. El personal sanitario obtiene información y toma datos donde queda plasmado lo expresado por la persona atendida, pero el médico es solo un depositario de dichos datos, pues estos pertenecen a cada paciente, ostentando todos los derechos sobre los mismos.

El mantenimiento de la confidencialidad de la información obtenida por el personal sanitario y los datos médicos son tan relevantes que, si falla, no solo está en peligro la intimidad, sino el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho al trabajo, a la educación, o la defensa de la salud y de la vida. El secreto es un deber del médico y un derecho del paciente.

Solo en contadas ocasiones y bajo el amparo de la Ley, el derecho a la confidencialidad puede subordinarse a otras consideraciones. El allanamiento de la intimidad, como el de la propia morada, solo puede justificarse por derechos superiores de otros o el bien común, como en el caso de la salud pública, pero debe tenerse en cuenta que, a diferencia de la morada y otros bienes, la intimidad perdida no se puede restituir. Queda claro que el secreto profesional en el conocimiento médico tiene un carácter relativo y que sobre él prevalece el interés social, por ello se respalda la obligación de notificar las cuestiones relacionadas con las enfermedades cuando pueden afectar la salud de otras personas.

I.2 REGULACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA INTIMIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO DE LOS PROCEDERES MÉDICOS

La venerable tradición médica de la confidencialidad ha sido en épocas actuales puesta a prueba, floreciendo la desconfianza y el afán de muchos por inmiscuirse hasta en los niveles más íntimos de la persona, por tanto, es apremiante la defensa y promoción de la intimidad personal y familiar.

Este derecho inherente a la persona en la esfera de lo moral recibe tutela en Cuba en la Constitución, en las leyes penales, en la legislación civil y en disposiciones administrativas, centrándose la presente investigación en el estudio de disposiciones administrativas dictadas por el Ministerio de Salud Pública que buscan salvaguardar la intimidad de los pacientes. En consecuencia, para la defensa y justa protección del derecho a la intimidad ante indiscreciones resultantes de las intervenciones médicas existen diversas vías, que se corresponden con su regulación en normas jurídicas: constitucional, penal, civil e interna ante la administración, las que permiten dar solución a las controversias que se originan debido a vulneraciones del mismo.

El Ordenamiento jurídico es entendido como el sistema de normas que rigen la organización legal de un lugar determinado y en un tiempo en concreto.⁷ El Derecho regula relaciones sociales de interés para la clase económicamente dominante, lo cual se concreta en normas jurídicas.

Toda sociedad democrática se organiza según su Ordenamiento jurídico, este establece el derecho objetivo, que no es más que el conjunto de normas por las cuales se rige la colectividad, articuladas todas de manera coordinada, a través de una jerarquía normativa y respetando ciertos principios.

En el caso de Cuba esta jerarquía está compuesta por la

⁷ Pérez Porto, J y Gardey, A. (2011). **Definición de Ordenamiento jurídico**. Disponible en World Wide Web: <https://definicion.de/ordenamiento-juridico/> (Consultado el 20/2/2019).

Constitución de la República como ley suprema, la Ley, el Decreto-ley, el Decreto y otras disposiciones normativas de menor índole.

Para lograr una sistematización de la regulación jurídica del derecho a la intimidad en Cuba es necesario realizar un estudio analítico pormenorizado de las normas que conforman el Ordenamiento jurídico, comenzando el mismo por la Ley suprema, y siguiendo por la normativa penal, civil y disposiciones emanadas del Ministerio de Salud Pública.

I.2.1 Regulación constitucional

Cuba acaba de concluir un proceso de reforma constitucional, resultado de una profunda labor iniciada en el año 2013, el cual ha dotado a nuestro país de una Carta Magna moderna, atemperada a la realidad y a los cambios jurídicos aprobadas a lo interno en los últimos años.

La Constitución cubana actual supera a su predecesora en todo sentido en la parte dogmática, desarrollando una amplia gama de derechos a tono con los instrumentos internacionales de los que Cuba es parte. Por tanto, no es de extrañar que la protección que le otorga la misma a la intimidad personal y familiar sea significativamente superior.

La Constitución de 1976, como bien se expresó en el Capítulo I, regulaba de manera ambigua e imprecisa lo referente a los derechos inherentes a la persona en la esfera de lo moral, no existiendo pronunciamiento expreso en cuanto al derecho a la intimidad. Realizando una interpretación extensiva de la norma se podía inferir su regulación a través de lo preceptuado en el Artículo 9 a) tercera pleca, al hacerse alusión a la dignidad y al desarrollo integral de la personalidad, el artículo 56 que preceptuaba la inviolabilidad de domicilio, el artículo 57 se refería expresamente a la inviolabilidad de la correspondencia y en el artículo 58 se garantiza la inviolabilidad de la persona.

La Ley suprema que rige actualmente en Cuba protege de manera expresa al derecho a la intimidad, el artículo 48 señala: “Todas las personas tienen derecho a que se les respete su

intimidad personal y familiar, su propia imagen y voz, su honor e identidad personal”. Se le otorga respaldo al mismo como un derecho constitucional del cual goza todo ciudadano cubano.

Por otra parte, la Constitución actual se suma a la idea que el derecho a la intimidad es un derecho independiente que se desprende de un tronco común que es la dignidad humana, al igual que ocurre con el derecho al honor y a la propia imagen. Tal posición es refrendada en el Título V titulado Derechos, Deberes y Garantías donde, en primer lugar, se destaca a la dignidad humana como valor supremo que sustenta el reconocimiento y ejercicio de los derechos consagrados en esta norma,⁸ para luego tutelar a la intimidad personal y familiar como un derecho.

Existen otros artículos de esta Ley de leyes que si bien no tutelan a la intimidad directamente si lo protegen de modo indirecto. Se puede destacar el artículo 13 apartado f) que establece que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la dignidad plena de la persona y su desarrollo integral; el artículo 41 que regula lo concerniente al reconocimiento y garantía a la persona por parte del Estado del goce y ejercicio de los derechos humanos, categoría jurídica de la cual la intimidad forma parte; el artículo 49⁹ que plantea la inviolabilidad del domicilio constituyendo su violación una laceración a la intimidad y el artículo 50¹⁰ que plasma la inviolabilidad de la correspondencia, siendo más abarcador este precepto en esta Constitución que en su predecesora, al proteger también las demás formas de comunicación entre las personas.

⁸ **Artículo 40 de la Constitución de la República de Cuba del 2019.** *“La dignidad humana es el valor supremo que sustenta el reconocimiento y ejercicio de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, los tratados y las leyes”.*

⁹ Vid. Supra. cita 52.

¹⁰ **Artículo 50 de la Constitución del 2019.** *“La correspondencia y demás formas de comunicación entre las personas son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden expresa de autoridad competente, en los casos y con las formalidades establecidas en la ley. Los documentos o informaciones obtenidas con infracción de este principio no constituyen prueba en proceso alguno”.*

I.2.2 Regulación penal

El Código Penal es la norma sustantiva que trata de manera más precisa la regulación de los derechos inherentes a la persona en la esfera de lo moral. A pesar de la correcta formulación que ofrece esta norma en la práctica judicial son escasos los procesos que se ventilan al respecto debido al desconocimiento que existe en la población.

Los tipos penales que regulan figuras delictivas que vulneran la integridad de la intimidad de las personas son: la violación del secreto de la correspondencia¹¹, la revelación del secreto de la correspondencia¹², la violación de domicilio¹³ y el registro ilegal¹⁴. Estas figuras delictivas si bien van a proteger a la intimidad como bien jurídico, salta a simple vista que ninguna se tipificará ante violaciones de este derecho en los procedimientos médicos.

Cuando un profesional de la salud viola la ética médica y divulga determinada información sobre sus pacientes, de manera intencionada o no, vulnera no solo la intimidad de este, sino también el derecho al honor debido a la gran interconexión que existe entre ellos. Por tanto, en estos casos es más preciso que se tipifiquen delitos que protegen al honor como bien jurídico. La tutela de este derecho en el Código Penal se encuentra específicamente en el Título XII, tipificándose tres figuras delictivas: Difamación, Calumnia e Injuria.

¹¹ **Artículo 289.1 del Código Penal cubano.** “*El que, sin estar autorizado, abra carta, telegrama, despacho o cualquier correspondencia perteneciente a otro (...)*”.

¹² **Artículo 290.1 del Código Penal cubano.** “*El que con el propósito de perjudicar a otro o de procurar para sí o para un tercero un beneficio, revele un secreto que conoce a través de carta, telegrama, despacho, o cualquier otra correspondencia no dirigida a él (...)*”.

¹³ **Artículo 287.1 del Código Penal cubano.** “*El que, fuera de los casos autorizados en la ley, penetre en domicilio ajeno sin la voluntad, expresa o tácita, del morador, o permanezca en él contra su voluntad manifiesta (...)*”.

¹⁴ **Artículo 288 del Código Penal cubano.** “*El que, sin autorización legal o sin cumplir las formalidades legales, efectúe un registro en un domicilio (...)*”.

Difamación

Este delito aparece tipificado como conducta ilegal en el artículo 318 del Código Penal.¹⁵ Para que se configure se precisa que el difamador no realiza la ofensa en presencia del perjudicado, sino ante terceras personas y que lo hace con descuido, es decir, no sabe si es cierto o falso lo que dice del otro, pero lo hace intencionalmente sin motivo plausible, solo por maldad. Son argumentos que responden a infundados y viles propósitos.

Este es un delito de carácter semipúblico al requerir solo la denuncia del perjudicado para su persecución legal y promoción judicial, lo cual recae en la Fiscalía como órgano facultado para ejercer la acción penal en Cuba.¹⁶

La consumación del delito se alcanza cuando la difamación llega a conocimiento de terceros, diferente sería si lo que llega es el contenido de la imputación al ofendido, lo que daría la posibilidad de sustentar la denuncia ante las autoridades, como exige el Artículo 321.2 del Código Penal cubano.¹⁷ No existe difamación si se consiente en ella, pues el consentimiento es un elemento que debe estar ausente del caso para que se cumpla el tipo.

Con el delito de difamación se atenta contra el honor objetivo de las personas, pues se daña la fama, la reputación de que goza esa persona ante los demás.

Cuando la persona fallece continúa el respeto que le es dado, pues el hombre pasa, pero su prestigio permanece y es por eso que la protección del honor también abarca a la personalidad pretérita. El pasado se conserva, persistiendo el derecho al buen nombre del fallecido, el cual será compartido por su cónyuge, descendientes y familiares, los cuales están

¹⁵ **Artículo 318.1 del Código Penal cubano.** *“El que, ante terceras personas, impute a otro una conducta, un hecho o una característica, contrarios al honor, que puedan dañar su reputación social, rebajarlo en la opinión pública o exponerlo a perder la confianza requerida para el desempeño de su cargo, profesión o función social...”*

¹⁶ Mejías Rodríguez, C. A. (2005). **Delitos contra el honor, en Derecho Penal Especial.** TII. Editorial Félix Varela. La Habana, pág. 182.

¹⁷ Mejías Rodríguez, C. A. (2005). op., cit, pág. 183.

facultados para recabar el respeto y para ejercitar acciones en defensa de sus derechos.¹⁸

Calumnia

Siguiendo el análisis de las figuras que lesionan al honor, la calumnia es preceptuada en la Ley 62 de 1987 en el artículo 319.1.¹⁹

Al igual que con la difamación, con esta se perjudicará a una persona al imputársele una conducta contraria a su honor. El calumniador da a conocer hechos falsos que menoscaban la integridad espiritual del otro, divulgando hechos de su conocimiento con marcada intencionalidad, no causales, lo cual implica que esta figura delictiva es de mayor gravedad que la anterior. El calumniador conocía la falsedad de sus imputaciones.

La acción antijurídica consiste en divulgar hechos falsos que redunden en descrédito de una persona, atacándose indirectamente al sujeto y por ello su conformación va dirigida a proteger el honor.

La acción de calumniar se realiza ante terceras personas, con esta se divulga, se publica y se pone al alcance de todos una noticia o asunto, que se puede realizar mediante carteles, cartas, impresos, radio, televisión, etc. El delito se consuma cuando el hecho falso llega a terceros o se realiza en presencia de estos. Con la calumnia se puede lesionar tanto el honor objetivo como subjetivo de las personas.²⁰

La calumnia constituye un delito perseguible a instancia de parte. Siempre tiene que mediar querrela de la parte ofendida, requisito de procedibilidad imprescindible y esencial para el pronunciamiento judicial, la acción penal la ejecuta un acusador particular. Es considerado un delito de carácter privado.

¹⁸ **Artículo. 321.2 del Código Penal cubano.** *“La difamación requiere la denuncia de la parte ofendida. Si la difamación o la calumnia se refiere a una persona fallecida o declarada ausente, el derecho a denunciar o a establecer la querrela corresponde a sus parientes más próximos”.*

¹⁹ **Artículo 319.1 del Código Penal cubano.** *“El que, a sabiendas, divulgue hechos falsos que redunden en descrédito de una persona...”*

²⁰ Mejías Rodríguez, C. A. *op.*, *cit.*, pág. 188.

Injuria

La injuria aparece preceptuada en nuestra ley penal sustantiva en el artículo 320.²¹ Esta esencialmente arremete contra el honor subjetivo.

La injuria se puede manifestar por escrito o de palabra, por medio de dibujos, gestos o actos, es decir, a través de acciones o expresiones. Las acciones son las “*injurias reales*”,²² que se evidencian por la realización de movimientos corporales, como escupir en la cara a otro, romperle la ropa, así como los gestos y muecas. También pueden hacerse expresiones verbales, escritas, caricaturas, dibujos y fotografías.

La injuria, se consuma en el momento en que las expresiones adquieran o no publicidad, independientemente de que el sujeto activo logre el fin que persigue, aunque no sean conocidas por el sujeto pasivo, este conocimiento solo es necesario en casos de cartas e impresos remitidos por correo u otros medios.

Al igual que la calumnia es un delito querellante y se manifiestan en el tiempo, pues lo que pudo ser ofensa en el pasado, puede que en el presente no lo sea.

En el delito de injuria el autor con la ofensa persigue únicamente herir a la víctima en sus sentimientos, sin ningún propósito ulterior. No siendo así en el delito de calumnia, pues el autor divulga, o sea, afirma ante terceras personas hechos falsos que redundan en descrédito de una persona a plena conciencia de su falsedad.

²¹ **Artículo 320.1 del Código Penal cubano.** “*El que, de propósito, por escrito o de palabra, por medio de dibujo, gestos o actos, ofenda a otro en su honor, incurre en sanción de privación de libertad de tres meses a un año o multa de cien a trescientas cuotas*”. **Artículo 320.2.** *El Tribunal puede no imponer la sanción si la injuria es debida al comportamiento provocador de la víctima, o si esta reaccionó inmediatamente con otra injuria o con un ataque contra la integridad corporal.*

²² Vega Vega, J. (1968). **Los delitos.** Estudios del Instituto del Libro. La Habana, pág. 215.

I.2.3 Regulación civil

El Código Civil cubano se muestra evasivo y cauteloso respecto a la regulación de este derecho. La protección de estos derechos en la Constitución les confiere mayor garantía, pero esta tutela debe complementarse con la privada, pues el Derecho Público es cambiante y está sujeto a la política del Estado. El Derecho Civil por lo general se ha mostrado estable a lo largo de la historia, por lo que sería muy eficaz una adecuada regulación de estos derechos en las leyes civiles.

La norma civil cubana en su artículo 5²³ incurre en un error al no tener en cuenta el carácter de irrenunciables del derecho a la intimidad como parte de los derechos personalísimos, olvidándose por completo de su existencia, excepto que el legislador al expresar que si la renuncia va en detrimento del interés social esté invitando a tomar parte a los derechos inherentes a la personalidad. Esta posición no es adecuada, estos derechos en general y la intimidad en particular poseen marcado carácter subjetivo, siendo facultad de accionar ante vulneraciones competencia únicamente de su titular, lo que no faculta al Estado a obviarlos del todo.

La legislación civil patria reconoce el derecho a la intimidad, siendo la muestra más concreta el artículo 38.²⁴ En este precepto se regulan de manera genérica los derechos inherentes a la personalidad, siendo como se ha expresado el derecho a la intimidad parte de los mismos. Este artículo remite a la Constitución, para determinar o precisar los

²³ **Artículo 5 del Código Civil cubano.** “Los derechos concedidos por este Código son renunciables, a no ser que la renuncia redunde en menoscabo del interés social o en perjuicio de tercero”.

²⁴ **Artículo 38 del Código Civil cubano.** “La violación de los derechos inherentes a la personalidad consagrados en la Constitución, que afecte al patrimonio o al honor de su titular, confiere a éste o a sus causahabientes la facultad de exigir:

- a) el cese inmediato de la violación o la eliminación de sus efectos, de ser posible;
- b) la retractación por parte del ofensor; y
- c) la reparación de los daños y perjuicios causados.”

derechos que se protegen con relación a la personalidad. Como ya es sabido la Constitución cubana de 1976 no especificaba al respecto, cuestión que fue resuelta en nuestra nueva Carta Magna que los reconoce expresamente.

Por su parte el Artículo 124 ch)²⁵ del Código Civil regula la imprescriptibilidad para accionar contra la violación de estos derechos y abiertamente declara la existencia de derechos personales no relacionados con el patrimonio.

I.2.4 Regulación en normas internas del Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública, como órgano rector del Sistema Nacional de Salud, ha dictado una serie de regulaciones en aras de garantizar una correcta relación médico-paciente y que en esta interacción interpersonal se garanticen los derechos que poseen los ciudadanos cubanos.

De manera específica no aparece una norma dentro de este sector que busque proteger de forma directa la intimidad de los pacientes, es decir que reconozca la intimidad como un derecho; pero realizando una interpretación extensiva de la norma sí existen resoluciones ministeriales, protocolos y reglamentos que buscan proteger el pudor de los pacientes como un elemento primordial de la ética médica.

Siguiendo una secuencia lógica se comenzará este estudio analítico-jurídico por la Ley 41 de 1983 de Salud Pública, al ser la norma rectora y de mayor jerarquía dentro del Sistema Nacional de Salud. Esta establece en cuanto a la organización de la salud y la prestación de los servicios médicos el respeto a los principios éticos establecidos en la sociedad.²⁶ En lo relativo a los procedimientos médicos instituye claramente que es esencial el

²⁵ Vid. Supra. cita 55.

²⁶ **Artículo 4 de la Ley 41 de Salud Pública.** *“La organización de la salud pública y la prestación de los servicios que a ella corresponde en nuestra sociedad socialista se basan en: c) el carácter social del ejercicio de la medicina, de acuerdo con los principios de la moral socialista y de la ética médica establecida;”*

respeto al pudor de los pacientes.²⁷

De igual manera el Decreto 139 de 1988 que pone en vigor el Reglamento de la Ley de la Salud Pública protege la intimidad de los pacientes de forma indirecta, estableciendo que es esencial el respeto a la ética médica por parte de los profesionales de la salud al realizar cualquier proceder médico.²⁸

Por otra parte, la Resolución Ministerial No. 1 de 2007: “Reglamento General de Hospitales”, plasma como deben quedar organizados correctamente los centros asistenciales de salud en Cuba, destacando los valores que rigen el Sistema Nacional de Salud.²⁹ Además norma los derechos y deberes de los profesionales médicos y de los pacientes.³⁰

²⁷ **Artículo 35 de la Ley 41 de Salud Pública.** “Las decisiones para la realización de los procedimientos médicos en las instituciones del Sistema Nacional de Salud, se valoran por el personal facultado para ello, teniendo en consideración la alteración de la salud de que se trate e informando al paciente o familiares la conducta a seguir. En todos los casos se respeta el pudor y la sensibilidad de los pacientes y familiares.”

²⁸ **Artículo 69 del Decreto 139/1988 Reglamento de la Ley de la Salud Pública.** “Los procedimientos médicos con el paciente podrán ser de promoción, prevención, diagnóstico, terapéuticos y de rehabilitación, y se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley, y en correspondencia con los principios que rigen la ética médica.”

²⁹ **Artículo 4 de Resolución Ministerial No.1/2007.** “Los dirigentes, trabajadores y estudiantes en el hospital tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir la ética y la legalidad socialista y a estos efectos se rigen por las disposiciones dictadas por el Ministerio de Salud Pública y otros órganos del Estado y Gobierno, estando obligados a incorporar en su desempeño y conducta diaria, los siguientes valores: Ética Médica Socialista: Comportamiento conforme a la moral revolucionaria, reflejado en conductas sobre la base de valores humanos, patrios y profesionales como fundamento de todas las actividades del Sistema de Salud.”

³⁰ **Artículo 73 de la Resolución Ministerial No.1/2007.** “Los médicos de asistencia o en función directa de la atención médica de los pacientes tendrán además de las obligaciones comunes a todos los trabajadores de una institución hospitalaria las siguientes: n) Informar regularmente al paciente y sus familiares, siguiendo los principios de nuestra Ética Médica Socialista, de su estado de salud y de las medidas diagnósticas y terapéuticas que se imponen o aconsejan en su caso.”

Artículo 162 de la Resolución Ministerial No.1/2007. “Todo ingresado tiene derecho a:

Queda regulado claramente el respeto al pudor de los pacientes cuando se le realice un examen o proceder médico y la privacidad que debe existir en los mismos.

Es necesario consultar los principios que rigen la ética médica en Cuba, aún y cuando norma ética no es norma jurídica y por tanto la obligatoriedad de cumplir con estos es de índole moral. La ética médica es una manifestación de la ética en general, concepto íntimamente relacionado con la moral y se refiere, específicamente, a los principios que rigen la conducta de los profesionales de la salud.

El respeto a la intimidad de los pacientes es una conducta que debe primar dentro de los profesionales de la salud, encontrándose recogida dentro de los Principios de la Ética Médica:³¹

- Respetar el decoro, el pudor y la dignidad de las personas bajo nuestra atención.
- Conservar el secreto profesional, teniendo en cuenta los intereses del paciente, siempre que ello no ocasione un perjuicio social ni ponga en peligro la salud de otras personas.
- No divulgar aspectos de la enfermedad que puedan estar relacionados con la vida íntima del paciente o sus familiares.
- Al publicar los resultados de observaciones y experiencias, para contribuir a la protección y mejoramiento de la salud y el avance científico-técnico de las ciencias médicas, tener en cuenta que la información no debe perjudicar la integridad psíquica y moral del paciente u otras personas, ni los intereses de la sociedad.

Tales faltas deben ser conocidas, analizadas y corregidas a través de las vías y mecanismos idóneos, cuyo

l) Que en los exámenes y procederes clínicos se le respete su pudor y se realicen con la privacidad requerida. En las maniobras ginecobstétricas siempre estará presente otro personal, médico o de enfermería."

³¹ **Principios de la Ética Médica** (1983). Editora Política. La Habana. Disponible en World Wide Web: <http://files.sld.cu/sccs/files/2010/08/principios-de-la-etica-medica.pdf> (Consultado el 3/3/2019).

establecimiento corresponde al Ministerio de Salud Pública.

La Resolución Ministerial No. 138 de 2009 se encarga de regular lo concerniente a la organización de las Comisiones de Ética Médica a nivel de unidad, municipio, provincia y nación. En el acápite Quinto se establecen las funciones de esta comisión, destacándose dentro de ellas el control y cumplimiento de los principios éticos médicos, además, ante una violación es la encargada de dictaminar si existió o no el quebrantamiento.³²

Es necesario destacar, como se ha expresado anteriormente que el secreto profesional médico tiene un carácter relativo, dado el interés social que prima sobre los intereses individuales de los sujetos. Solo en contadas ocasiones y bajo el amparo de la Ley, el derecho a la confidencialidad puede subordinarse a otras consideraciones. Se respalda la obligación de notificar las cuestiones relacionadas con las enfermedades, cuando pueden afectar la salud de otras personas. Este planteamiento es refrendado por el Decreto 139 de 1988 que pone en vigor el Reglamento de la Ley de la Salud Pública, el cual en su Sección Séptima establece las enfermedades que son de declaración obligatoria.³³

³² **Acápite QUINTO de la Resolución Ministerial No.138/2009.** “Las funciones de las Comisiones de Ética Médica son las siguientes: a) Participar, de forma activa, programada y sistemática, en la educación ético-moral de profesionales, técnicos y trabajadores en general del sector. d) Asesorar en las decisiones éticas de la práctica asistencial, cuando se solicite por el Consejo de Dirección del centro, algún profesional, técnico o trabajador del colectivo correspondiente, así como por los pacientes o sus familiares. h) Dictaminar, cuando se le solicite, sobre la presunta violación de los Principios de la Ética Médica, previa determinación por la dirección administrativa de que no ha existido violación de la disciplina. Esta función sólo faculta a las Comisiones a emitir criterios sobre si ha ocurrido o no violación de algunos de estos principios, absteniéndose de sugerir cualquier tipo de medida, función que corresponde a las direcciones administrativas institucionales, municipales, provinciales o nacionales, según las disposiciones legales establecidas”.

³³ **Artículo 127 del Decreto 139/1988 Reglamento de la Ley de Salud.** “Todo médico que diagnostique una enfermedad de declaración obligatoria estará en el deber de notificarla a las autoridades sanitarias

A pesar de que se ha corroborado que la intimidad de los pacientes como derecho se encuentra protegido, de manera abstracta, en varias disposiciones normativas pertenecientes al ámbito de la Salud Pública al formar parte de la ética médica y del deber del secreto profesional médico, esto no quiere decir que no existan violaciones al mismo.

I.3 VÍAS DE PROTECCIÓN

Para la defensa y justa protección del derecho a la intimidad ante indiscreciones resultantes de las intervenciones médicas existen diversas vías, que se corresponden con su regulación en normas jurídicas: constitucional, civil, penal y ante la administración pública, las que permiten dar solución a las controversias que se suscitan debido a vulneraciones del mismo. La protección integral del derecho a la intimidad debe comprender todas las vías antes mencionadas, en dependencia de la naturaleza de la violación.

Aún y cuando en el derecho positivo cubano se le otorga un respaldo legal a la intimidad personal y familiar de los individuos, en la práctica no se tramitan procesos ni procedimientos que busquen protegerlo ante violaciones. Esto se debe principalmente a la ignorancia jurídica en que vive el ciudadano cubano, que desconoce sus derechos y acepta como común muchas prácticas violatorias.

I.3.1 Vía de protección constitucional

El derecho a la intimidad al estar incluido en la Constitución del 2019 como un derecho constitucional debe tener en consecuencia una vía constitucional para su protección.

Se debe recordar que, en la Ley Suprema de 1976, en

correspondientes, de conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el Ministerio de Salud Pública". Artículo 128 del Decreto 139/1988 Reglamento de la Ley de Salud. "El Ministerio de Salud Pública estará encargado de determinar las enfermedades que serán objeto de notificación obligatoria".

cuanto a las garantías, no se exponía ningún mecanismo jurisdiccional que realmente garantizara los derechos preceptuados, pues para el ejercicio eficaz de estos se requiere de su declaración constitucional o legal. “El reconocimiento y la consagración constitucional del conjunto de derechos y libertades a los individuos no son suficientes si no existen instrumentos adecuados para una rápida y eficaz tutela que permita el control, la unificación y sanción de sus violaciones, sin los cuales resultarían teóricos los esfuerzos para lograr un clima de respeto hacia estos”.³⁴

Se utilizaba de forma injustificada el término garantías, ya que las verdaderas garantías son los instrumentos para una pronta y eficaz tutela procesal de los derechos.³⁵ En el Capítulo VII no se expone ningún mecanismo que la dogmática constitucional moderna considere a tales efectos, no aparecen recursos que conlleven a la vía judicial, como procesos jurisdiccionales, ya sean por vía ordinaria o especial.

En el Ordenamiento jurídico cubano no se encuentra instituido un órgano especializado encargado de velar por el cumplimiento de lo establecido en la letra de la Carta Magna, debido a que el país se apartó de los modelos de control constitucional austriaco³⁶ y del modelo estadounidense³⁷,

³⁴ Mariño Castellanos, A.; Cutié Mustelier, D. y Méndez López, J. (2002). ***Reflexiones en torno a la protección de los derechos fundamentales en Cuba. Propuesta para su perfeccionamiento.*** En: Temas de Derecho Constitucional Cubano. Editorial Félix Varela. La Habana, pág. 324.

³⁵ Mariño Castellanos, A.; Cutié Mustelier, D. y Méndez López, J. (2002), op., cit., pág. 328.

³⁶ El modelo de control constitucional austriaco se basa en la existencia de un Tribunal Constitucional, siendo este un órgano independiente dentro de la estructura jurisdiccional del Estado. Su principal tarea es ejercer una función jurisdiccional resolviendo conflictos de carácter constitucional que puede incluir la revisión de la actuación del poder legislativo, protección de los derechos fundamentales y la distribución de la competencia entre los poderes constituidos.

³⁷ El modelo de control constitucional estadounidense se basa en la existencia de una Corte Suprema o Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional de mayor jerarquía dentro del Estado, ejerciendo las funciones de Tribunal de última instancia. Este tiene como una de sus tareas interpretar la constitución y posee el control de la constitucionalidad de las

adoptando el control constitucional de tipo político, típico de los países socialistas, recayendo el mismo en la Asamblea Nacional del Poder Popular. A pesar de no existir un órgano jurisdiccional al efecto, los Tribunales entre sus principales objetivos tienen el de amparar la dignidad, el honor, las relaciones familiares y los demás derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.³⁸

Se puede decir que en la pasada Constitución se otorgaba respaldo legal a los derechos fundamentales y debido a la relación existente entre estos y los derechos inherentes a la personalidad, ante una lesión a los primeros se puede acudir a la vía civil o instarse la actuación de la Fiscalía General de la República, al ser esta la representante de la legalidad socialista, facultad que le ha otorgado la Constitución en su Artículo 127,³⁹ opinión esta compartida por diversos estudiosos del tema,⁴⁰ quedando además establecido dentro de sus objetivos⁴¹ y funciones.⁴²

leyes y otras normas de menor rango.

³⁸ **Artículo 4 c) de la Ley 82 de 1997.** *“La actividad de los tribunales tiene como principales objetivos: amparar la vida, la libertad, la dignidad, las relaciones familiares, el honor, el patrimonio, y los demás derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”.*

³⁹ **Artículo 127 de la Constitución de la República de Cuba de 1976.** *“La Fiscalía General de la República es el órgano del Estado al que corresponde, como objetivos fundamentales, el control y la preservación de la legalidad, sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y las demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos; y la promoción y el ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado”.*

⁴⁰ Valdés Díaz, C.C. y Díaz Magrans, M.M. (2002), op., cit., pág. 188; Mariño Castellanos, A., Cutié Mustelier, D. y Méndez López, J. (2002), op., cit., pág. p. 324; Villabella Armengol, C. (2002). **Los derechos humanos. Consideraciones teóricas de su legitimación en la Constitución cubana en Temas de Derecho Constitucional cubano.** Editorial Félix Varela. La Habana, p.p 321-322.

⁴¹ **Artículo 7 de la Ley 83 de 1997.** *“La actividad de la Fiscalía General de la República tiene como objetivos, además de los fundamentales que le asigna la Constitución, los siguientes: c) proteger a los ciudadanos en el ejercicio legítimo de sus derechos e intereses”.*

⁴² **Artículo 8 b) de la Ley 83 de 1997.** *“Actuar ante violaciones de los*

El Departamento de Protección de los Derechos Ciudadanos de la Fiscalía mediante el derecho de queja y petición es el encargado de llevar a cabo la investigación y de resarcir la violación de derechos, según lo establecido en la propia Constitución y en la Ley 83/97 de la Fiscalía General de la República.⁴³ Aunque la actuación del fiscal queda limitada a la investigación y a responder en el plazo fijado, si se comprueba que han sido violados los derechos de algún ciudadano se puede disponer el restablecimiento de la legalidad, es válido acotar que la disposición emitida que obliga al restablecimiento de la legalidad no posee fuerza vinculante. “Las decisiones del fiscal, no pueden equipararse a las sentencias judiciales, puesto que la Fiscalía, no es un órgano jurisdiccional, por tanto no puede entrar a decidir sobre un asunto en *litis*, no puede interpretar y aplicar la Ley a un caso concreto y decidir sobre el fondo del asunto, porque esto es administrar justicia, competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales prevista en el Artículo 120 de la Constitución”.⁴⁴ La Fiscalía en sí posee facultades protectoras, pero no judiciales, vela por el estricto cumplimiento de la legalidad, investiga y finalmente se pronuncia, ya sea mediante Resolución o Dictamen.

También dotaba del mecanismo extrajudicial, establecido en el texto constitucional, que permite a los ciudadanos dirigir quejas y peticiones a las autoridades,⁴⁵ se presenta ante las autoridades administrativas, representantes

derechos constitucionales y las garantías legalmente establecidas...”

⁴³ **Artículo 24.1 de la Ley 83 de 1997.** “La Fiscalía General de la República a través de fiscal designado, atiende, investiga y responde en el plazo de 60 días, las denuncias, quejas y reclamaciones que en el orden legal formulen los ciudadanos”.

⁴⁴ Cutié Mustelier, D. y Méndez López, J. (2007). **El Sistema de garantías de los derechos humanos en Cuba.** CD Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución, Democracia y Sistemas Políticos. La Habana, pág. 41.

⁴⁵ **Artículo 63 de la Constitución de la República de Cuba de 1976.** “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir atención y respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley”.

populares, organizaciones sociales, políticas, y de masas.

Ahora bien, la Constitución que fue proclamada el 10 de abril de 2019, como se ha expresado anteriormente, otorga una amplia gama de derechos a los cubanos y, en consecuencia, es más garantista que su predecesora. En cuanto a las vías para la defensa de los derechos consagrados en ella, el artículo 99 confiere a la persona que se le vulneren los mismos el derecho a reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización.⁴⁶ Se imponen varias interrogantes: ¿esta garantía ampara todos los derechos consagrados en esta Constitución?, ¿qué proceso es el adecuado para salvaguardar estos derechos?, ¿ante que instancia jurisdiccional se ha de acudir?

Estas interrogantes hoy no tienen respuestas, corresponderá a las leyes que desarrollarán el contenido de la Constitución darles solución a estos problemas. El autor considera que es necesario que se abandone el criterio del control político del contenido de la Constitución de la República, el país necesita de un órgano especial que proteja tanto a la ley de leyes en sí como norma jerárquica superior, como a los derechos de los ciudadanos. No se puede precisar si la solución es crear un Tribunal de Garantías Constitucionales o una sala especial dentro del Tribunal Supremo Popular, lo que sí es seguro es, que para poseer un estricto Estado socialista de Derecho y de justicia social esta instancia debe existir. La Fiscalía, como se expresó anteriormente, es un órgano que representa la legalidad y su

⁴⁶ **Artículo 99 de la Constitución de la República de Cuba de 2019.** “La persona a la que se le vulneren los derechos consagrados en esta Constitución y, como consecuencia sufre daño o perjuicio por órganos del Estado, sus directivos, funcionarios o empleados, con motivo de la acción u omisión indebida de sus funciones, así como por particulares o por entes no estatales, tiene derecho a reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización.

La ley establece aquellos derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento.

principal misión es ejercer el control y la investigación penal.

De igual manera el artículo 97 reconoce el derecho de toda persona de acceder a sus datos personales en registros, archivos u otra base de datos o información de carácter público, así como a interesar su no divulgación, esta última parte protege la intimidad de las personas ante la publicidad no deseada de sus datos personales.

Se mantiene el derecho de las personas a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, como vía extrajudicial de protección. Las autoridades están obligas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundadas en el plazo (...), consagrando dicho derecho en el artículo 61.

I.3.2 Vía de protección penal

La violación de este derecho, en el orden legal cubano, acarrea conductas delictivas sancionadas penalmente, siendo competencia de los Tribunales Populares penales conocer sobre aquellos asuntos que originen hechos delictivos.

Se permite con esta vía la persecución de las infracciones cometidas, por constituir delitos de los regulados en el Código Penal. Aquí el autor puede ser condenado a cumplir las sanciones principales, subsidiarias o accesorias, previstas por la Ley para cada tipo delictivo. También los delitos violatorios de este derecho encierran responsabilidad de carácter civil, que puede traducirse en la reparación del daño moral. Es válido acotar que en la legislación cubana la acción para exigir responsabilidad civil debe ejercitarse conjuntamente con la penal, teniendo en cuenta lo preceptuado en el Artículo 275 de la Ley de Procedimiento Penal,⁴⁷ quedando sentadas otras excepciones.⁴⁸

⁴⁷ **Artículo 275 de la Ley de Procedimiento Penal.** *La acción para reclamar la responsabilidad civil que derive del delito se ejercita conjuntamente con la penal, excepto en el caso en que exista un lesionado respecto del cual la sanidad estuviere pendiente de atestarse...*

⁴⁸ Rodríguez Corría, R. (2003), op. cit., pág. 20. En el caso del delito de daños, en el cual se exige la denuncia del perjudicado y este puede desistir de la denuncia, lo cual no elimina la opción de que reclame la

La acción penal va a ser ejercitada ante el órgano competente, en los delitos perseguibles de oficio (difamación) es ejercida por el fiscal, al respecto existen conductas delictivas que violan el derecho a la intimidad y el honor de las personas; y en los delitos privados (calumnia e injuria), mediante querrela del perjudicado.

I.3.3 Vía de protección civil

El Derecho privado también otorga al individuo que se le ha vulnerado su derecho a la intimidad mecanismos de protección, buscando evitar lesiones a este derecho inherente a la propia persona.

En el precitado artículo 38 del Código Civil se deja claro la facultad que posee todo individuo exigir el cese inmediato de la violación o la eliminación de sus efectos de ser posible cuando se transgreden sus derechos inherentes. No regula la indemnización por el daño causado, se estipula el término reparación,⁴⁹ la cual comprende la satisfacción al ofendido mediante la retractación pública del ofensor.⁵⁰

En el ordenamiento jurídico cubano esta forma de defensa se suscita ante los Tribunales Populares Civiles, Municipales o Provinciales, según corresponda, donde se adoptarán las medidas necesarias para condenar al ofensor. La legislación civil cubana protege estos derechos y determina lo que comprende dicha protección,⁵¹ por lo que al

responsabilidad civil proveniente de un acto ilícito en un proceso civil; o el caso de los delitos de calumnia e injuria que requieren la querrela, con lo cual el perjudicado podría escoger entre querrellarse o exigir solo la responsabilidad civil, pero queda claro que si opta por la querrela tiene que exigir la responsabilidad civil en el proceso penal. Por eso considero que, nuestro sistema sigue como principio la no opción para el perjudicado.

⁴⁹ *Vid. Supra.* cita 82.

⁵⁰ **Artículo 88 del Código Civil cubano.** *“La reparación del daño moral comprende la satisfacción al ofendido mediante la retractación pública del ofensor”.*

⁵¹ **Artículo 111 del Código Civil cubano.** *La protección de los derechos civiles comprende, fundamentalmente:*

a) *el reconocimiento del derecho;*

presentarse una violación se puede ejercitar acciones de índole civil.

Según lo expuesto anteriormente al violarse este derecho la persona agredida tiene dos posibilidades: exigir la protección de la intimidad estableciendo como pretensión el restablecimiento del derecho violado; y la otra situación sería la de exigir responsabilidad civil. Pueden darse de forma independiente o acumularse las pretensiones.

I.3.4 Vía de protección dentro del Sistema Nacional de Salud

Cuando un ciudadano siente que su intimidad o la de un familiar se ha violado por malas prácticas en procedimientos médicos puede acudir a cualquier unidad del Sistema Nacional de Salud, específicamente al Departamento de Atención a la Población, el cual se subordina directamente al Director General, e interponer quejas, denuncias, solicitudes, reclamaciones, planteamientos, sugerencias y recomendaciones,⁵² cumplimentando el derecho de queja o petición que ostenta todo cubano reconocido en la Constitución de la República.

Una vez que se establece una denuncia, queja, solicitud o reclamación esta es recepcionada, clasifica y comunicada de inmediato a las máximas autoridades en el centro asistencial.

El Consejo de Dirección debe reunirse y activar de inmediato la Comisión de Ética Médica, organismo asesor del

-
- b) *el restablecimiento de la situación existente antes de la vulneración del derecho y el cese inmediato de los actos que lo perturben;*
 - d) *la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados;*

⁵² **Artículo 37. Resolución Ministerial No.1/2007** “Se establece que el Departamento de Atención a la Población subordinado al Director General con las funciones siguientes:

a) *La evaluación de la satisfacción la realizará el Departamento de Atención de la Población (Oficina de Atención a la Población) de cada institución hospitalaria de forma activa atendiendo y dando respuesta a: Estados de opinión de la población, Quejas, Denuncias Solicitudes, Reclamaciones, Planteamientos, Sugerencias, Recomendaciones.*

mismo. Las Comisiones de Ética Médica están integradas por profesionales y técnicos de distintas disciplinas de la salud, así como otros profesionales de las ciencias humanísticas que se desempeñan en el sector salud y otros trabajadores prestigiosos, que mantengan una destacada conducta laboral y social y que tengan el reconocimiento de sus respectivos colectivos por su trayectoria y actitud mantenidas. Las mismas se organizan a nivel de unidad, municipio, provincia y nación. La función de la Comisión de Ética Médica en estos casos es dictaminar, cuando se le solicite, sobre la presunta violación de los Principios de la Ética Médica, estando solo facultada para emitir criterios sobre si ha ocurrido o no violación de algunos de estos principios, absteniéndose de sugerir cualquier tipo de medida, función que corresponde a las direcciones administrativas institucionales, municipales, provinciales o nacionales, según las disposiciones legales establecidas.⁵³

Si la Comisión dictamina que efectivamente se cometió una violación a la ética, el Director del centro y su Consejo de Dirección inician procedimiento disciplinario contra el profesional infractor, según lo establecido en la legislación vigente sobre la materia. En estos casos la Comisión de Ética Médica está en la obligación de brindar una explicación a los implicados cuando le sea solicitada.

El empleador conforma un expediente para imponer medida disciplinaria, y en primer lugar debe tipificar la conducta violatoria. Esta operación se realiza a partir de lo normado en la Ley 116/2013: Código de Trabajo, la Resolución 584/2014 del MINSAP: Reglamento Disciplinario para los Trabajadores de la Salud y los Reglamentos Disciplinarios Internos que poseen cada instalación del Sistema Nacional de Salud.

El Código de Trabajo establece los deberes que rigen la relación jurídico laboral, existiendo preceptos que protegen indirectamente la intimidad.⁵⁴

⁵³ Vid. Supra. cita 90.

⁵⁴ **Artículo 147 del Código de Trabajo:** “Se consideran violaciones de la

La Resolución 584/2014 del MINSAP regula las violaciones específicas a la disciplina laboral en el sector de la salud. En esta se protegen la intimidad del paciente en el artículo 4 acápite g) y k),⁵⁵ calificando el artículo 10 estas infracciones como graves. De igual forma artículo 5 acápite c)⁵⁶ establece las prohibiciones para los trabajadores de la salud, estableciendo el mandato del respeto al decoro, pudor y dignidad del atendido, de producirse un daño al paciente esta violación se califica de suma gravedad.

En el caso de las infracciones graves corresponde aplicar las medidas consignadas en el artículo 150 del Código de Trabajo.⁵⁷ En estos casos las autoridades facultadas para aplicar estas medidas disciplinarias se consignan en los reglamentos disciplinarios internos de cada centro asistencial. El trabajador que se le imponga medida disciplinaria por

disciplina de trabajo las siguientes:

f) Negligencia en el incumplimiento de sus deberes de trabajo;

h) violaciones de las disposiciones vigentes en la entidad sobre seguridad y protección de información oficial ...”

⁵⁵ **Artículo 4 de la RM No. 584/2014 del MINSAP.** *El trabajador que presta sus servicios en la rama de la Salud tiene las obligaciones específicas siguientes:*

g) No perjudicar la integridad psíquica y moral del paciente u otras personas al informar los resultados de observaciones e investigaciones;

k) Mantener una absoluta discreción de todo lo revelado por el paciente, su enfermedad y lo que puede estar relacionado con la vida privada de este y sus familiares.

⁵⁶ **Artículo 5 de la RM. No. 584/2014 del MINSAP.** *El trabajador que presta sus servicios en el Sistema Nacional de Salud le está prohibido:*

c) No respetar el decoro, el pudor, la dignidad o realizar algún otro acto contrario a la ética y la moral de las personas.

⁵⁷ **Artículo 150 de la Ley 116: Código de Trabajo.** *Cuando el trabajador incurre en una violación considerada grave en los reglamentos disciplinarios, el empleador o la autoridad facultada aplica una de las medidas siguientes:*

a) traslado temporal a otra plaza de menor remuneración o calificación, o en condiciones laborales distintas, por un término no menor de seis meses ni mayor de un año, con derecho a reintegrarse a su plaza;

b) traslado a otra plaza de menor remuneración o calificación, o en condiciones laborales distintas, con pérdida de la que ocupaba el trabajador; y
c) separación definitiva de la entidad.

violaciones de esta índole tiene siete días hábiles posteriores a su notificación para reclamar ante un miembro del Órgano de Justicia Laboral.⁵⁸ Si la medida disciplinaria aplicada inicialmente son la de traslado a otra plaza de menor remuneración o calificación, o en condiciones laborales distintas, con pérdida de la que ocupaba el trabajador o separación definitiva de la entidad, si está inconforme con la decisión del Órgano de Justicia Laboral, puede reclamar ante el Tribunal Municipal Popular correspondiente.

Por su parte si la violación a la disciplina se considera de suma gravedad se sanciona con la imposición de la medida disciplinaria de separación de la actividad en los centros asistenciales,⁵⁹ siendo el jefe de la entidad la única autoridad facultada para imponer esta medida. Si el trabajador está inconforme debe reclamar en el término de diez días hábiles posteriores a su notificación, creándose una comisión en los niveles superiores e iniciándose el procedimiento previsto en los artículos del 175 al 182 del Decreto 326/2014: Reglamento del Código de Trabajo.

CONCLUSIONES

El respeto a la intimidad del paciente en los procederes médicos es un deber inherente al ejercicio de la medicina y un derecho del atendido. Los profesionales de la salud están obligados a guardar el secreto médico tanto por códigos deontológicos como por disposiciones normativas. El secreto médico tiene un carácter relativo, en contadas ocasiones y bajo el amparo de la Ley el derecho a la confidencialidad

⁵⁸ **Artículo 170 de la Ley 116: Código de Trabajo.** *El trabajador que es objeto de aplicación de una medida por violación de la disciplina de trabajo o su representante, pueden establecer la reclamación correspondiente ante un miembro del Órgano de Justicia Laboral dentro del término de siete días hábiles siguientes a su notificación.*

⁵⁹ **Artículo 13 de la RM No. 584/2014 del MINSAP.** *Se sancionan con la imposición de la medida disciplinaria de separación de la actividad en los centros asistenciales, con independencia de lo que se decida por parte de los órganos de justicia penal, las violaciones de la disciplina laboral de suma gravedad ...*

puede subordinarse a otras consideraciones.

La Constitución del 2019 reconoce expresamente al derecho a la intimidad personal y familiar, superando en este sentido a su predecesora.

En cuanto a la vía de protección penal se puede tipificar, ante violaciones a la intimidad de los pacientes, los delitos que protegen al honor como bien jurídico en el Código Penal cubano, siendo la difamación un delito perseguible de oficio y la calumnia e injuria delitos querellantes.

El Código Civil cubano no hace alusión expresa al derecho a la intimidad, solo mencionando en su artículo 38 de forma somera a los derechos inherentes a la personalidad de forma general.

El Ministerio de Salud Pública garantiza el respeto al pudor de los pacientes en los procedimientos médicos al ser este un principio esencial en la ética médica, no declarándose a la intimidad como un derecho en sí. La vía de protección administrativa se acciona si existe denuncia, queja, solicitud o reclamación por parte de la persona afectada. De igual manera es necesario que el personal médico utilice la declaración de consentimiento informado del paciente como algo cotidiano, no solo ante procedimientos específicos, siendo el empleo de este en Cuba una verdadera rareza.

SECCIÓN III

JUSTICIA SOCIAL: EDUCACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

CAPÍTULO 1

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA JUSTICIA SOCIAL EN LA EDUCACIÓN CUBANA

Josefa Azel Jiménez*
Víctor Almanza Tojeiro**
Ramón Pérez Linares***

INTRODUCCIÓN

La educación en Cuba durante el período colonial estuvo identificada con las clases que detentaban el poder económico, las que conformaron el modelo de dominación colonial. La educación sirvió de instrumento para difundir su ideología, mientras las clases, capas y sectores relegados sufrían su propia ignorancia.

Con la implantación del modelo de dominación neocolonial norteamericano en 1902, los diferentes gobiernos que se sucedieron hicieron caso omiso de las necesidades educacionales del pueblo, a la vez que crecía el saqueo del erario público y la corrupción político-administrativa. La máxima martiana que sitúa a la educación como un derecho y deber de todos fue por completo preterida.

En la Historia me absolverá, programa político de la Revolución, Fidel Castro definió la tarea central que en el campo educacional llevaría a cabo la Revolución triunfante:

* Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.

** Mestre em História pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.

*** Doutor em Ciências Históricas pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.

“... un gobierno revolucionario procedería a la reforma integral de nuestra enseñanza”. (Castro, 1981) Una vez alcanzada la victoria se comenzó a trabajar por una educación democrática y popular presente en el pueblo cubano. Por eso, rescató del pensamiento martiano el amor al hombre, a la dignidad humana, igualdad y libertad como bases fundamentales de su obra de justicia social.

En una constante dinámica de acontecimientos revolucionarios, se convierten los tres primeros años de Revolución en Cuba. La incidencia de esos cambios en la mentalidad del cubano fue grandiosa. El pueblo entendía a un ritmo acelerado los problemas del país y la forma de darle soluciones; participaba masiva y activamente en cada hecho, en cada transformación y adquiría una conciencia política que sería su mayor fuerza y unidad.

Como es lógico, este cambio acelerado no significó un cambio radical en la ideología del sujeto real, pues ese sujeto necesitaba tiempo para tener una posición verdaderamente consciente en cada uno de los cambios a los que se tenía que enfrentar. Sin embargo, en muchos aspectos era un hombre distinto. Esa distinción estaba relacionada con los beneficios de que fue objeto como resultado de la obra de justicia social emprendida por la Revolución en el poder y del papel de sujeto de la historia.

Entre los primeros y grandes beneficios que obtuvo el ciudadano cubano en la etapa democrática-popular, agraria y antiimperialista se encuentran: el derecho a la tierra que trabajaba, a recibir los servicios de salud y de educación gratuitos en todos los lugares del país. La política económica y social de Cuba siempre ha sido consecuente con sus aspiraciones y objetivos de equidad y justicia social para toda la población.

Por lo antes expuesto, el presente artículo tiene como propósito revelar cómo la educación con las transformaciones socioculturales llevadas a cabo partir del 1º de enero de 1959 fue punto de partida para la realización de la Revolución Cultural que implicaban la equidad y la justicia social.,

Se utilizaron diferentes métodos y procedimientos en la

investigación, como: el histórico lógico, el análisis de documentos, el analítico sintético y el histórico analógico comparativo, entre otros.

DESARROLLO

Cuba estuvo sometida al yugo colonial español durante cuatro siglos. A partir del siglo XVII, la metrópoli estrechó aún más la dependencia con su colonia para que le sirviera como proveedora de materias primas y de productos agrícolas. Esta dependencia fue la que cercenó el proceso de desarrollo autónomo y la diversificación para implantar, de una manera más firme, el subdesarrollo en la Isla. Significó por tanto, un atraso en su base económica y por ende, en todas las esferas de su superestructura y en especial, la educación.

Las clases dominantes utilizaron la educación como instrumento de fortalecimiento del poder y para propagar su ideología. La Iglesia Católica representó en Cuba el brazo espiritual del poder colonial, ejercía un monopolio sobre las conciencias al tener el privilegio de la cultura y por supuesto de la educación. Por eso, la enseñanza elemental constituyó un privilegio y aunque experimentó un aumento a lo largo de los siglos XVI al XVIII, no significó un desarrollo notable ni en cantidad ni calidad.

“En el siglo XVIII la Iglesia Católica era la promotora de la educación en Cuba, sobre todo de la enseñanza media y superior...” (Cabrera, 2005); el clero era el factor fundamental de la enseñanza. Existían algunas escuelas de enseñanza elemental adscritas a las iglesias y monasterios, pero en sentido general estaban preteridas.

Con la aplicación de la política del Despotismo Ilustrado a partir de 1763 se designaron a Cuba gobernantes más capaces que se propusieron la modernización del aparato gubernativo, de la economía y de la sociedad. Entre ellos se destacó Don Luis de las Casas, quien influyó en el desarrollo general del país y particularmente en la educación. Se relacionó con los criollos más cultos y poderosos que respaldaron su proyecto de gobierno; todos ellos

contribuyeron al desarrollo de la educación y la cultura, pero fueron beneficiados para desarrollar exitosamente el sistema de plantación esclavista.

El carácter clasista y discriminatorio de la educación en Cuba viene dado por el modo de producción imperante: sistema característico de plantación fundada sobre relaciones de producción esclavistas; por la composición social de la población: una gran masa de esclavos excluidos de todos los derechos conjuntamente con aquellos sectores laborales más humildes; por la estructura de clases donde se refleja el poder concentrado en los ricos peninsulares y criollos terratenientes. Para estos existía la posibilidad del acceso a los niveles de instrucción más elevados; para la gran masa se proyectaba la prohibición explícita.

Para las clases pobres -blancos y negros- incapaces económicamente de costear la enseñanza de sus hijos, existían las escasas escuelas gratuitas eclesiásticas y las escuelitas de amigos y amigas que fueron las primeras escuelas de base social popular en Cuba.

El siglo XIX fue escenario de trascendentales acontecimientos en la historia patria, donde la contradicción colonia-metrópoli llegó a su clímax. En el plano económico, resultaba insostenible el monopolio comercial que España imponía a Cuba; en el plano político-ideológico, las corrientes reformistas, anexionistas e independentistas de la centuria demostraban la inconformidad de los diferentes sectores ante el colonialismo; en el plano social, la situación colonial era sentida como un grillete para la mayoría de la población cubana. Este panorama complejo y convulso se vio reflejado en la educación de esta etapa, marcada por la renovación y la lucha contra el escolasticismo.

Junto a la labor ilustrativa del Seminario San Carlos en las primeras décadas del siglo XIX, los colegios privados jugaron un significativo papel en la educación. Se establecieron por iniciativa de la burguesía criolla empeñada en formar a sus hijos en instituciones nacionales para que recibieran una enseñanza rigurosa y una sólida base de estudios, razones por las que adquirieron auge y prestigio.

En las décadas del veinte y del treinta del siglo XIX fueron famosos colegios como Carraguao, San Fernando, Buenavista, La Empresa y Santiago que impartían asignaturas de gran utilidad y educaban en un ferviente ambiente de cubanía. Allí desarrollaron sus clases, eminentes figuras de la intelectualidad cubana. Estos colegios tenían el objetivo de ilustrar, pero esa ilustración no llegó a extenderse a las masas del pueblo. Algunos de ellos ofrecieron becas para alumnos pobres, aunque nunca aceptaron a niños negros, lo que demuestra su carácter clasista y racista, así como la carencia de justicia social.

Las medidas establecidas por el Plan de Instrucción Pública de 1842, dictado por España, quedaron como letra muerta, pues a la metrópoli no le interesaba la educación en sus colonias. A pesar de esta ley, los colegios privados continuaron su auge y, aprovechando la ineficiencia de la enseñanza que brindaba el Estado, se convirtieron en centros de preferencia de la burguesía. Además, le asestaron un duro golpe a la escolástica y formaron en sus alumnos los sentimientos de amor a la patria. Por esto, se consideran como auténtica fragua de criollismo.

El desarrollo acelerado de la conciencia nacional desembocó en la solución revolucionaria de la lucha armada, como única vía posible para la patria. La segunda mitad del siglo estuvo marcada por las guerras de independencia. Fue una lucha de independencia o muerte que envolvió toda la vida del país y donde emergieron los valores más altos del pueblo cubano, encabezado por sus mejores hijos.

Los principios e ideas acerca de la moral y el patriotismo estuvieron presentes en la formación de las nuevas generaciones de cubanos educadas en los colegios privados, tal fue así que “en los años previos a la Revolución de 1868, las ideas anticolonialistas y republicanas tenían en la Universidad de La Habana una fuerte presencia” (Azel y Pérez, 2019). Muchos de estos jóvenes, poco tiempo después, lucharían contra el colonialismo español.

El 10 de octubre de 1868 estalló la insurrección armada dirigida por Carlos Manuel de Céspedes. El gobierno colonial

español clausuró de inmediato los colegios privados y dictó medidas para castigar a los educadores incorporados al Ejército Libertador, pero la lucha continuaba con mayor brío.

Los revolucionarios dictaron la Ley de Instrucción Pública que evidencia su preocupación por la educación y la instrucción del pueblo como parte de su obra de justicia social. La ley sentaba las bases conceptuales y jurídicas de la política educacional de la República en Armas. Es considerada de hecho, como una respuesta revolucionaria a la negación del gobierno colonial español a la instrucción del pueblo. "...quedaban claramente definidas dos políticas diametralmente opuestas relacionadas con la educación popular y dos concepciones pedagógicas antagónicas." (Azel y Pérez, 2019)

El 15 de septiembre de 1871, España promulgó una reforma a la instrucción pública que trajo como consecuencia, por motivo de las drásticas medidas adoptadas: "el éxodo hacia el extranjero de muchos jóvenes de la clase adinerada y la esclerosis pedagógica de la enseñanza oficial" (Buenavilla et al, 1995)

La Revolución del 68 no logró sus objetivos fundamentales, independizar a Cuba y abolir la esclavitud, pero su importancia histórica es excepcional. Al finalizar la guerra, el estado de la educación era deplorable, pues influyó desfavorablemente en la situación escolar, disminuyó el número de escuelas de instrucción primaria y descendió la asistencia a clases de forma considerable.

En 1780, España dictó un nuevo Plan de Instrucción Pública que no resolvió los problemas existentes en la colonia. El plan mantenía separados a los estudiantes por sexo y raza, pero limitaba aún más la instrucción de los niños negros al contarse con muy pocas escuelas para ellos en todo el territorio cubano. Esto evidencia la inexistencia de justicia social del régimen colonial.

En la Universidad de La Habana se puso en vigor el plan en el propio año 1880, poco después se implantaron decretos y órdenes reales. En 1888 se regularon los textos que debían regir en Cuba para impedir la expansión de las

ideas liberales expresadas por algunos profesores. En 1892 se suprimió el doctorado en todas las facultades, lo que originó grandes protestas del estudiantado y del claustro.

España pretendía frenar las ansias de libertad y patriotismo de los cubanos con ese plan de instrucción retrógrado. Sin embargo, el resultado fue todo lo contrario: a mediados de la década de 1890, se iniciaría una nueva guerra de profundas raíces populares sustentada en los ideales revolucionarios y de justicia social de José Martí.

Se coincide con que es “José Martí, punto culminante, radical y orgánico del pensamiento educacional y pedagógico cubano del siglo XIX” (Buenavilla et al, 1995), ya que en sus artículos periodísticos se encierra su pensamiento pedagógico que constituye un preciado legado.

El Apóstol de la independencia de Cuba, partidario de la justicia social, fue defensor de la escuela al servicio de la nacionalidad, de la correspondencia de la educación con el contexto social, de incorporar a la mujer a la educación, de preparar al hombre para la vida, de hacer partícipes a las masas populares de los bienes de la educación.

La guerra de independencia preparada por Martí estalló el 24 de febrero de 1895. Tras tres años de lucha de los cubanos contra el yugo colonial español, se produjo la intervención norteamericana en el conflicto bélico para frustrar su inminente victoria, ratificada con el Tratado de París: Cuba dejaba de ser colonia española aunque no era libre, ni independiente todavía. Se iniciaba así, la primera ocupación militar norteamericana que a través de órdenes militares se normaba la vida económica, política y social del país.

El 1º de enero de 1899 se estableció el primer gobierno de ocupación norteamericano en Cuba con el propósito de anexarla, pero el arraigado independentismo de los cubanos y su tenaz resistencia, lo impedirían. No obstante, tomó medidas para asegurar su hegemonía económica, política y cultural. Se propusieron “reorganizar el sistema escolar, extender la enseñanza elemental y formar maestros.” (García, 1978)

Con la Orden Militar 226 del 6 de diciembre de 1899, se organizó la instrucción pública y privada. Los planes de

estudios fueron diseñados por Alexis Frey y Enrique José Varona, fue este último quien utilizó a la educación como un arma política defensiva de la penetración ideológica norteamericana. Realizó profundos estudios sobre la escuela cubana, su sistema educacional, la enseñanza secundaria y superior, así como otros aspectos de interés que reflejaban el penoso estado de la educación en Cuba.

Enrique José Varona era partidario del positivismo que llegó a finales del siglo XIX a Latinoamérica y revolucionó la educación en la lucha contra el escolasticismo, aún imperante. Se mantenía latente el verbalismo, el formalismo y el intelectualismo, características del caduco sistema educacional escolástico de las colonias hispanoamericanas. Por eso, "...tomó de la corriente filosófica positivista su orientación práctica y experimental al darle un giro a la educación para hacerla más científica." (Azel, 2018)

El 20 de mayo de 1902, Estados Unidos convirtió a Cuba en una República Neocolonial. En el período neocolonial, la escuela pública cubana jugó un papel decisivo en la formación de la conciencia nacional y en los sentimientos de cubanía, mientras que la educación privada fue organizada a partir de los intereses de las clases y sectores que la integraban, por tanto, respondían a ellos.

A partir de esa fecha, los diferentes gobiernos de turno hicieron caso omiso de las necesidades educacionales del pueblo, salvo para la propaganda eleccionaria. La historia recoge cómo a medida que se sucedían los gobiernos, las medidas educacionales quedaban en el olvido, a la vez que crecía el robo del presupuesto y la corrupción político-administrativa. Esto implicó el deterioro progresivo de la educación, a que la instrucción pública fuera muy limitada y la asistencia a la escuela en menores de 10 años disminuyera cada vez más.

No obstante, en todos esos años se alzaron voces de educadores e intelectuales que defendieron el derecho a la educación del pueblo. El Dr. Fernando Ortiz en su artículo La Decadencia Cubana reveló la grave situación de la educación. Evidenció con datos precisos, el ausentismo, la deserción y la

repetencia de los escolares como los indicadores más claros de la calidad de la educación en la Cuba de entonces.

La enseñanza pública, totalmente desatendida era más calamitosa aún en las zonas rurales donde prácticamente no existía. En contraste, la enseñanza privada, laica y religiosa fue creciendo a lo largo de la república neocolonial, conformada tanto por las pequeñas escuelas de barrio como por los grandes y elitistas colegios privados.

A principios de la década de 1920 apareció el Grupo Minorista, en sus postulados resaltaron aspectos educacionales, como era la lucha por la reforma de la enseñanza pública y contra los sistemas de oposición a las cátedras; defendieron a ultranza la autonomía universitaria.

En 1923 se llevó a cabo la Reforma Universitaria y el I Congreso Nacional de Estudiantes que reclamaron las reformas en la educación y la escuela.

Julio Antonio Mella señaló la necesidad de llevar a cabo una intensa campaña contra el analfabetismo, lacra arrastrada desde la colonia y que debía combatirse por el estudiantado. Por eso, se fundó el 3 de noviembre la Universidad Popular José Martí que incluía: escuela para analfabetos, la primera y segunda enseñanza y un variado programa de Historia de la Humanidad y de Cuba impartido por Mella. (Azul, 2018)

Por su parte, el movimiento obrero conjugó sus reivindicaciones con los problemas de la educación. La Federación Obrera de La Habana fundó en 1922, la Escuela Racionalista para los trabajadores y sus hijos que tenía una orientación antirreligiosa y anticlerical. Más tarde, estas escuelas se extendieron por todo el país. En ellas se vinculaba la enseñanza con actividades políticas, se desarrollaba el espíritu científico, la capacidad de pensar por sí mismos de los alumnos y el amor al razonamiento.

La crisis económica mundial de 1929 a 1933 repercutió en Cuba, la que unida al régimen tiránico de Gerardo Machado propició la existencia de una situación revolucionaria que desembocó en la convulsa Revolución de los años 30. La

instrucción pública era caótica: la asistencia de los niños a la escuela era mínima, descendió la matrícula y el analfabetismo ascendió a un 31,30 %. La huelga del 12 de agosto derrocó a la dictadura. El momento culminante del proceso revolucionario, lo constituyó el gobierno anti-injerencista de Grau-Guiteras, pero fracasó por la falta de unidad de las fuerzas revolucionarias, entre otras causas.

La labor revolucionaria y de justicia social de Antonio Guiteras en este gobierno posibilitaría que se solucionaran las demandas del estudiantado de la Universidad de La Habana al reconocer oficialmente la autonomía universitaria, dedicar el 2% del presupuesto nacional a este alto centro de estudios, conceder mil matrículas gratis para los estudiantes pobres e iniciar el proceso de depuración del profesorado. Posteriormente, en su programa de La Joven Cuba en 1934 ocuparon un lugar importante los problemas de la educación, ya que planteaba demandas para mejorar la política educacional, así se expresaría:

... la escuela pública debe de ser un instrumento en manos del estado, para formar hombres, por lo tanto, la enseñanza debe socializarse, debiendo el estado supervisar e intervenir en la enseñanza privada, laica y religiosa, mientras no se implante integralmente la escuela única.

En esta década del 30, también los movimientos campesinos lucharon por mejoras educacionales. Este movimiento pro escuelas rurales contribuyó a la defensa de la cubanía, propició que las jóvenes generaciones comprendieran la precaria situación del campo cubano y la necesidad de su transformación mediante la lucha política.

Bajo el militarismo de Fulgencio Batista (1934-1937), se dictó el Decreto-ley Nº 620 del 27 de febrero de 1936 para la creación de las Escuelas Cívico-militares. Se creó también con fines demagógicos, el Instituto Cívico Militar mediante el Decreto-ley Nº 707 del 31 de mayo de 1936 “para amparar, proteger y educar a la niñez desvalida huérfana de padres

campesinos, obreros, policías, alistados y marineros, que hayan muerto con motivo u ocasión de su trabajo o servicio.” (Otero y Valdés, 1941)

Del militarismo implantado por Batista se pasó a la democracia representativa burguesa. A partir de 1937, se produjo una apertura democrática que permitió la legalización del Partido Comunista, la fundación de la CTC y la Asamblea Constituyente que tuvo la misión de redactar la Constitución de 1940.

En el marco de la apertura democrática se celebró el Congreso Nacional de Estudiantes, el 27 de noviembre de 1939. Los estudiantes plantearon una serie de exigencias de justicia social en la esfera educacional, tales como: la gratuidad de la enseñanza, el carácter laico y patriótico de la escuela, erradicar todo tipo de discriminación, el deber de reorganizar la escuela rural y otras.

Exponen Callejas et al (2011) que la educación se convirtió en un campo de batalla de defensa de la nación evidenciado con el movimiento Por la Escuela Cubana en Cuba Libre que tuvo gran repercusión, reflejados en los debates de la Asamblea Constituyente celebrada entre 1939 y 1940.

En la Constitución de 1940 se encuentran elementos progresistas en su articulado. Trece artículos se refieren a la educación. En el título quinto, sección segunda, aparecen los relacionados con la enseñanza general. Se evidenció la vigencia del pensamiento martiano, la base científica que debía tener la educación, con un marcado carácter nacional, patriótico y democrático.

... Sus artículos reflejaban loables aspiraciones para rectificar la política educacional en general, así como intentaba solucionar las problemáticas vinculadas con la formación, idoneidad para el ejercicio de la docencia y los derechos laborales del magisterio. Muchos de estos quedaron como letra muerta, por la falta de una legislación complementaria para hacerlos cumplir. (Azul, 2018)

Se destacó la presencia de delegados procedentes de las filas del magisterio cubano, entre ellos: Salvador García, Juan Marinello y Alfredo Aguayo. Los dos primeros defendieron tenazmente la escuela cubana patriótica y democrática, mientras que Aguayo mantuvo una postura reaccionaria en relación con la proyectada política educacional durante el transcurso de los debates. García Galló lo consideró como el anti Varona de la República Neocolonial.

Como se ha demostrado, una de las características esenciales de esta etapa fue la lucha de los sectores más progresistas y revolucionarios, (obreros, estudiantes y campesinos), por una escuela cubana, democrática y progresista. Estas fuerzas sociales se estructuraron a partir del papel de vanguardia realizado por el Partido Comunista, el liderazgo de la Central Trabajadores de Cuba (CTC) y el movimiento estudiantil encabezado por la FEU, frente a las fuerzas reaccionarias encabezadas por los funcionarios corruptos que hicieron posible el deterioro progresivo de la educación.

En la década de 1940, la Enseñanza Media se extendió de las capitales provinciales a los municipios más importantes del país. Se fundaron institutos de segunda enseñanza, escuelas de comercio, escuelas politécnicas y en algunos lugares se constituyeron patronatos para la creación de escuelas formadoras de maestros, pero aún eran insuficientes para ofrecer la educación al pueblo.

En 1949, se fundó la Universidad de Oriente; más tarde en 1952, la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. A pesar de que había crecido el número de universidades, se considera que siempre fue en número muy reducido en comparación con la población juvenil que quedaba sin recibir los servicios educacionales y por tanto, se patentiza la negación de una obra de justicia social.

Era la etapa de auge de los colegios privados, los más importantes pertenecían a instituciones religiosas y eran los que ofrecían la enseñanza más calificada en esos momentos, sobre todo los de la enseñanza media, pues algunos

establecieron la enseñanza bilingüe. “En la mayoría de estos colegios, no se defendía la identidad nacional con el mismo fervor que en la escuela pública carente por completo de recursos para la enseñanza.” (Azel, 2018)

El golpe de estado del 10 de marzo de 1952 rompió el orden constitucional al establecer la dictadura batistiana. Fidel Castro y un grupo de jóvenes crearon el movimiento de la Generación del Centenario. El 26 de julio de 1953, asaltaron el Cuartel Moncada en Santiago de Cuba y el Carlos M. de Céspedes en Bayamo.

Los sobrevivientes de esta heroica acción fueron juzgados. Fidel Castro expuso su alegato de autodefensa, conocido más tarde como *La Historia me absolverá*. Referente a la educación expresó: “A las escuelitas públicas del campo asisten descalzos, semidesnudos, y desnutridos, menos de la mitad de los niños en edad escolar y muchas veces es el maestro quien tiene que adquirir con su propio sueldo el material necesario.” (Castro, 1981)

Asimismo reconoció el papel de la escuela pública y de sus maestros en el desarrollo de un sentimiento patriótico y de amor a nuestros próceres de la independencia. Demostró que la escuela pública continuaba desatendida y eran insuficientes las instituciones de enseñanza técnica, especial, media y de adultos.

El agravamiento del sistema neocolonial como resultado de la dependencia al imperialismo norteamericano tuvo incidencia directa en la situación educacional marcada por la corrupción político-administrativa y por la falta de atención a la escuela pública. Como consecuencia al finalizar la década del 50, sólo asistían a la escuela el 56,6% de los niños en edad educacional y el 17% de los jóvenes a la enseñanza media, así como diez mil maestros se hallaban desempleados. Había un millón de analfabetos y cientos de miles semi-analfabetos.

En la etapa final de la lucha contra la dictadura batistiana (1957-1958) en los territorios liberados en las montañas de Oriente se desarrolló una intensa labor educacional que alcanzó su máximo nivel en el II Frente Frank País.

El triunfo alcanzado el 1º de enero del 1959, sentó las

bases de la etapa democrática–popular, agraria y antimperialista de la Revolución Cubana. Se adoptaron una serie de medidas que respondían a los intereses generales del pueblo que demuestran su trascendental obra de justicia social.

El enfoque democrático-popular y revolucionario de la situación educacional plasmado en el programa político de La Historia me absolverá, sirvió de plataforma estratégica para el desarrollo de la educación en los primeros años del triunfo revolucionario. Asimismo fue punto de partida para la realización de la Revolución Cultural, en cuyo sustento están las transformaciones profundas en la educación.

De ahí que la política educacional desarrollada a partir del triunfo revolucionario, se base en las concepciones y principios del ideario pedagógico martiano y en el profundo sentimiento de justicia social y respeto a la dignidad humana que caracterizaron desde sus orígenes a la Revolución.

Las dificultades y los problemas a resolver en el sector educacional eran enormes, como resultado de la nefasta situación heredada de la república neocolonial. Por eso, la Revolución desde sus inicios asumió la educación como una tarea central de la sociedad a la que dedicó cuantiosos recursos materiales y humanos, llevó a cabo la transformación del aparato administrativo del Ministerio de Educación y del sistema escolar. Debía eliminar el analfabetismo, garantizar los servicios educacionales y la generalización de la educación primaria.

Los profundos cambios que se produjeron en los primeros años de la Revolución, implicaron transformaciones y logros nunca antes alcanzados en la educación. Aumentó considerablemente este servicio y por consiguiente, su presupuesto. La educación del pueblo recibió la prioridad requerida, sobre todo en zonas rurales.

Este logro de la educación sólo pudo ser posible, después de la extensión de los servicios educacionales iniciada con la generalización de la Educación Primaria; con la apertura de diez mil nuevas aulas a lo largo y ancho del país con los diez mil maestros desempleados y así darle cumplimiento a la Ley 561. Se imponía la necesidad de acometer la construcción masiva de

escuelas sobre todo rurales; realizar adaptaciones de edificios y de grandes residencias.

Se destaca la conversión de sesenta y nueve cuarteles de la tiranía en escuelas. Azel (2018) explicó que le correspondía al Ministerio de las Fuerzas Armadas acondicionarlos para entregárselas al Ministerio de Educación con la finalidad de recibir a miles de niños y a sus maestros. Se inauguraron nuevos centros escolares: el Campamento Militar de Columbia convertido en Ciudad Escolar Libertad en La Habana, el Regimiento Leoncio Vidal convertido en Ciudad Escolar Abel Santamaría en Santa Clara, el Cuartel Moncada convertido en Ciudad Escolar 26 de Julio en Santiago de Cuba, por solo citar ejemplos.

Poco tiempo después, el 31 de diciembre de 1960 Fidel Castro expresaría en la cena ofrecida a miles de maestros, familiares, autoridades educacionales e invitados en el antiguo Campamento de Columbia, actualmente Ciudad Libertad:

... opresión convertida en educación, fuerza convertida en persuasión y en razón. Lápices donde había bayonetas, libros donde había tratados militares. Cuarenta mil niños hay ya en estos momentos estudiando en antiguos campamentos militares, y no queda ya una sola de las grandes fortalezas del país que no esté convertida en centro escolar. (Castro, 1961)

La I Ley de Reforma Agraria firmada el 17 de mayo de 1959, posibilitó entre otros aspectos, la creación de las granjas del pueblo. Por iniciativa del Comandante en Jefe, en cada una de esas granjas se estableció una escuela que formaba parte del plan de apertura de las diez mil nuevas aulas.

Con la aplicación de la Resolución Ministerial No. 7692 del 11 de febrero de 1959, en el mes de abril comenzaron a funcionar ochocientos diecisiete centros de superación de adultos con el fin de comenzar el plan de alfabetización urgente. Su puesta en marcha posibilitó que en la etapa anterior a la Campaña Nacional de Alfabetización aprendieran a leer y escribir unos veinticinco mil compatriotas residentes

en las zonas más apartadas del país.

Por la Ley 680 del 23 de septiembre de 1959, se sentaron las bases para la Reforma Integral de la Enseñanza y un nuevo Sistema Nacional de Educación, estructurado en diversos subsistemas que se integran, relacionan e interactúan. La Ley fue debatida por los educadores cubanos entre el 9 y el 23 de noviembre de ese año convocada por el Ministerio de Educación, pues existía una diversidad de criterios educativos en Cuba antes del triunfo de la Revolución, expresión de los intereses clasistas contrapuestos predominantes en ese entonces.

Allí se enfatizó que: "...el Gobierno Revolucionario tiene clara conciencia de que el proceso total de la Reforma caería en el vacío, sin contar con la decisión, el fervor y la preparación de los educadores cubanos..." (Hart, 1959) De igual forma se expresó enérgicamente que en este país se hizo revolución para que todos los niños tuvieran escuelas.

En el transcurso de los debates, los representantes de los colegios privados hicieron planteamientos provocativos. Trataron de emplazar al Ministerio de Educación y al Gobierno Revolucionario con la llamada "libertad de enseñanza" que incluía el problema de las cátedras, las escuelas, los textos, la inspección, el derecho de otorgar títulos de validez oficial, entre otros aspectos. Eran posiciones oportunistas y alejadas por completo de la política educacional de la Revolución basada en los principios de justicia social. "Los debates demostraron las definiciones ideológicas y políticas, así como las dos posiciones adoptadas como resultado de la lucha de clases que comenzaba a desarrollarse en el primer año de la Revolución en el poder." (Azal, 2018)

Al respecto, Margot Machado Padrón, Subsecretaria Técnica del Ministerio de Educación planteó, sin vacilación alguna, que "la escuela es la principal agencia educativa, ya que tiene como función esencial encargarse de la educación." (Azal y JÓ, 2018) Insistió acerca del papel que desempeña el maestro en la sociedad, al encomendársele la formación de ciudadanos laboriosos, solidarios, respetuosos, responsables y revolucionarios.

Expresó además, la gran conquista alcanzada por el pueblo con la ley de rebaja del precio de los libros de texto para la enseñanza primaria y secundaria, así como la total prohibición de venderlos en las escuelas como una de las primeras medidas dictadas por la Revolución en su obra de justicia social.

Asimismo el Gobierno Revolucionario tenía el propósito de establecer al menos, una escuela secundaria básica en cada municipio. Se crearon a partir de septiembre de 1959, noventa y nueve centros de este tipo en todo el país. En relación con los institutos preuniversitarios, se crearon tres nuevos centros para un total de veinticuatro en toda Cuba.

Se lograba de esta forma la verdadera articulación y continuidad entre todos sus grados, desde el nivel de enseñanza precedente hasta el nivel superior, pero sobre todo el derecho de todos los niños y jóvenes cubanos a cursarlos. Mantenía vigente, ahora con mayor intensidad, el principio de formar en la conciencia de los educandos el amor a la patria y a todos sus héroes y mártires de las distintas etapas que lucharon por la independencia de Cuba.

La Reforma de la Enseñanza introducía modificaciones en la organización y enseñanza de la educación física al tomar como principio: el deporte derecho de todos. Se consideró parte esencial del proceso educativo, pero no tenía carácter de asignatura, sino de disciplina general formativa.

La reforma implicó la incorporación de nuevos planes de estudio, nuevos programas y textos escolares en consonancia con los fines que se proyectaban aunque no se limitó simplemente a eso. Incluía también cambios en el contenido de la educación, la metodología, se daba un salto cualitativo en la enseñanza. No puede obviarse que "...educar es preparar para la vida, comprenderla en sus esencias fundamentales de manera que la vida sea algo que para el hombre tenga siempre un sentido, sea un incesante motivo de esfuerzo, de lucha, de entusiasmo" (Castro, 1971)

En diciembre de 1959, quedó aprobada la ley de Reforma Integral de la Enseñanza, planteada con anterioridad en la Constitución de 1940 y que había quedado como letra

muerta. Se adoptaba así, una nueva organización y a la vez decretaba el objetivo fundamental de la educación de acuerdo con los intereses de la obra de justicia social de la Revolución: el pleno desarrollo del ser humano.

Al llamado del Comandante en Jefe Fidel Castro, realizado por la televisión el 22 de abril de 1960, con el objetivo de formar un Contingente de Maestros Voluntarios se incorporaron más de tres mil Jóvenes que marcharon a las montañas para llevar la educación a los lugares más recónditos del país. Esta idea educativa propició el aprendizaje de los campesinos, el acceso a la enseñanza, aprender a leer y escribir a los iletrados cubanos.

Se puso así de manifiesto el pensamiento del Héroe Nacional de Cuba, José Martí: "Urge abrir escuelas normales de maestros prácticos, para regarlos luego, por valles, montes y rincones..." (Martí, 1963) Experiencia que constituyó una práctica en el quehacer educacional de Cuba en los primeros años de la Revolución y que se ha retomado, siempre que las necesidades lo han exigido.

La masificación de la educación, también se hizo evidente en el gigantesco plan de educación para campesinas Ana Betancourt con la impartición de clases de corte y costura, así como otras materias. De esta forma, se prepararon ciento cincuenta mil muchachas procedentes del campo para que al retorno a sus lugares de origen actuaran como agentes de cambio.

Una vez ampliada la red escolar y el aumento del número de maestros, era necesario barrer con el analfabetismo que lastraba la cultura e impedía el avance social del país. "Hace tiempo Fidel planteó que una revolución atiende a los más necesitados; y una revolución, lógicamente en el orden de la educación tenía que atender primero a los más necesitados y los más necesitados son los analfabetos..." (Hart, 1960)

En la Primera Declaración de La Habana (agosto de 1960) el Comandante en Jefe Fidel Castro expuso el derecho del pueblo cubano y de todos los pueblos de América Latina de recibir una educación libre, científica y experimental, así como

el derecho a la alfabetización de cada uno de sus ciudadanos, sin lo cual es imposible el desarrollo de cualquier nación.

En el sexto ciclo Educación y Revolución, efectuado el 29 de enero de 1961, Rolando López de Amo, Director de Cultura del municipio de La Habana planteó la idea educativa de Fidel de crear una escuela de arte en instalaciones que habían pertenecido a la alta burguesía cubana. Lugar adonde irían los niños de toda la Isla, el antiguo *Country Club*.

Asimismo expuso otra iniciativa de Fidel, como parte de la extensión de la cultura a todo el país, la necesidad de crear una Escuela de Instructores de Arte con carácter nacional. "Los estudiantes recibirían un curso de dos años y se especializarían en diferentes ramas del arte, capacitándolos en ese poco tiempo de estudios, cosa esta novedosa en el mundo." (López, 1961). Con la creación de estas dos escuelas de arte, surgió la Enseñanza Artística.

El Comandante en Jefe Fidel Castro había planteado en la ONU, el 26 de septiembre de 1960 que Cuba erradicaría el analfabetismo en un año. Por ello, la histórica Campaña de Alfabetización llevada a cabo en 1961 fue una proeza del pueblo cubano, cuyos protagonistas principales fueron los jóvenes.

Cien mil jóvenes estudiantes, la gran mayoría de ellos vivían en las ciudades, se ofrecieron voluntariamente para marchar a todos los rincones del país, alojarse en los hogares humildes de los campesinos para enseñar a leer y escribir a los analfabetos. Estaban organizados en brigadas que luego tomaron el nombre de "Conrado Benítez", en honor al maestro voluntario asesinado por las bandas contrarrevolucionarias, el 5 de enero de 1961.

A estos estudiantes se unieron más de ciento veinte mil alfabetizadores populares y unos doce mil setecientos jóvenes obreros, organizados en las Brigadas "Patria o Muerte", de la CTC. Contaron, además, con cerca de treinta y cinco mil maestros, que actuaban como asesores pedagógicos. En total, se movilizaron para esta singular campaña alrededor de trescientas mil personas.

La misión de los brigadistas requería una extraordinaria

dosis de comprensión, sacrificio, voluntad y resistencia, tanto en los jóvenes alfabetizadores como en sus familiares. La mayoría de los jóvenes que tomaron parte en la campaña no se había separado jamás de sus hogares; ellos fueron ubicados en zonas rurales intrincadas, vivieron durante casi todo un año entre personas hasta entonces desconocidas, generalmente con costumbres y modos de vida distintos a los suyos. Compartieron las condiciones de pobreza en que vivían muchos de aquellos seres siempre olvidados y los ayudaban también, después de la faena docente, en otras labores cotidianas.

Sin embargo, el más grave de los problemas radicaba en que una buena parte de esos jóvenes llevaban a cabo su honrosa misión en zonas donde operaban bandas contrarrevolucionarias, portaban como únicas armas su cartilla de alfabetización y el conocimiento de que realizaban una tarea pacífica y noble. Esto no impidió que el bandidaje armado, en su criminal empeño de destruir la obra de justicia social de la Revolución, atacara a los jóvenes alfabetizadores y asesinaran a Manuel Ascunce Domenech y Delfín Sen.

No obstante, los obstáculos fueron vencidos exitosamente y al culminar la campaña, en diciembre de 1961, se habían alfabetizado más de setecientos mil adultos. Únicamente quedaron sin alfabetizarse, los incapacitados para el aprendizaje que representaban sólo el 3,9% de la población, uno de los índices más bajos del mundo y el más bajo de América.

Esta epopeya permitió en menos de un año, la declaración de Cuba como territorio libre de analfabetismo y abrió las puertas a la educación de los adultos. La concepción asumida sentó las bases para el movimiento que se generó por el desarrollo de la cultura y en aras de proporcionar el acceso de los trabajadores a peldaños superiores de la educación hasta la universidad.

Durante este periodo de grandes y rápidas transformaciones en general y de la educación en particular, la lucha contra el imperialismo yanqui y sus aliados internos no cesó un solo instante. A pesar de esto, la Revolución

avanzaba y era respaldada por el pueblo.

En la esfera de la educación, nacionalizar la enseñanza, democratizarla, darle carácter estatal, hacerla gratuita constituían imperativos de la masificación y obra de justicia social. Con los logros conquistados por la Ley de Nacionalización General de la Enseñanza del 6 de junio de 1961, la educación dejaba de ser un privilegio para las minorías explotadoras y se convertía en un derecho de cada ciudadano. Se hacía realidad el viejo sueño de una escuela nacional laica y de un sistema de educación verdaderamente popular.

La extensión de los servicios educacionales traía por consecuencia un problema: ¿Cómo resolver el personal docente? La decisión de formar maestros, de manera acelerada y paralelamente a los planes regulares fue una solución que contribuyó de manera decisiva al desarrollo de la educación en sus diferentes niveles.

El reconocimiento de la labor del maestro y del papel profesional que debe jugar en la sociedad hizo posible que a su preparación y ulterior superación, se hayan dedicado los mejores esfuerzos en aras de formar las nuevas generaciones con una mayor preparación, cultura más amplia y mayor riqueza espiritual. Resultado de lo anterior es que actualmente Cuba ocupe el primer lugar entre todos los países del mundo desarrollado o no, en el per cápita de profesores por habitante.

En 1962, se reformó la Educación Superior. Las puertas universitarias se abrieron a todos, sin distinción racial ni económica. Se producía, por primera vez, una verdadera democratización de la Educación Superior en Cuba, tanto en sus estudiantes como en sus profesores. Las ideas de Mella relacionadas con la universalización de la universidad cobraban vida en esta Reforma y en el conjunto de medidas tomadas. La universidad dejaba de ser privilegio de unos cuantos.

Además, la reforma organizó un amplio sistema de becas estudiantiles, estableció disposiciones para garantizar una enseñanza verdaderamente productiva y un aprendizaje consciente y participativo, creó la comisión de investigaciones

para promover y desarrollar la investigación científica en el mundo universitario.

Se creó la comisión de integración universitaria para favorecer el desarrollo armónico del estudiantado, se estructuró la comisión de extensión universitaria como vía de interrelación Universidad-Pueblo y se estableció una nueva estructura de carreras para dar respuesta a las necesidades de desarrollo del país.

El plan masivo de becarios anunciado el 22 de diciembre de 1961, hizo posible que cuarenta mil hijos de obreros y campesinos, brigadistas-alfabetizadores, integraran el primer contingente de becarios. El plan fue la génesis de formación de la primera generación de profesionales que enfrentarían las nuevas tareas conducentes a etapas superiores de desarrollo del país.

Siguiendo una orientación de Fidel, la Universidad de Las Villas convocó para becar estudiantes de extracción humilde, los convocados adolecieron de analfabetismo unos; otros tenían que trabajar, los más estaban cursando la enseñanza primaria, esta situación condujo a que la Universidad y el Ministerio de Educación convocaran a un Preuniversitario manteniendo el sistema becario. (Hart, 1961)

La Reforma en la Educación Superior en Cuba ha tenido un rasgo que la distingue esencialmente y ha sido su carácter continuo y sistemático, enriquecido permanentemente por el desarrollo científico y técnico y por el progreso humano. La revolución operada en la Educación Superior, ha hecho posible que hoy el país cuente con treinta y cinco instituciones de ese nivel.

Ante las exigencias del mundo contemporáneo y el desarrollo interno del país, se trabaja intensamente para establecer la relación de un maestro por cada veinte estudiantes de enseñanza primaria, lo que provoca la necesidad de tres mil maestros más, razón por la que se han retomado experiencias puestas en práctica en los primeros años de la Revolución en la Formación Emergente de este personal.

La ampliación de los servicios educacionales se refleja en las altas tasas de escolarización, lo que queda demostrado con una graduación primaria de un 98,9% de su alumnado, del cual continúa estudios secundarios el 99,9% e ingresa en el nivel medio superior el 99,5%; con una reducción significativa del retraso escolar, bajos índices de repitencia y de deserción escolar, así como el contar con una población que tenga como escolaridad promedio, noveno grado aprobado.

Los servicios educacionales en las montañas se ofrecen en más de dos mil escuelas. De estas, novecientas setenta y cinco atienden a una matrícula que oscila entre uno y diez estudiantes, atendidas por doce mil seiscientos maestros aproximadamente.

La Educación Especial, cuenta hoy con una red de escuelas a lo largo y ancho del país; ofrece oportunidades reales a todos los niños discapacitados. El personal docente para trabajar en esta enseñanza ha recibido una preparación especial que los capacita para el desempeño de tan humana labor. El país cuenta con cuatrocientos veintiocho centros de esta enseñanza, con más de cincuenta y cinco mil estudiantes de las diferentes especialidades.

La Revolución hizo realidad los ideales de justicia social e igualdad entre los seres humanos, cuyo carácter legal establece la Constitución de la República de Cuba presidida por el profundo anhelo de José Martí: “Yo quiero que la ley primera de nuestra República sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre” (Martí, 1963)

La Ley Fundamental refrendó en el artículo 44 de su Capítulo I, Título V, que: El Estado crea las condiciones para garantizar la igualdad de sus ciudadanos. Educa a las personas desde la más temprana edad en el respeto a este principio. El Estado hace efectivo este derecho con la implementación de políticas públicas y leyes para potenciar la inclusión social y la salvaguarda de los derechos de las personas cuya condición lo requieran.

En el artículo 73 del capítulo II, se plantea: “La educación es un derecho de todas las personas y

responsabilidad del Estado que garantiza servicios de educación gratuitos, asequibles y de calidad para la formación integral, desde la primera infancia hasta la enseñanza universitaria de postgrado.” (Constitución, 2019)

En su política educativa se atiende a los siguientes postulados:

- a) El Estado, para hacer efectivo este derecho, establece un amplio sistema de instituciones educacionales en todos los tipos y niveles educativos, que brinda la posibilidad de estudiar en cualquier etapa de la vida de acuerdo a las aptitudes, las exigencias sociales y a las necesidades del desarrollo económico-social de país.
- b) En la educación tienen responsabilidad la sociedad y las familias.

La Ley define el alcance de la obligatoriedad de estudiar, la preparación general básica que, como mínimo debe adquirirse, la educación de las personas adultas y aquellos estudios de postgrado u otros complementarios que excepcionalmente pueden ser remunerados.

En sentido general, la política educacional de la Revolución concibe a la escuela como un agente importante en la preparación de la familia y de otros agentes socializadores para actuar de conjunto en la formación de las nuevas generaciones.

El mundo en que se vive no es homogéneo, imperan todavía las desigualdades económicas y sociales que traen como consecuencias países y regiones con abundante riqueza y bienestar, así como zonas de la población mundial que viven en la más absoluta miseria. Existe un mundo clamando por justicia social y la educación tiene la necesidad de redefinir y extender sus misiones centrales a fin de preparar los recursos humanos indispensables para enfrentar con éxito esta nueva realidad histórica.

CONCLUSIONES

El colonialismo español carente por completo del sentido de justicia social trató de frenar el desarrollo educacional en Cuba. La educación estuvo signada por su carácter clasista y discriminatorio.

Una de las características más notables de la Cuba con soberanía limitada, fue la lucha de los sectores más progresistas y revolucionarios, – obreros, estudiantes y campesinos – por una escuela cubana, democrática y progresista.

A partir del año 1959, la educación se convirtió como dijera José Martí en derecho y deber de todo el pueblo. El pensamiento pedagógico martiano señala el camino a seguir y sus argumentos constituyen una guía en la educación del pueblo cubano.

La política educacional desarrollada a partir del triunfo revolucionario, se basa en las concepciones y principios del ideario pedagógico martiano y en el profundo sentimiento de justicia social y respeto a la dignidad humana que caracterizaron desde sus orígenes a la Revolución Cubana.

REFERENCIAS

Azel, J. (2018) *Vida y obra educativa de Margot Machado Padrón*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara, Cuba.

Azel, J. y Jó, M. (2018) *Margot Machado y la inspección escolar*. Artículo inédito. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara, Cuba.

Azel, J. y Pérez, R. (enero, 2019) *Moralitos, ejemplo educador y revolucionario*. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. Recuperado de <http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticavalores.com>

Buenavilla, R., Cartaya, P. Benítez, J., Orille, L. y Echevarría, I. (1995). *Historia de la Pedagogía en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.

Cabrera, M. (2005). *Una villa entre dos ríos*. Santa Clara, Cuba: Editorial Capiro.

Callejas, S., Loyola, O., Díaz, H., López, F. y Rodríguez, J. (2011). *Historia de Cuba*. Nivel Medio Superior. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.

Castro, F. (1961, 10 de abril). *Comparecencia del Primer Ministro Fidel Castro por la televisión, el 9 de abril de 1960, en el programa Universidad Popular*. *Periódico Revolución*, p.1.

_____. (1971, 29 de septiembre). Intervención en el XI Aniversario de los CDR. *Periódico Granma*, p.1.

_____. (1961, 3 de enero). *Intervención pronunciada en la cena del 31 de diciembre de 1960 a maestros, familiares y autoridades educacionales*. *Periódico Revolución*, p. 1.

_____. (1981). *La Historia me Absolverá*. La Habana, Cuba: Editorial Ciencias Sociales.

Constitución de la República de Cuba (2019). La Habana, Cuba: Empresa de Artes Gráficas "Federico Engels".

Hart, A. (1960, 10 de abril) *Discurso pronunciado el 9 de abril de 1960 en el acto de entrega del aporte voluntario del cuatro por ciento de los salarios de los maestros para la industrialización del país*. *Periódico Revolución*, p.1.

_____. (1959). *Mensaje educacional al pueblo de Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial del MINED.

_____. (1961) Sobre el año de la educación. Intervención en el sexto ciclo Educación y Revolución, 29 de enero de 1961. La Habana, Cuba: Editorial del MINED.

García, G. (1978). *Bosquejo histórico de la Educación en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.

López, R. (1961) *Intervención en el sexto ciclo Educación y Revolución, 29 de enero de 1961*. La Habana, Cuba: Editorial del MINED.

Martí, J. (1963). *Obras Completas*. Tomo XIX. La Habana, Cuba: Editorial: Imprenta Nacional de Cuba.

Otero, L. y Valdés, O. (1941). *Código escolar*. La Habana, Cuba: Talleres Tipográficos de Carasa y Cía.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Joelma Lúcia Vieira Pires*

INTRODUÇÃO

O objeto deste artigo é a política educacional brasileira em tempos de neoliberalismo, considerando a década de 1990. As questões que o orientam são: de que maneira o neoliberalismo se manifesta no Brasil e atinge política educacional brasileira? O neoliberalismo na política educacional brasileira apresenta alguma especificidade? O objetivo é estudar as suas possíveis influências na política educacional brasileira. Para tanto, são analisados documentos oficiais governamentais e dos setores empresariais.

O neoliberalismo é a hegemonia das companhias transnacionais sobre o Estado (BERNARDO, 1998). Conforme Dardot e Laval (2016) o neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo e representa um projeto social e político que impõe a cada um de nós que vivamos em um universo de competição generalizada. Logo, “[...] o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de

* Profa. Associada II na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Pós-Doutorado em Trabalho e Educação na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e em Educação na Universidade Estadual do Centro-Oeste/Paraná (UNICENTRO), Doutorado em Educação na UNICAMP, Mestrado em Educação na Universidade de São Paulo (USP), Graduação em Pedagogia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo à lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (p. 7).

Nessa direção, a educação escolar e, especialmente, a educação escolar pública adquire centralidade no projeto neoliberal para a formação de uma subjetividade como capital humano coerente ao sistema produtivo baseado na concorrência generalizada. Na escola neoliberal cada indivíduo deve ser um empreendedor de si mesmo e se considerar um capital, portanto, ela tem como alicerce a eficiência, o desempenho, a rentabilidade (Laval, 2019).

No neoliberalismo, as instituições sociais e políticas são transformadas em organizações homogêneas do e para o capital por meio da prática administrada. A recusa da especificidade dessas diferentes instituições caracteriza o neoliberalismo como a nova forma do totalitarismo que constitui a sociedade administrada com referência central no mercado que converte tudo em mercadoria. Essa sociedade administrada absorve o Estado e o transforma em uma empresa e, por conseguinte, as instituições públicas tornam-se empresas (CHAUI, 2019).

O neoliberalismo como nova forma de totalitarismo destrói as formas democráticas existentes no modo de produção capitalista. A socialdemocracia é destruída por meio da privatização dos direitos sociais, do aumento da desigualdade e da exclusão; e a democracia liberal representativa é destruída por meio da definição da política como gestão e não mais como discussão e decisão públicas da vontade dos representantes por seus representados eleitos. No funcionamento do Estado como empresa, os gestores operam como *gangsteres* mafiosos que institucionalizam a corrupção, alimentam o clientelismo e forçam lealdades. Nesse sentido, os conflitos não são tratados como questão pública e sim como questão jurídica ou de polícia, ocorrendo a judicialização da política (*Ibid.*).

Além disso, a criminalização da política é predominante. Como observa Souza (2017, p. 233), tal criminalização faz com que a economia dispense a mediação da política. Dessa

forma, os operadores dos interesses da elite do atraso¹ são legitimados no Estado e garantem a ela uma obediência cega.

Neste artigo, situamos o neoliberalismo no Brasil, na década de 1990, e a sua influência na Política Educacional Brasileira como expressão da hegemonia dos capitalistas transnacionais. Verificamos a subjugação da referida política educacional às diretrizes dos organismos internacionais como operacionalizadores dos interesses dos capitalistas transnacionais, identificando a articulação das elites política e empresarial brasileira a tais capitalistas para a garantia dos seus interesses econômicos. Analisamos a especificidade da Política Educacional Brasileira para a formação dos trabalhadores brasileiros, considerando a situação do Brasil como um país periférico na divisão internacional do trabalho.

O NEOLIBERALISMO NO BRASIL

O neoliberalismo atinge o Brasil a partir da metade da década de 1990 redefinindo seu lugar em uma nova constelação de poder internacional. Este modo de reprodução do capitalismo enfraquece o Estado nacional e a coesão da nação, impulsiona a mundialização, com a abertura comercial, as privatizações, a desregulamentação financeira, contribuindo para eliminar os obstáculos à circulação do capital-dinheiro, em um processo em que financeirização e mundialização se reforçam mutuamente (LEITE, 1996).

A recomposição política-ideológica da burguesia brasileira em torno do projeto neoliberal, contra as classes populares, expressou-se com a eleição de Fernando Collor de Mello. Mas, o neoliberalismo foi consolidado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o partido mais internacionalizado das elites. O neoliberalismo impôs-se sobre as propostas neodesenvolvimentistas e sobre a perspectiva democrática e popular (*Ibid.*).

¹ Souza (2017) denomina a elite brasileira de elite do atraso, uma de suas características é capturar o Estado de maneira corrupta para os seus fins.

Conforme Souza (2017) a adesão ao neoliberalismo é justificada com a contribuição dos teóricos da modernização de ontem e de hoje. Para esses, “[...] o protestantismo individualista, tipicamente americano, cria seres excepcionais, mais inteligentes, produtivos e moralmente superiores [...]” (p. 18). Com essa concepção, os referidos teóricos legitimam e tornam merecida a dominação dos povos que estão em situação de domínio, quando prestam-se a garantir a esses uma sensação de superioridade e distinção. Assim, os intelectuais com seu prestígio, contribuem com a construção da mentalidade de “senhor” “dos países que mantêm uma divisão internacional do trabalho que os beneficia como ‘merecimento’, e uma mentalidade de ‘escravo’, daqueles povos criados para a obediência e para a subordinação [...]” (p. 19). A construção dessa mentalidade é reafirmada na repetição midiática com o mesmo objetivo. Souza (2017) complementa:

Por força tanto da legitimidade da ciência quanto do poder de repetição e convencimento midiático, as pessoas passam a pensar o mundo de tal modo que favorece a reprodução de todos os privilégios que estão ganhando (p. 20).

Isso ajuda as camadas dominantes dos países centrais a legitimar seu próprio sistema social para seu “povo”, que não deve reclamar do seu sistema que seria superior aos outros. E ajuda as mesmas camadas superiores internacionalmente, já que é mais fácil expropriar riquezas de povos que se acham mesmo inferiores e desonestos [...] (p. 19).

Afinal, é preciso convencer todo um povo que ele é inferior não só intelectualmente, mas, tão ou mais importante, também inferior moralmente [...] (p. 23 e 24).

Dessa perspectiva, o projeto dos burocratas do Estado no poder é adequado a uma articulação econômica neoliberal de subjugação do país aos interesses dos capitalistas transnacionais. A captura dos burocratas do Estado pelos referidos capitalistas para a operacionalização do

neoliberalismo contribui com o processo de privatização do Estado. Ademais, a elite do mercado não somente captura a elite do Estado, ela o ocupa na condição de políticos², intensificando a sua privatização. E, assim, desenvolve-se a configuração do Estado como uma empresa.

Essa aliança dos capitalistas neoliberais com os burocratas do Estado promove a subjugação da política como referência da esfera pública aos interesses econômicos da esfera privada. Tal aliança atinge a educação e, no Brasil, na década de 1990, se expressa “[...] no chamamento do presidente Fernando Henrique Cardoso para um crescente engajamento do setor privado na educação”³.

Sobretudo, esse grupo negocia os seus interesses particulares em detrimento do bem comum. Em função disso, o projeto neoliberal dos empresários para a educação escolar pública como mera mercadoria de valor econômico é referência do Estado em detrimento da educação escolar pública como direito social.

A qualidade da educação escolar pública é definida segundo a lógica privada dos empresários e eles ganham protagonismo na constituição da política educacional brasileira de acordo com a modernização econômica e com a teoria do capital humano. Dentro desse quadro, o projeto dos empresários não é com desenvolvimento econômico do país, mas predomina uma articulação da elite nacional com a elite transnacional, de maneira subjugada, definindo a política educacional brasileira de acordo com a condição periférica do país na divisão internacional do trabalho.

A qualidade da educação escolar pública de acordo com os empresários é vinculada ao menor custo no processo de

² A partir da década de 1990 o número de empresários no Estado aumenta significativamente. Sobre o aumento do número de políticos-empresários, ver: COSTA, Paulo; COSTA, Luiz; NUNES, Wellington. Os senadores empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado Brasileiro (1986-2010).

“A bancada empresarial é a maior do Congresso, com 251 representantes - 221 deputados e 30 senadores [...]” Acesso em 17 mar. 2017.

³ INDÚSTRIA DE MINAS. Belo Horizonte, v. 1, n. 6, mar. 1996, p. 1.

formação dos estudantes, considerando a adequação de tal formação em um contexto de país periférico. Como lembra Bruno (2011, p. 548): os capitalistas “[...] procuram permanentemente reduzir o tempo de trabalho necessário à reprodução da força de trabalho, ou aumentar o tempo por ela despendido durante o processo de trabalho [...]”.

A HEGEMONIA DAS COMPANHIAS TRANSNACIONAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Instituições de representação dos empresários, no Brasil, no que se refere à qualidade da educação escolar, privilegiam a formação para o trabalho visando a competitividade internacional, compatível com as exigências do estágio atual do capitalismo, marcado por tendências neoliberais. Uma delas é a Federação das Indústrias do estado de Minas Gerais (FIEMG). A proposta da FIEMG de qualidade na educação reafirma a concepção de educação básica de qualidade dos organismos internacionais. Assim, a educação é definida como sendo de qualidade quando é capaz de atender às necessidades básicas de aprendizagem, uma referência discutida na Conferência Mundial de Educação para Todos⁴. Com isso, o desdobramento dessa definição, de acordo com a FIEMG, está relacionado ao desenvolvimento de habilidades que contribuam para a produção de um novo tipo de trabalhador pelas empresas, que atenda prioritariamente às exigências de um mercado globalizado e, sobretudo, de indivíduos que se identifiquem com a nova etapa do capitalismo.

É na perspectiva de formação da nova força de trabalho, bem como da formação de um novo indivíduo que se adapte ao totalitarismo do modo de produção capitalista que, em nível mundial, verifica-se por intermédio dos organismos

⁴ Tal Conferência foi realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas (PNUD) e o Banco Mundial (BM).

internacionais a preocupação em relação à qualidade da educação básica, sobretudo, nos países periféricos. É, nesse contexto, que deve ser entendida a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos. Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população do mundo signatários desse documento.⁵ Na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, a educação é situada na perspectiva de empreendimento, objetivando, sobretudo, a eficácia e eficiência do processo de ensino, levando-se em conta a cooperação internacional. Para tanto, a política educacional brasileira na conjuntura neoliberal fundamenta-se nas diretrizes dos organismos internacionais, sendo esses viabilizadores das políticas dos capitalistas transnacionais.

Na América Latina, a partir da década de 1990, a Educação escolar, principalmente a pública, tende a ser viabilizada com a ingerência econômica das corporações empresariais transnacionais por meio, especialmente, das diretrizes impostas pelos organismos internacionais. Em função disso, as reformas educativas visam a constituição, no âmbito das escolas, de novas relações de trabalho e de uma nova formação com referência no setor privado.

A educação escolar é interesse primordial de várias organizações internacionais (Organização das Nações Unidas/ONU, BM, UNESCO, entre outras) para a institucionalização e disseminação de uma teoria padronizada de desenvolvimento fundamentada na ideologia dos grupos hegemônicos. De acordo com McNeely, trata-se de que há mesmo uma espera de que “[...] as políticas educacionais nacionais reflitam o compromisso com os princípios globais, conforme prescrito pelas organizações internacionais [...]” (McNEELLY, 2012, p. 367). Bruno (2011, p. 553) acrescenta que: “[...] A regulação da educação passou a envolver

⁵ Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília: MEC, 1993. 136p.

múltiplos agentes: além das agências multilaterais, associações empresariais, organizações transnacionais, também ONGs locais e internacionais, em geral, verdadeiros braços sociais das empresas”.

McNeely lembra que as orientações dos organismos internacionais “[...] constituem um tipo de carta ou código internacional da educação pública [...]” (McNEELLY, 2012, p. 368). Para o autor, a expansão dos sistemas educacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tem apresentado uma convergência de ideologia e de estrutura organizacional, considerando desde a administração e a organização dos sistemas escolares até as grades curriculares e os processos de ensino em diversos tipos e níveis de escolas.

As políticas estatais nacionais têm apresentado concordância com as políticas ou prescrições das organizações internacionais. Tal concordância tem como objetivo o alcance das metas educacionais definidas pelos organismos internacionais. Em função disso, a qualidade educacional é mensurada por meio de avaliações de larga escala que pretendem instituir a eficácia e a produtividade para a redução de custos da reprodução social da força de trabalho, e para a formação de indivíduos com competências para a sociabilidade capitalista. Por isso, a educação escolar como direito social é prejudicada, pois a meta é a formação para a integração do indivíduo na ordem social de exclusão e desigualdade. Dessa perspectiva, e ao menos dessa, a cidadania é negada.

A prática estatal de orientação das políticas públicas para a viabilização de interesses privados envolve um problema ético, pois os recursos públicos são desviados dos objetivos de consolidação de instituições públicas de qualidade e que funcionem de acordo com a possibilidade de reafirmação da democracia e do fortalecimento da esfera pública. Ao contrário, o Estado exige que as instituições públicas operacionalizem a lógica de produtividade do setor privado com ênfase na competitividade entre elas próprias como condição para receberem mais ou menos recursos. Além disso, defende a ingerência do setor privado em tais instituições.

A distribuição dos recursos é baseada nos resultados dos testes padronizados. Dessa forma, estabelece-se um ranque entre as instituições de ensino. Os resultados dos testes são usados para a punição de professores e diretores das escolas em que os estudantes não alcançam os resultados almejados. Assim, é desenvolvida a cultura da responsabilização para garantir a suposta qualidade da educação escolar. O caráter ideológico desses testes baseia-se na compreensão de que o mercado traz maior eficiência para a educação escolar. O debate educacional é, então, contaminado pela ideologia de mercado.

Nesse contexto, as reformas curriculares são fundamentadas na noção das competências e na perspectiva de empregabilidade, inerente ao âmbito das empresas. Portanto, a dimensão técnica e pragmática da formação profissional tende a predominar em todos os níveis de escolaridade.

A mundialização e a transnacionalização da economia propõem a necessidade de padrões comparáveis na educação de diferentes países. Nesse sentido, no início dos anos 1990, iniciaram-se os processos de transformação curricular, dando origem aos novos ordenamentos curriculares. Nessa nova dinâmica, há uma mudança quanto à responsabilidade pela definição dos principais conteúdos de ensino que historicamente sempre esteve a cargo do Estado. Atualmente, não há mais clareza sobre em que nível se resolve a responsabilidade pelos conteúdos da educação como eixo articulador do currículo escolar (BRASLAVSKY, 2001).

Conforme Braslavsky (2001), na atualidade, a mudança curricular baseia-se em critérios mais próximos à pertinência e à fertilidade para formar competências. Nesse sentido, a atualização acadêmica não é mais considerada um critério suficiente para legitimar tal mudança. Um dos questionamentos em relação aos conteúdos acadêmicos é o de que eles se desatualizam rapidamente, além disso, a atualização dos conteúdos não é o único critério para promover a mudança curricular.

Na década de 1990, grupos diferentes passaram a ser referência e a intervir nos processos de construção curricular, quais sejam: o empresariado, as Organizações Não Governamentais, os dirigentes políticos, os artistas e profissionais dos meios de comunicação. Tais grupos foram denominados interlocutores ou referentes da construção curricular e os professores devem estabelecer diálogo com eles para recuperarem suas melhores práticas com horizontes mais amplos (*Ibid.*).

A EDUCAÇÃO COMO PRODUTO DO MERCADO INTERNACIONAL E A SEGMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR DE ACORDO COM OS CONHECIMENTOS ÚTEIS

Considerando as diretrizes dos organismos internacionais, temos um processo de internacionalização da educação escolar de acordo com a lógica empresarial. Nesse sentido, quanto à concepção de conhecimentos-chave da educação, a UNESCO afirma que “la democratización de la educación exige que la vida educativa debe regirse por reglas comunes que permitan asegurar a cada individuo un fondo común de conocimientos y de competencias” (MONCLÚS; SABÁN, 1997, p. 154). No entanto, para a UNESCO, tal fundo comum não significa uma exigência de uniformização, mas a democratização da educação requer uma diversificação de métodos e estruturas que considerem as características e necessidades particulares dos diferentes grupos de uma mesma sociedade. A diversificação das ações educativas é considerada como uma necessidade em um contexto de educação permanente, para que cada indivíduo, em qualquer momento de sua vida, possa aperfeiçoar e renovar sua formação ou sua informação, considerando suas necessidades e capacidades (*Ibid.*).

Para a UNESCO, há uma nova ordem internacional da educação com transferência de conhecimentos e valores em um mundo de mercado transnacional. A UNESCO coloca como um dos seus objetivos gerais iniciar uma ação para

melhorar a qualidade e pertinência da Educação, e adaptar o conteúdo e os métodos desta às exigências das sociedades contemporâneas (*Ibid.*).

A UNESCO considera a *Conferência Mundial sobre a Educação para Todos*, o maior esforço no campo da Educação. Na Conferência, a educação para todos é considerada como necessária no novo século, uma vez que o mundo enfrenta grandes problemas econômicos, ambientais, políticos e sociais. O objetivo global consiste em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem para todos, proporcionando aos indivíduos os conhecimentos, as habilidades, os valores e as atitudes necessários para viver com dignidade, seguir aprendendo, melhorar a qualidade de suas próprias vidas e contribuir com o desenvolvimento de suas comunidades e nações (*Ibid.*).

A *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* assinala que o desenvolvimento genuíno do indivíduo e da sociedade se dá se ele verdadeiramente adquirir conhecimentos úteis, capacidade de raciocínio, atitudes e valores. Na concepção da UNESCO, a educação no século XXI deve estar baseada em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e com os outros, e, em definitivo, aprender a ser. Esses pilares devem ajudar a conceber a educação como um processo permanente ao longo de toda a vida do indivíduo, pois há uma exigência nova de autonomia dinâmica dos indivíduos em uma sociedade em mudança constante (*Ibid.*).

Quanto ao processo de democratização da educação, conforme a UNESCO:

Asimismo, junto a este fenómeno, se produce cada vez com más fuerza, **la internacionalización de la educación**, que aunque ya se producía en los países de la periferia por su situación de dependencia, comienza en la actualidad a invadir también a los demás países, **puesto que las respuestas nacionales no corresponden ya a la demanda educativa**. Con ello, la masificación de la educación, **la ingerencia transnacional en la selección y difusión de los**

contenidos educativos, y la conformación de bloques homogeneizadores que trascienden las fronteras nacionales, son elementos que hacen aparecer nuevos planteamientos y problemas educativos. La transferencia tecnológica, por otra parte, y la exigencia de nuevas actividades productivas, hacen de la **educación un nuevo producto del mercado internacional, sujeto y controlado por las empresas más que por los propios Estados.**

En definitiva, se puede decir que en los últimos años lo que ha predominado es una tendencia hacia la estandarización del conocimiento a nivel mundial, para lo cual, la escuela, parece ser un buen instrumento (*Ibid.*, p. 337, grifos nossos).

A educação adquire importância fundamental, mas não somente a educação escolar é destacada como estratégica na tentativa de constituição de uma nova organização social. Documentos de órgãos oficiais como, por exemplo, da própria UNESCO dão destaque, principalmente, à educação informal e à comunicação. Para a UNESCO, é necessário:

[...] Convertir en realidad el gran potencial existente para el progreso y el incremento de las posibilidades de los individuos depende de que se posibilite a los mismos para adquirir la educación y el impulso necesarios, con el fin de utilizar la masa en constante expansión de **conocimientos útiles**, y aprovechar los nuevos medios de transmisión de esos conocimientos (*Ibid.*, p. 324, grifos nossos).

As diretrizes em relação à democratização da educação presentes no documento da UNESCO apontam para o desenvolvimento das competências necessárias em um contexto de constituição de uma nova organização social, sob a orientação de uma nova lógica de reorganização do mundo capitalista. Por isso um dos temas centrais da UNESCO é a transferência de conhecimentos e valores em um mundo de mercado transnacional (*Ibid.*).

A concepção ideológica dos organismos internacionais

quanto à educação escolar revela uma instrumentalização econômica do ensino, nos diferentes níveis de escolaridade, e pretende a capacitação dos estudantes para o negócio. A submissão da educação escolar ao negócio é praticada por governos de tendências político-ideológicas as mais diversas. Em um contexto econômico mundial de eliminação dos conhecimentos e conteúdos considerados inúteis para a manutenção competitiva dos países no mercado global, as humanidades e as artes estão sendo eliminadas em todos os níveis de escolaridade em favor do desenvolvimento dos cursos técnicos, em quase todos os países do mundo. Como lembra Nussbaum (2015, p. 4):

[...] elas estão perdendo rapidamente seu lugar nos currículos e, além disso, nas mentes e nos corações dos pais e dos filhos. De fato, o que poderíamos chamar de aspectos humanistas da ciência e das ciências humanas – o aspecto construtivo e criativo, e a perspectiva de um raciocínio crítico rigoroso – também está perdendo terreno, já que os países preferem correr atrás do lucro de curto prazo por meio do aperfeiçoamento das competências lucrativas e extremamente práticas adequadas à geração de lucro.

Nessa direção, a FIEMG defende habilidades básicas relacionadas com a aprendizagem ou desempenho de uma determinada tarefa. Ela investe na educação da “mão-de-obra” como uma das condições para a garantia de competitividade, considerando a defasagem da escolarização da “mão-de-obra” brasileira em relação aos países desenvolvidos. Sendo assim, afirma:

Com a crescente globalização da economia, comparar produtos concorrentes de diferentes países começa a ser sinônimo de comparar a qualidade de suas escolas. Cada vez mais, a competição entre os produtos passa a ser competição entre os sistemas educacionais. E a realidade não é nada favorável ao Brasil.

Os reflexos na qualificação do nosso trabalhador são marcantes: enquanto a escolaridade média do trabalhador brasileiro é apenas 3,5 anos, ela é de oito anos na Argentina, dez anos nos chamados tigres asiáticos - Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan - e superior a 12 anos nos países desenvolvidos. Isto significa que uma empresa instalada na Coreia do Sul, na Argentina ou no Japão terá mais facilidade do que nós para utilizar equipamentos cada vez mais complexos e para incorporar as inovações tecnológicas mais recentes. A sobrevivência da empresa nacional requer, portanto, uma escola pública de melhor qualidade. Por esta razão, a FIEMG elegeu a educação como a sua prioridade número um de trabalho⁶.

A educação deve ser compreendida em um processo de reprodução do capital e, por conseguinte, da classe trabalhadora, considerando a sua relação com o desenvolvimento econômico. Para isso, ela deve ser inserida na relação da mais-valia. Aos capitalistas interessa a redução do tempo de trabalho necessário à reprodução da força de trabalho ou o aumento do tempo despendido por ela durante o processo de trabalho, com o objetivo de aumentar a desigualdade na troca de tempos do trabalho. O capitalista recorre a mecanismos que incidem sobre a formação da força de trabalho, quais sejam, exploração por meio da mais-valia absoluta e da mais-valia relativa. Na situação de mais-valia absoluta, o aumento da produção em decorrência do aumento do tempo de trabalho realizado não implica alteração na qualificação dos trabalhadores. Nesse caso não há aumento de produtividade, há um quadro de estagnação da economia e, inclusive, dos sistemas educativos. Situação diferente é a da exploração a partir dos mecanismos da mais-valia relativa, na qual o aumento do tempo de trabalho excedente mediante inovações tecnológicas resulta da passagem do trabalho simples para o trabalho complexo, viabilizando ganhos de produtividade. Nessa situação, o que se observa é um

⁶ INDÚSTRIA DE MINAS. Belo Horizonte: v. 1, n. 6, mar. 1996. p. 2.

aumento da escolaridade e da complexificação dos processos formativos. (BRUNO, 2011).

Na situação de mais-valia absoluta, os capitalistas não estão interessados em compensar a baixa qualificação dos trabalhadores, pois operam com tecnologias convencionais, em geral, menos complexas, predominando a intensificação ou aumento do trabalho simples. Nesse caso não há aumento de produtividade em um quadro de estagnação da economia e, inclusive, dos sistemas educativos. Na situação de mais-valia relativa, os capitalistas têm interesse que a força de trabalho seja mais qualificada para explorar sua capacidade de raciocínio e criatividade em condição de inovações tecnológicas. No entanto, Bruno observa que não existe país ou região que opere apenas uma forma de exploração, seja ela da mais-valia absoluta ou da mais-valia relativa, pois elas existem articuladas até mesmo no interior de uma mesma cadeia produtiva. “O que se pode dizer é que existem economias em que predominam uma ou outra forma com consequências bem distintas para o desenvolvimento econômico e para a reprodução da classe trabalhadora” (2011, p. 550).

A supracitada afirmação da FIEMG demanda, então, um esclarecimento das diferentes situações no interior do sistema capitalista. Uma delas refere-se aos países desenvolvidos em que prevalece a relação de mais-valia relativa e o tempo de trabalho incorporado na formação do trabalhador é maior. A outra situação é a de países menos desenvolvidos em que prevalece a relação de mais-valia absoluta e é incorporado um tempo de trabalho mínimo na formação do trabalhador.

No Brasil, país em que predomina os mecanismos da mais-valia absoluta, situações de baixa produtividade, as transformações ocorrem no sentido de resolver de forma imediatista e limitada a defasagem apresentada, seja no que se refere à base de recursos humanos qualificada, seja no que se refere às políticas de uso da força de trabalho adotadas pelas indústrias, o que impede a inserção na competitividade industrial. Dessa perspectiva, a formação da força de trabalho é para a sua adequação ao mercado de trabalho em

detrimento da sua inclusão no mundo do trabalho⁷. Nesse sentido, prevalece o discurso empresarial que propõe iniciativas “inovadoras” no que diz respeito a maior eficiência e produtividade do processo pedagógico.

Esse discurso contribui para legitimar as políticas educacionais que têm como centralidade a perspectiva de gerenciamento pela racionalização no interior da escola, favorecendo a implantação de mecanismos da lógica produtiva. Com isso, o objetivo é formar de maneira mais rápida e eficiente a nova força de trabalho, que se insira adequadamente ao contexto de globalização. A educação básica passa a ser condição geral de produção do novo trabalhador, é agora assimilada e defendida no projeto capitalista de educação, após ser reivindicada pelos trabalhadores da educação em suas lutas pela melhoria da qualidade do ensino da escola pública. No entanto, a qualificação da educação básica proposta pelos capitalistas não é a reivindicada por esses trabalhadores. Como observa Santos (1992, p. 48): “não é no sentido em que cada um de nós gostaria que a qualificação fosse, é no sentido em que o capitalismo quer que a educação seja”. Ferretti (1996, p. 128) acrescenta:

[...] que não se deve tirar dos documentos a conclusão apressada de que o capital está preocupado com o ‘novo trabalhador’ como homem e como cidadão. Apesar da eloquência dos discursos, é preciso não esquecer que a preocupação do empresariado com a formação educacional do trabalhador se dá nos marcos da nova sociedade capitalista. Esse é, na verdade, o limite posto para o desenvolvimento do ‘novo trabalhador’, por mais sedutores que possam parecer os atributos que se pretende que ele adquira com a

⁷ A formação para o mercado de trabalho é vinculada de maneira pontual ao setor produtivo e, por conseguinte, responde aos ditames do mundo empresarial. A formação para o mundo do trabalho mantém autonomia relativa quanto ao setor produtivo e o mundo empresarial, baseando-se em uma educação escolar sólida e considerando as mudanças decorrentes das inovações tecnológicas.

educação geral de qualidade e a formação profissional de caráter mais abrangente e flexível e por mais que ele possa desenvolver-se nos marcos desse limite.

Quando segmentos mais amplos de trabalhadores passam a ter acesso a mais anos de escolaridade, ainda que a produção da capacidade de trabalho esteja exigindo conhecimentos mais complexos, os conhecimentos transmitidos aos trabalhadores em qualquer nível de ensino é instrumentalizado. Sendo assim, tais conhecimentos não contemplam o domínio de um pensamento teórico sólido e investigativo, logo, as competências trabalhadas são de caráter adaptativo às exigências do sistema, sendo a pedagogia das competências a forma contemporânea de subordinar a aprendizagem às novas necessidades do capital. A reorganização do trabalho escolar de acordo com as diretrizes das organizações supranacionais tem como objetivo constituir um processo geral de produção não somente da capacidade de trabalho, mas, ainda, de controle social, com a redução do tempo de trabalho necessário para a formação de trabalhadores em qualquer nível de escolaridade e complexidade. Isso significa a redução dos custos formativos. A subordinação da educação escolar ao controle do capital é intensificada na proporção do aumento da inclusão da classe trabalhadora (BRUNO, 2011).

Segundo Carvalho (1994), embora a disponibilidade de uma força de trabalho qualificada seja condição necessária para viabilizar estratégias produtivas centrada na capacidade de aprendizado e inovação das empresas, ela não é suficiente. O autor oferece uma importante contribuição ao aprofundar a análise do atraso tecnológico da indústria brasileira. Para ele, alguns fatores contribuem para o não desenvolvimento e aproveitamento da inteligência de produção, e dificulta a introdução de novas tecnologias de ponta e de novas formas de gestão e organização do trabalho. Entre eles, o investimento precário em Pesquisa e Desenvolvimento e o uso do trabalho calcado em bases tayloristas-fordistas de gestão e organização do trabalho, em

que prevalecem processos de trabalho industrial com baixo grau de automação, organizados com base na fragmentação e na constituição dos postos de trabalho com tarefas simplificadas, indicando a predominância da divisão do trabalho e o padrão predatório de uso do trabalho. Todos esses fatores contribuem para o não desenvolvimento e aproveitamento da inteligência da produção, e dificulta a introdução de novas tecnologias de ponta e novas formas de gestão e organização do trabalho.

Já o que se passa nas economias mais avançadas é um real enfraquecimento dos dogmas tayloristas sobre a fragmentação do trabalho. Carvalho (1994) afirma que o nosso “atraso” no que diz respeito ao perfil da força de trabalho e o uso que dela se faz, está profundamente associado à fragilidade tecnológica da indústria brasileira. O distanciamento das empresas brasileiras em relação ao esforço de acumulação de conhecimento tecnológico pelas empresas das economias mais dinâmicas é ainda mais expressivo. Enquanto as economias mais avançadas apresentam uma trajetória de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, com a participação ativa do setor privado, que é o principal responsável por esse investimento, em torno de 80% nos casos do Japão e Coréia; o setor privado brasileiro é responsável por apenas 7% dos gastos nacionais em Pesquisa e Desenvolvimento. A situação do Brasil é reveladora da estagnação do esforço tecnológico. Desde meados dos anos 70, que os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento realizados no Brasil, não ultrapassam 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Quanto ao investimento em relação à experiência dos países de industrialização avançada e dos Novos Países Industriais asiáticos (NPIs), a situação brasileira apresenta um contraste marcante. O processo de industrialização brasileira tem sido marcado pelo baixo dinamismo tecnológico, o que constitui uma fragilidade crucial no atual momento de reestruturação baseada na aceleração da mudança tecnológica. A estrutura ocupacional da indústria brasileira é extremamente polarizada entre uma grande massa de

trabalhadores semiquilificados ou sem qualificação e uma parcela bem menor composta por trabalhadores qualificados (*Ibid.*).

Esse quadro demonstra o estilo predatório do setor privado em relação a utilização dos recursos públicos no que se refere ao investimento no processo de mudança em direção ao desenvolvimento, pois tal setor é acostumado a proteção recorrente do intervencionismo estatal. As tendências indicam que, no Brasil, a hegemonia dos grupos econômicos é relacionada à sua articulação com o Estado. Enquanto esses grupos procuram legitimar seu poder ditando as diretrizes, a partir das quais, se estruturam as políticas públicas, e procuram intervir na sua operacionalização, essas mesmas políticas são financiadas pelo Estado. A formulação de políticas públicas e a interferência em áreas, como a educação, são estratégias utilizadas pelos empresários para a divulgação do neoliberalismo. Dessa forma, procuram formar indivíduos adaptados a uma nova ordem capitalista, desenvolver atitudes e opiniões que favorecem seus interesses.

De acordo com a FIEMG “o nível de educação do trabalhador brasileiro é hoje muito baixo” numa fase em que “os avanços tecnológicos exigem uma mão-de-obra cada vez mais preparada”. Para a FIEMG “a consequência será a gradual perda de competitividade da empresa nacional, em uma economia mundial que se integra rapidamente”. Sendo assim afirma, “precisamos reverter esta tendência para o insucesso”. E para isto “só existe um caminho, que é fortalecer a escola pública”⁸.

É provável, que no caso do Brasil, a desvantagem em relação aos países desenvolvidos no que se refere ao tempo de trabalho incorporado na formação do trabalhador seja um dos fatores pelos quais se intensifique o interesse dos empresários pela apropriação da educação básica e sejam adotadas medidas que procuram resolver o problema de

⁸ EMPRESÁRIO NOTA DEZ! Parceria Empresa-Escola. Conselho de Educação do Sistema FIEMG. s/d, s/p.

forma estratégica visando ao desenvolvimento, inserção e participação na competitividade. E não só isso, como também, permitir às corporações transnacionais a inter-relação e aumento da produtividade global. Entre essas medidas pode-se citar as de esforços no sentido de projetos de Qualidade Total na Educação, adoção de escolas por empresas, parceria Empresa-Escola, entre propostas como a de Educação para a Qualidade do Trabalho divulgada pelo Governo Federal em 6 de março de 1996. Essas medidas indicam uma crescente tendência dos empresários em assumir responsabilidades no que se refere à reestruturação da educação escolar e, por conseguinte, um direcionamento da educação aos seus interesses com a pretensão de uma formação mais direcionada às perspectivas de qualificação da sociedade capitalista. Como afirma a FIEMG:

Em nosso país, dado o descaso com que se trata a questão do ensino básico em toda a sociedade, em que se pese a esforços ainda isolados da comunidade e enclaves no setor público, a elevação do nível de conhecimento da população requer um **esforço conjugado do setor empresarial e educacional** para prover uma escolarização básica por ora inexistente, insuficiente, ou, **no melhor dos casos inadequada**.

Daí o espaço e a necessidade **de políticas adequadas** para o ensino básico e de programas de parceria empresa-escola que permitam a rápida melhoria da qualidade do ensino básico no país⁹ (Grifos meus).

Assim, a FIEMG *“escolheu a Parceria Empresa-Escola como um caminho para o fortalecimento da escola pública”*. *“Com este objetivo a FIEMG criou o seu Conselho de Educação”*¹⁰.

⁹ SEMINÁRIO INTERNACIONAL FIEMG: Novos rumos da formação profissional. Belo Horizonte. 13 e 14 de nov. de 1995. s/p.

¹⁰ EMPRESÁRIO NOTA DEZ! Parceria Empresa-Escola. Conselho de Educação do Sistema FIEMG. s/d. s/p.

AS CONTRADIÇÕES NA RELAÇÃO EDUCAÇÃO E TRABALHO

O pioneirismo da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais em desenvolver o Plano de Educação com características compatíveis com as novas propostas para a Educação apresentadas em documentos internacionais como a Declaração Mundial de Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, conferiu ao Estado de Minas Gerais o prêmio “*Criança e Paz*” da UNICEF entregue todos os anos a pessoas ou entidades que se destacam na atuação em favor da criança.

Esse Plano da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais tem como ênfase a racionalidade na educação escolar, buscando a produtividade e a eficiência no processo de trabalho e nos processos pedagógicos. Ele é concretizado por meio da implantação da Gerência da Qualidade Total nas escolas públicas, pois, conforme Mares Guia Neto (1993, p. 13), na ocasião secretário estadual de educação, que integrava a FIEMG, na condição de empresário:

Permeando todo o trabalho desenvolvido pela Secretaria, está em andamento um programa de gerenciamento pela Qualidade Total que visa ao aprimoramento da competência gerencial do sistema, em todos os seus níveis: órgão central, órgãos regionais (delegacias de ensino) e escolas.

É nessa busca de racionalidade administrativa e pedagógica, procurando articular o processo educacional aos interesses de criação de Condições Gerais de Produção, que a FIEMG busca intervir na educação escolar das escolas públicas, por isso a “*prioridade da atual gestão da FIEMG é a educação*”¹¹. No Planejamento Estratégico da FIEMG “*elegem-se a educação e a formação profissional pontos fundamentais para o desenvolvimento de Minas Gerais*”¹².

¹¹ INDÚSTRIA DE MINAS, v. 1, n. 6, mar. 1996. p. 2.

¹² PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. Belo Horizonte, 1996. *Folheto*. p. 4.

Nesse sentido a FIEMG afirma:

Tornou-se essencial a elevação do nível de conhecimento da população. E isso implica, necessariamente, a revalorização da escolarização formal, particularmente da educação básica.

A elevação do nível de conhecimento da população pode ser abordada através de programas de treinamento bem concebidos. O segredo reside em utilizar os contextos e conteúdos de treinamento para desenvolver habilidades básicas relacionadas com a aprendizagem ou desempenho de uma determinada tarefa. Muito do que era treinamento, no passado, passou a ser parte de uma boa educação. E a nova forma de produzir, nas empresas, vem revelando que uma boa educação de base tornou-se na melhor forma de preparação para o trabalho¹³.

Quanto mais a educação escolar se expande e inclui camadas mais vastas da classe trabalhadora, o controle da produção da capacidade de trabalho fica sob o domínio do capital mediatizado pelo Estado, aumentando a subordinação do controle do capital sobre a referida classe. Assim, a educação escolar pública não tem como objetivo o desenvolvimento da inteligência e da autonomia intelectual dos filhos dos trabalhadores, mas responde às novas estratégias de controle social e às necessidades de um novo quadro disciplinar e, ainda, constitui especialidades da nova tecnologia (BRUNO, 2011).

Em função disso, a educação escolar pública fica subordinada aos ditames do mundo empresarial e, por conseguinte, às demandas pontuais do setor produtivo. O resultado é a limitação da formação do trabalhador ao mercado de trabalho (SOARES, 2019).

Segnini (2006), aponta contradições na relação educação e trabalho como condição para o desenvolvimento

¹³ SEMINÁRIO INTERNACIONAL FIEMG; novos rumos da formação profissional. Belo Horizonte, 13 e 14 de nov. 1995. s/p.

econômico no Brasil. Para a autora, no Brasil, tal relação é portadora de um consenso no sentido de assegurar a coesão social, legitimar e dissimular a ordem social existente. As contradições inerentes a tal consenso, embora tenham especificidade no Brasil, também estão presentes no contexto da mundialização, em maior ou menor grau, dependendo dos contextos históricos nacionais. Tais contradições são as seguintes, entre outras:

- . o crescimento concomitante dos índices de escolaridade e de desemprego dos jovens (30%), ou mesmo a inserção deste grupo social em trabalhos precários, sobretudo, para os mais escolarizados, a proliferação do subemprego com a denominação estágio [...].
- . a deslocalização de empresas do sul do país, para regiões mais pobres, sobretudo no norte e nordeste, onde encontram trabalhadores mais frágeis socialmente, pobres, sem escolaridade.
- . as pesquisas recentes que estão apontando, a partir dos processos de trabalho, para a intensificação e não para conteúdos do trabalho mais sofisticados e elaborados ou, para maior autonomia dos trabalhadores, justificando efetivamente maior qualificação, como decorrência das mudanças nos processos produtivos.
- . o número reduzido de trabalhadores, (...), que demandam efetivamente maior escolarização, estão inseridos no chamado setor de ponta, essencialmente nos segmentos nobres das empresas multinacionais de acordo com os dados da Organização Internacional do Trabalho, em 1996 [...].
- . [...] 800 milhões de desempregados no mundo (OCDE, 1996), sendo 18,1 milhões na União Européia (Eurostat, 1996), são o resultado de um crescimento econômico perverso, que cada vez mais concentra a renda (fusões, incorporações, privatizações) [...].
- . crescimento do trabalho precário, ou seja, com menores salários, maiores jornadas de trabalho, menos direitos sociais [...].
- . Desemprego crescente dos trabalhadores escolarizados, sobretudo nos setores mais modernos da sociedade [...].

Portanto, considerando a predominância de governos autoritários e articulados aos capitalistas transnacionais, a tendência é que os burocratas do Estado reafirmem a política educacional empresarial, de sucateamento das instituições públicas escolares, de operacionalização do gerencialismo na sua gestão e da lógica empresarial das competências na formação dos estudantes. Essa orientação mercadológica da política educacional contribui para que o país responda à sua subjugação na divisão internacional do trabalho e para que as elites nacional e transnacional imponham o seu projeto de privatização das instituições públicas escolares, objetivando transformar a educação escolar pública em um negócio rentável do ponto de vista econômico. O que menos conta na política educacional do mercado é a qualidade da educação escolar pública e a qualificação dos trabalhadores para a autonomia e fundamentada em uma formação sólida. O objetivo é a desconstrução da educação escolar pública e a sua privatização por grupos empresariais hegemônicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil acontece a partir da década de 1990 e tem significativa expressão na educação escolar em todos os níveis de escolaridade, principalmente, na Educação Básica. No Brasil, o neoliberalismo expõe a hegemonia dos empresários articulados à economia transnacional e a intensificação da subjugação do Estado aos seus interesses privados. A expressão de tal subjugação é a captura de políticos burocratas do Estado pelos referidos empresários para a reafirmação da sua hegemonia neoliberal transnacional. Além disso, alguns desses empresários também ascendem ao interior do Estado na condição de políticos que agem para a operacionalização dos seus interesses econômicos.

Nessa conjuntura, o propósito desses empresários e dos políticos que agem para viabilizar os interesses privados é tornar a educação escolar pública um negócio rentável economicamente. Por isso, eles promovem o sucateamento

dos serviços públicos e constroem um discurso ideológico de desqualificação desses serviços e dos seus trabalhadores.

Eles operacionalizam a lógica do mercado na educação escolar pública, alegando preocupação com a qualidade dessa educação na adequação da formação dos trabalhadores à qualificação para o trabalho. Com efeito, seu objetivo é a desconstrução da educação escolar pública e a sua privatização. Logo, a esfera pública é apropriada e esfacelada pelos integrantes mercenários da esfera privada e a democracia é substituída pelo totalitarismo neoliberal.

Na atual conjuntura brasileira, ocorre o aprimoramento do neoliberalismo almejado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, na sua versão mais completa de instituição da barbárie. A ordem oficial fomenta a banalização do mal e a injustiça social e desconhece qualquer processo civilizatório fundamentado no compromisso com o bem comum.

REFERÊNCIAS

BERNARDO, João. *Estado. A silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo: Escrituras, 1998.

BRASLAVSKY, Cecília. *As novas tendências mundiais e as mudanças curriculares na Educação Secundária Latino-Americana na década de 90*. Brasília: UNESCO, 2001. 80p. (Cadernos UNESCO Brasil. Série Educação; 8).

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 48, p. 545-562, set./dez. 2011.

CARVALHO, Ruy de Quadros. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FREITAS, Celso J. ... /et al./ (orgs.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994, p. 93-127.

CHAUÍ, Marilena. Neoliberalismo, a nova forma do totalitarismo; privatiza direitos, destrói solidariedades e desencadeia extermínios. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/marilena-chaui-neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo-privatiza-direitos-destroi-formas-de-solidariedade-e-desencadeia-praticas-de-extermínio.html> Acesso em 8 out. 2019.

COSTA, Paulo; COSTA, Luiz; NUNES, Wellington. Os senadores empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado Brasileiro (1986-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 14, maio/ago. 2014. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522014000200227&script=sci_abstract Acesso em 9 abr. 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*; ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

Declaração Mundial de Educação para todos; Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. *DOIS PONTOS*, Belo Horizonte, v. 2, n. 14, p. 68-72, dez. 1992.

EMPRESÁRIO NOTA DEZ! Parceria Empresa-Escola. Conselho de Educação do Sistema FIEMG. s/d. s./p. (Folheto).

FERRETTI, Celso. "As mudanças na organização do trabalho e a qualidade da educação". In: MARKET, Werner (org.). *Trabalho, qualificação e politécnica*. Campinas/USP: Papirus, 1996, p. 123-129.

INDÚSTRIA DE MINAS. Belo Horizonte: v. 1, n. 6, mar. 1996.

LAVAL, Christian. O ataque estratégico do neoliberalismo à educação. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2019/09/30/o-ataque-estrategico-do-neoliberalismo-a-educacao> Acesso em: 13 out. 2019.

LEITE, José Corrêa. Reformas Democráticas e Contra-Reformas Neoliberais. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_03.pdf Acesso em: 2 jan. 2019

MARES GUIA NETO, Walfrido Silvino dos. Educação e Desenvolvimento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 1, 12, mai. 1993, São Paulo: São Paulo: Mimeo. ABDE, 1993.

MCNEELY, Connie L. Prescrevendo as políticas nacionais de educação: o papel das organizações internacionais. In: BROOKE, Nigel (Org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte, MG: Fino traço, 2012. P. 365-370.

MONCLÚS, A.; SABÁN, C. *La escuela global: la educación y la comunicación a lo largo de la historia da UNESCO*. Madrid: Fondo de Cultura Económica/Ediciones UNESCO, 1997.

NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos*; porque a democracia

precisa das humanidades. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: Belo Horizonte. 1996. s/d (Folheto).

PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília: MEC. 1993.

SANTOS, Oder. *Pedagogia dos conflitos sociais*. Campinas, SP: Papyrus, 1992.

SEGNINI, Liliana. Problematizando a relação educação, trabalho e desenvolvimento. Disponível em: <http://www.lite.fae.unicamp.br/revista/segnini.html> Acesso em: 12 jul. 2006.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL FIEMG; Novos rumos da formação profissional. Belo Horizonte, 13 e 14 de nov. 1995. 51p.

SOARES, Rosemary. A pedagogia de Gramsci e o Brasil. Disponível em: <https://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=168> Acesso em: 24 out. 2019.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso; da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/08/como-as-federacoes-empresariais-se-articularam-pelo-impeachment-9171.html25/08/2016 Acesso em 17 mar. 2017.

CAPÍTULO 3

A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA NOVA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE CUBA: EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO¹

Ailor Carlos Brandelli*
Carlos Alberto Lunelli**

INTRODUÇÃO

A proteção ambiental dos recursos naturais, em especial, de toda a biodiversidade insere a necessidade de elaboração de novos diplomas legislativos, evoluindo-se para a compreensão da natureza como sujeito de direitos, a exemplo de outra evolução sentida na metade do século

¹ O presente artigo foi apresentado pelos autores em 27.06.2019 na II Convención Científica Internacional da Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, em Santa Clara (CUBA), durante o “IUS XXI. Simposio Internacional Desafíos del Derecho en el Siglo XXI”, disponível no link https://convencion.uclv.cu/es_ES/event/iv-simposio-internacional-desafios-del-derecho-en-el-siglo-xxi-ius-xxi-2019-06-24-2019-06-29-34/track/politicas-publicas-de-protecao-ambiental-e-a-evolucao-do-constitucionalismo-latino-americano-412.

* Advogado. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Padova – Itália. Doutor em Direito pela UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (RS), nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental. Email: calunelli@gmail.com.

** Advogado. Pós-doutor em Direito pela Universidade de Padova – Itália. Doutor em Direito pela UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (RS), nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental. Email: calunelli@gmail.com.

passado: todo ser humano é pessoa, e como tal, sujeito de direitos, compreensão trazida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A sociedade escravizou e exterminou legiões de humanos havidos especialmente do continente africano, ao passo que, no decurso de séculos, reconhece-os como sujeito de direitos, fazendo cessar as atrocidades. A natureza segue os mesmos passos, escravizada em prol da economia e da satisfação das necessidades do homem, restou exterminada em muitas regiões do planeta, ao passo que, outra evolução resta sentida nesse momento: a natureza como sujeito de direitos.

O estudo contempla a evolução temporal de alguns dos recentes textos constitucionais da América Latina, aos quais dá-se ênfase à Constituição Equatoriana e Colombiana, que elevam a natureza à condição de titular de direitos, num propósito de convivência harmoniosa entre o ser humano, suas necessidades e a biodiversidade.

Ao final, assinala a realidade de Cuba, em seu projeto de Constituição que lança, pela primeira vez, especial capítulo à proteção da natureza, englobando ainda a preocupação com as mudanças climáticas, o que espera-se, seja a tendência legislativa para as demais nações.

I – CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: ELEMENTOS DE CONSOLIDAÇÃO DO BEM AMBIENTAL

O uso dos recursos naturais tornou-se objeto de tutela dos entes estatais no momento em que passou-se a considerar a possibilidade de finitude dos recursos, condição essa fomentada pela opinião pública e pelo levante de organizações não-governamentais, disseminando as informações sobre os riscos existentes. Até poucas décadas atrás, acaso existente qualquer normatização, essa limitava-se a reger o uso entre particulares ou pelo próprio Estado, em especial, tratando de dirimir eventuais controvérsias acerca de abusos na utilização ou prejuízo a terceiros.

A preocupação com o futuro da sociedade e com a

finitude de tais recursos não foi pauta das agendas legislativas, salvo em momentos de trágicos acidentes ambientais, com contaminações de grandes áreas, em especial, vazamentos de petróleo, produtos químicos ou algumas contaminações nucleares, fatos esses divulgados pela imprensa mundial e que por vezes, trouxeram à memória apenas a fragilidade dos ecossistemas atingidos.

O crescimento econômico sempre foi um grande entrave para a proteção ambiental, aliado ao assaz propósito dos chefes de estado em inaugurar monumentais complexos industriais, almejando transformar seus estados em grandes potências industriais, gestão política essa que, também contribuiu sobremaneira para o perecimento do bem ambiental. Por muitas décadas houve um equívoco na compreensão de auferir o desenvolvimento por mero crescimento quantitativo, sem observar a questão da sustentabilidade.

No mais, soma-se a questão histórica dos países latino-americanos que, colonizados por europeus, serviram por muitos séculos como provedores de recursos naturais para o Velho Continente, sem qualquer preocupação com os efeitos dessa forma de apropriação.

As abordagens doutrinárias fazem referência ao uso indiscriminado dos recursos naturais pelo homem. Para Eduardo Galeano:

Reducida a mera fuente de recursos naturales y buenos negocios ella puede ser legalmente malherida, y hasta exterminada, sin que se escuchen sus quejas y sin que las normas jurídicas impidan la impunidad de sus criminales. (...) Las leyes no evitan ni detienen los atentados contra la tierra, el agua o el aire".²

² GALEANO, Eduardo. La Naturaleza no es muda, *In* / ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera edición Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, 2009, 122 p. p. 25-29. p. 26.

Para César Modena, a normatização busca estabelecer um equilíbrio à apropriação indiscriminada de recursos, uma vez que “a economia global tem, com objetivo intrínseco, elevar ao máximo a riqueza e o poder de suas elites econômicas, ao passo que o objetivo da legislação constitucional ambiental é elevar ao máximo a sustentabilidade da vida”.³ Michel Bachelet avança em um cenário ainda mais nefasto, afirmando que “(...) para a economia, a ecologia não passa de uma simples variável; os recursos naturais são outros tantos *input* integrados nos factores de produção”.⁴

Cristiane Derani traça uma definição ao contrapor economia e ambiente, afirmando que:

A economia ambiental focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria-prima ou como receptora de materiais danosos. Dentro dessa redução, encontramos o sentido de meio ambiente. Assim, meio ambiente deixa-se conceituar como um espaço onde se encontram os recursos naturais, inclusive aqueles já reproduzidos (transformados) ou degenerados (poluídos), como no caso do meio ambiente urbano.⁵

O que estabelece-se, ao final, é a preocupação de dimensionar o uso/preservação de uma forma que seja possível “(...) chegar a uma gestão do planeta, que deixe de ser suicida, como a que hoje se observa”.⁶

Esse desmando ambiental no embate entre ambiente x economia experimenta um primeiro revés nos anos 70, momento em que a abordagem do desenvolvimento sustentável começou a surgir, especialmente nos idos de

³ MODENA, César Augusto. *A Constitucionalização de Gaia. In Direito ambiental e biodireito: da modernidade à pós-modernidade*. Org. Agostinho O. K. Pereira e Cleide Calgaro. Caxias do Sul, RS: Educus, 2008. p. 103.

⁴ BACHELET, Michel. *Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em questão*. 4ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 162.

⁵ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª. Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008, p. 51.

⁶ BACHELET. Op. Cit., p. 196.

1972, durante a primeira conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, em Estocolmo, na Suécia, em que surge o “ecodesenvolvimento”.

O desenvolvimento sustentável que adveio do Relatório de Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU em 1987, concebeu a premissa de que a sustentabilidade seria compreendida com a utilização dos recursos existentes, desde que a utilização não prejudicasse as gerações futuras, acendendo assim um alerta quanto a finitude dos recursos.

Desde então, diversos foram os encontros e conferências mundiais que debateram as questões ambientais, chegando-se ao patamar que hoje é conhecido, ainda que, os efeitos práticos dessa conscientização esgotam-se praticamente numa seara meramente legislativa.

Veja-se que, “no campo ambiental, o Direito ainda está em processo de consolidação de um novo ramo ou de um específico microsistema jurídico. São pouco mais de três décadas de importante evolução normativa, jurisprudencial e doutrinária (...)”⁷. Diz o mesmo autor que “(...) o Direito Ambiental apresenta vários indícios de estar sofrendo um ataque contra seus pressupostos fundamentais ou ainda, a sofrer desmontes liderados por grupos de interesses nitidamente econômicos”.⁸

Evidente assim o entrave na proteção ambiental alavancado pela economia.

Assim, ainda que o direito tenha evoluído pelo horizonte da finitude dos recursos ambientais, ainda se apresenta como ineficaz no embate economia/política x meio ambiente, pouco fazendo com suas normatizações em prol da sustentabilidade.

Na contramão desse desmonte ambiental, o constitucionalismo latino-americano trouxe nas últimas décadas uma compreensão ambiental diversa, transcrita em

⁷ GARCIA, Júlio César. Panorama do Retrocesso Ambiental na Câmara dos Deputados. Revista DIREITO À SUSTENTABILIDADE. Volume 2, número 4, ano 2016, p. 130 a 158. p. 131.

⁸ Idem.

algumas das constituições de seus países como Bolívia e Equador, pautada em um equilíbrio em que a natureza é concebida como sujeito de direitos, exatamente pelas necessidades práticas que formam novas instituições e que são postas ao direito para sua normatização.

Essa compreensão ambiental não foi regra geral, como pode-se observar pela Constituição do Paraguai, promulgada em 20.06.1992, que “(...) por la primera vez, en la historia constitucional del Paraguay dedico un capitulo al medio ambiente (...) representa un avance en la protección jurídica del medio ambiente”.⁹

Entretanto, as assembleias constituintes de outros países latino-americanos assimilaram de forma diversa o comprometimento com o bem ambiental. A Constituição do Equador¹⁰, por exemplo, traz um capítulo específico dos direitos da natureza, trazendo em seu preâmbulo a afirmação de que a natureza, a *Pacha Mama*, de que somos parte, é vital para a nossa existência, somando-se à “sabedoria de todas as culturas que nos enriquecem como sociedade”, firmando um resgate aos conceitos primários praticados pelos povos andinos, conforme observa-se da seguinte transcrição:

⁹ AYALA, Cecilio Arnaldo Rivas; MACIEL, Ever Ariel Morán. Evolución del pensamiento jurídico ambiental en el proceso histórico constitucional paraguayo: hacia la implementación de los nuevos derechos. In Revista DEREITO À SUSTENTABILIDADE. Volume 2, número 3, ano 2015, p. 69 a 81. p. 74. Nesse sentido, o artigo 7º da Constituição do Paraguai resume-se a referir:

“Artículo 7. Del derecho a un ambiente saludable.

Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación en el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental”. PARAGUAI. Constituição (1992). Constitución Nacional de la Republica del Paraguay. Disponível em <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay> acesso em 15.01.2019.

¹⁰ EQUADOR. Constituição (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em <https://www.asambleanacional.gob.ec>, acesso em 15.01.2019.

CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,
(...)
APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad,
(...)
Decidimos construir
(...)
Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;

También define, no art. 71 que:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Os demais artigos do mesmo capítulo tratam das obrigações do Estado na recuperação ambiental, nos estudos ambientais e na regulação do uso dos serviços ambientais disponíveis, inaugurando assim, em sua Carta Magna, um novo limiar na proteção ambiental.

Já a Constituição Boliviana¹¹, submetida ao referendo popular em 2009, em seu preâmbulo refere que “Cumpliendo con el mandato de nuestros pueblos con la fortaleza de

¹¹ BOLÍVIA. Constituição (2009). Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponível em <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>, acesso em 15.01.2019.

nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia”.

Em seu texto, nos artigos 33 e 34, compreendidos no capítulo VII – Derechos de la naturaleza, reconhece o meio ambiente como titular de direito, o que traduz na seguinte forma:

(...)

Art. 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.

Art. 34. Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercer las acciones legales en defensa del medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente.

(...)

Ao comparar os textos constitucionais de ambos os países, Eugenio Raul Zaffaroni estabelece um panorama descritivo que assinala a luta dos povos pela incorporação dos direitos da terra, dos animais e das coisas não humanas na seara dos direitos legais, dando a qualquer cidadão a autonomia para subscrever, em prol do ambiente, a defesa dos direitos.

Diz o autor:

Es clarísimo que en ambas constituciones la Tierra asume la condición de persona, en forma expresa en la ecuatoriana y tácita en la boliviana, pero con iguales efectos: cualquiera puede reclamar sus derechos, sin que se requiera que sea afectado personalmente, supuesto que es primario si se la considerase un derecho exclusivo de los humanos.¹²

¹² ZAFFARONI. Eugenio Raúl Zaffaroni. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. In BOLIVIA. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL

Doutra banda, Silva e Calgaro traduzem a sua compreensão sobre as mudanças constitucionais havidas nos países latino-americanos, influência do *buen vivir*¹³ e dos efeitos da ascensão dos partidos de esquerda ao poder:

Para além dos discursos, uma concepção alternativa de organização socioeconômica, denominada *buen vivir*, desponta, justamente nos países onde o fracasso do projeto de desenvolvimento neoliberal é quase axiológico. Essa concepção é caracterizada pelo comunitarismo, a partir de um sistema harmônico, que reforça as relações de interdependência entre os homens e a biodiversidade (ou Pachamama), onde a natureza ganha status de sujeito de direitos reforçando um novo paradigma social.

Na vanguarda do que se pode, desde já, ser definido como um processo de transição, Equador e Bolívia têm sido os palcos para os quais se voltam as atenções, tanto daqueles que defendem o típico capitalismo andino-amazônico, de base extrativista e dos movimentos que apregoam o rompimento com o modelo hegemônico, a partir da noção do *buen vivir*, quanto daqueles que se mostram ainda desconfiados acerca do efetivo alcance e eficácia das novas propostas, diante das amarras do modelo capitalista, ainda fortemente enraizado no seio das economias latino-americanas.

(...)

ESTADO. Conceptos elementales para su desarrollo normativo. Idón Moisés Chivi Vargas (coordinador). Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Bolívia: La Paz, 2010, p. 109-127. p. 120.

¹³ ZAFFARONI traduz que: “El *sumak kawsay* es una expresión quechua que significa *buen vivir* o *pleno vivir*, cuyo contenido no es otra cosa que la ética – no la moral individual – que debe regir la acción del Estado y conforme a la que también deben relacionarse las personas entre sí y en especial con la naturaleza. No se trata del tradicional *bien común* reducido o limitado a los humanos, sino del bien de todo lo viviente (si prefiere, hoy se diría respeto por *la biodiversidad*), incluyendo por supuesto a los humanos, entre los que exige complementariedad y equilibrio, no siendo alcanzable individualmente”. Op. cit, p. 120-121.

A despeito de todas as sequelas humanas e ecológicas e da evidenciada limitação que tais atividades possuem no sentido de promover um verdadeiro desenvolvimento social e econômico para a região, o motor econômico latino ainda é movido a recursos naturais e as exportações de matéria-prima experimentam crescimento ano a ano. Curiosamente, a peculiar ascensão de partidos de esquerda e centro-esquerda ao poder, na primeira década do século, não contribuiu para a mitigação da atividade extrativista. Ao contrário, os partidos estabeleceram como objetivo central o desenvolvimento econômico, procurando alcançá-lo, pelo menos em parte, através de um controle maior sobre os seus próprios recursos e da renegociação de acordos com empresas, governos e instituições intergovernamentais. Procuraram o crescimento econômico, argumentando que só desta forma haveria uma significativa melhora no padrão de vida dos seus cidadãos e a consequente diminuição da desigualdade, em nível mundial.¹⁴

Essa compreensão denota que a sociedade não restou debruçada apenas na atuação partidária e sim, ciente da finitude dos recursos, passou a exigir que o diploma constitucional abarcasse o aprendizado havido com os povos indígenas que então habitavam a América Latina em grande número e que foram dizimados pelos exploradores e colonizadores. Além disso, experiências frustradas no modelo econômico de diversos países, ditos desenvolvidos, dos quais originaram refugiados, miséria, revoluções e outras crises de ordem social¹⁵, foram elementares para que fosse

¹⁴ SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; CALGARO, Cleide. A utopia progressista em face do projeto político-econômico do *buen vivir* na América Latina. REDES - REVISTA ELETRÔNICA DIREITO E SOCIEDADE, v. 5, 2017. p. 59-74. p. 60 e 69.

¹⁵ Para SILVA; CALGARO “Subdesenvolvimento, violação de direitos humanos essenciais, concentração de renda e degradação ambiental não podiam ser vistos como efeitos colaterais, mas defeitos estruturais de uma fórmula que não deu certo, ao menos para um considerável número de países. Op. Cit., p. 60.

estabelecida uma nova dimensão ao crescimento e seus limites, com a proteção da “mãe-terra”, que adquire o escopo de sujeito de direitos.

Tais fatos adquiriram relevância não só na elaboração dos textos legislativos, mas na mudança do pensamento da sociedade. Nesse aspecto, León Duguit assinala que:

Por otra parte, soy de aquellos que piensan que el Derecho es mucho menos la obra del legislador que el producto constante y espontáneo de los hechos. Las leyes positivas, los Códigos, pueden permanecer intactos en sus textos rígidos: poco importa; por la fuerza de las cosas, bajo la presión de los hechos, de las necesidades prácticas, se forman constantemente instituciones jurídicas nuevas”. [...] se le da un sentido y un alcance en los cuales no había soñado el legislador cuando lo redactaba”.¹⁶

Basta observar que pelo modelo então praticado, a abundância de recursos ambientais não afastou das mesmas nações a miséria de seus povos. Alberto Acosta ensina que:

“Recibimos un país empobrecido, donde se cumple a cabalidad da llamada maldición de la abundancia de recursos naturales: somos pobres porque somos ricos en recursos naturales, porque somos incapaces de controlar nuestra inconmensurable riqueza natural”.¹⁷

Esse renascimento de uma nova relação entre as pessoas/estado/natureza também é sentido por ZAFFARONI: “Más de quinientos años de colonialismo, neocolonialismo, genocidio y dominación no pudieron borrar de las culturas de los pueblos andinos el culto a la Tierra y el ideal de convivencia armoniosa de *sumak kawsay*, que hoy – removidas las capas que lo oprimían – vuelve a la superficie como mensaje al mundo y en especial a la especie humana en riesgo de colapso y extinción”. Op. cit., p. 121.

¹⁶ DUGUIT, León. *Las Transformaciones del Derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Editorial Helialista SRL, /s.d./, p. 171.

¹⁷ ACOSTA, Alberto. Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces. A manera de prólogo. In ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. *Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora*. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera edición Editorial Universidad Bolivariana, Santiago,

Essa dicotomia entre abundância de recursos e pobreza poderá ser superada através de um novo modelo de equilíbrio entre o uso dos recursos ambientais e a conservação dos ecossistemas, dando vez e voz à natureza, que, adquirindo personalidade jurídica própria, permite uma maior tutela estatal.

A compreensão da personalidade jurídica da natureza é afirmada por Alberto Acosta, ao estabelecer que:

Cualquier sistema legal apegado al sentido común, sensible a los desastres ambientales que hoy en día conocemos [...] tendría que prohibir a los humanos llevar a la extinción a otras especies o destruir a propósito el funcionamiento de los ecosistemas naturales. [...] la Naturaleza nos es solamente un conjunto de objetos que podrían ser la propiedad de alguien, sino también un sujeto propio con derechos legales y con legitimidad procesal.¹⁸

Mário Melo também assinala que “la Naturaleza no es una simple cosa sujeta a propiedad. En un sujeto con existencia más real y concreta que las ‘personas jurídicas’, asociaciones de capitales con existencia ficticia a las que sí hemos reconocido derechos”.¹⁹

Esse modelo de equilíbrio que toma por base o saber dos povos indígenas alicerça-se na construção de uma compreensão comunitária de bem-estar, denominado *buen vivir*. Para Silva e Calgaro:

A construção do *buen vivir*, como ciência nativa, base ético-filosófica e, finalmente, projeto sociopolítico e

2009, 122 p. p. 15-23. p. 15.

¹⁸ Op. Cit., p. 20.

¹⁹ MELO, Mário. Los Derechos de la Naturaleza en la nueva Constitución ecuatoriana. In ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera edición Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, 2009, 122 p. p. 51 - 61. p. 53.

ambiental é uma tarefa evidentemente descolonizadora, na medida em que institui uma cosmovisão alternativa, oriunda de uma matriz comunitária e biocêntrica. Entretanto, a redefinição da civilização, a partir da noção de *buen vivir*, não é fruto de uma determinada cultura, mas um esforço coletivo, que emparelha diversas visões alternativas de mundo. A busca por uma vida boa é uma preocupação que remonta à teoria aristotélica (em que pese, esta tenha lançado as bases do modelo ocidental), passando pelos povos andinos, guaranis, aimarás, maias, aborígenes, por Gandhi, pelas diversas estirpes do ecofeminismo, etc.²⁰

Esses autores fazem uma importante observação a partir da conformação da nova ordem jurídica trazida pelos textos constitucionais do Equador e da Bolívia, ao afirmarem que “apesar dos esforços e das significativas conquistas no propósito da construção de um paradigma civilizacional alternativo, a efetiva derrubada do modelo hegemônico desenvolvido está longe de acontecer, particularmente na América Latina”.²¹ Num panorama de descrédito ao sistema, afirmam que “(...) as políticas latino-americanas são amparadas pela destruição dos recursos naturais, fato que se traduz na legitimação do extrativismo na região”.²²

Mesmo com tamanho pessimismo, a adoção do *buen vivir* nos textos constitucionais pode ser vista como um importante marco para a proteção do bem ambiental. A efetividade na proteção do bem ambiental implicará a priorizar o uso e a proteção dos recursos em prol das necessidades da sociedade, em detrimento às demandas especulatórias do mercado econômico mundial, habilitando qualquer cidadão a provocar a tutela estatal na proteção ambiental.

Será posta à prova assim, uma nova forma de manutenção da vida, com respeito aos ecossistemas, do qual o homem encontra-se intrinsecamente ligado, sem nenhuma

²⁰ Op. Cit. p. 66-67.

²¹ Idem p. 72.

²² Idem, p. 70

hierarquia sobre eles, protegendo-se todos os seres vivos através da reconstrução da ética, da forma de consumo e da compreensão da finitude dos recursos, chancelada por sua inclusão no texto constitucional, alcançando um patamar de maior efetividade.

II – OS DIREITOS DA NATUREZA NA NOVA CONSTITUIÇÃO DE CUBA: ELEMENTOS DE UM NOVO PARADIGMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

O projeto da Constituição da República de Cuba inova no trato ambiental, ao trazer no seu texto a proteção ao bem ambiental, englobando a preservação do patrimônio histórico, o debate acerca das mudanças climáticas e outros aspectos que, modernamente, passaram a figurar nas diversas constituições latino americanas.

A atual Constituição de Cuba²³, promulgada no ano de 1976, não traz referências à proteção do bem ambiental, classificando-o única e exclusivamente como provedor de recursos em prol do desenvolvimento econômico e como instrumento para o exercício da propriedade, da qual o Estado exerce a sua soberania, conforme depreende-se da leitura dos seguintes artigos:

(...)

Artículo 10.-

1. El Estado socialista cubano ejerce su soberanía:

(...)

b) sobre los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos, y los existentes en las aguas subyacentes inmediatas a las costas fuera del mar

²³ CUBA. Constituição (1976). Constitución de la República de Cuba. Disponível em <http://www.parlamentocubano.cu/index.php/category/reforma-constitucional>, acesso em 15.01.2019.

territorial en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.

(...)

Artículo 15.- La propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos; sobre el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona de su soberanía, los bosques, las aguas, las vías de comunicación; sobre los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos, instalaciones y bienes han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo, fábricas e instalaciones económicas, sociales, culturales y deportivas construidas, fomentadas o adquiridas por el Estado y las que en el futuro construya, fomenta o adquiera.

Ao exercer a soberania estatal sobre os recursos naturais, declarando-a no texto constitucional, o faz visualizando o bem ambiental como um provedor de recursos, espelhando a compreensão de que os recursos, à época do texto, se demonstravam infinitos e cujos efeitos da exploração pouco importavam em relação aos demais países do entorno.

Esse desprendimento ambiental pode ser visto até de forma leviana, considerando as peculiaridades territoriais do país, já que Cuba é uma ilha com área total de pouco mais de 110.000 km², praticamente com as mesmas dimensões do estado brasileiro de Santa Catarina, em especial, se consideradas as exíguas reservas de água doce do país cubano, banhado pelas águas do Oceano Atlântico.

Entretanto, o novo texto constitucional²⁴ traz novos

²⁴ CUBA. Proyecto de la Constitución de la República de Cuba. Disponível em <http://www.parlamentocubano.cu/index.php/category/reforma-constitucional>, acesso em 15.01.2019.

elementos conceituais, estabelecendo um considerável avanço na proteção ambiental, almejando assim, novos critérios constitucionais que visam garantir o consagrado direito fundamental ao meio ambiente, o que faz nos seguintes termos:

ARTÍCULO 13. El Estado tiene como fines esenciales los siguientes:

(...)

h) proteger el patrimonio natural, histórico y cultural de la nación, y

(...)

ARTÍCULO 16. La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antimperialistas e internacionalistas, en función de los intereses del pueblo y, en consecuencia:

(...)

e) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional más justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo;

(...)

ARTÍCULO 86. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado.

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y

asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

ARTÍCULO 87. Todas las personas tienen derecho al agua, con la debida retribución y uso racional.

El Estado trabaja para garantizar el acceso al agua potable y a su saneamiento, en correspondencia con el desarrollo económico y social alcanzado.

(...)

Está evidenciada uma nova compreensão, por parte do legislador cubano, da importância da proteção ambiental, elevando o texto constitucional ao patamar das demais constituições latino americanas, buscando assim, alcançar a sustentabilidade no desenvolvimento econômico e social, evitando-se a intensa exploração dos recursos naturais.

Não se pode afirmar que a nova Carta Constitucional Cubana experimentou influência das constituições do Equador ou da Bolívia, muito embora a proximidade geográfica entre os países, o Governo de Cuba até então, mantem-se fechado às influências dos demais países de matriz capitalista.

Entretanto, pode-se assinalar que ao longo das últimas décadas, assevera-se o movimento de dar vez e voz ao bem ambiental, quer seja inserindo-o com mais afinco em sua proteção nos textos constitucionais ou mesmo, alcançando-lhe o status de tema central das Cartas Magnas, como é o caso do Equador e da Bolívia. E nesse sentido, “la incorporación de la naturaleza al derecho constitucional en carácter de sujeto de derecho abre un nuevo capítulo en la historia del derecho”.²⁵

Veja-se, por exemplo, que a Constituição Federal do Brasil²⁶, havida nos idos de 1988, portanto, no início dos grandes movimentos ambientais, o bem ambiental resta

²⁵ ZAFFARONI, Op. cit., p. 125.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 15.01.2019.

situado numa perspectiva de que é objeto, assinalando-se relativa proteção, conforme infere-se da leitura do *caput* do artigo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nota-se que o legislador trouxe à época como sujeito de direito o cidadão, que tem “(...) direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...)”, prosseguindo como ônus ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações.

Essa construção assinala que

(...) o *caput* do art. 225 da Constituição Federal faz referência ao meio ambiente sem qualquer particularização de seus elementos constitutivos (...) adotando-se uma concepção integrada do meio ambiente, o que automaticamente confere amplitude ao alcance da norma constitucional.²⁷

Observa-se que é relativamente vaga a definição posta no assento constitucional da proteção ambiental na Constituição do Brasil, que não adotou a ideia de biocentrismo e não concede em favor do ambiente uma personalidade jurídica própria, embora possa integrá-lo em todo o sistema jurídico pátrio, tendo como uma de suas consequências “(...) a possibilidade de sua efetivação por meio da atuação individual”.²⁸

²⁷ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini. Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental no Brasil. In FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (Org.). Estado de Direito Ambiental: tendências. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, P. 03-30. P. 21-22.

²⁸ MATIAS, João Luís Nogueira; MATTEI, Julia. Aspectos Comparativos da Proteção Ambiental no Brasil e na Alemanha. In Revista DIREITO À

Diferentemente da compreensão do autor, atualmente os tribunais brasileiros têm legitimado apenas alguns atores para a defesa em juízo dos interesses ambientais, muito embora tal observação não seja objeto de estudo no presente trabalho, demonstra que “(...) apesar dos grandes avanços, a prática administrativa confusa e ineficaz tem impedido que a efetivação do direito ao meio ambiente sadio ocorra de forma mais intensa”²⁹, demonstrando-se o ente judicial por demais conservador no trato da prestação jurisdicional do bem ambiental.

Longe disso, a Constituição Boliviana:

(...) habilita a cualquier persona, de modo amplio, a ejercer las acciones judiciales de protección, sin el requisito de que se trate de un damnificado, que es la consecuencia inevitable del reconocimiento de personería a la propia naturaleza, conforme a la invocación de la Pachamama entendida en su dimensión cultural de Madre Tierra.³⁰

Para esse romper de paradigmas, quer seja para um norte ecocêntrico ou mesmo, outra perspectiva constitucional em que o bem ambiental alcance a condição de sujeito/titular de direitos, depende, acima de tudo, de uma nova compreensão ideológica da sociedade e do próprio estado – leia-se também o Poder Judiciário -, a qual resta alicerçada por séculos na condição de que o exercício dos direitos à posse, propriedade e da própria liberdade é exercido através do bem ambiental e não em seu favor.

Calgaro e Pereira trazem a perspectiva de que o novo modelo latino-americano alicerçará um novo marco na proteção ambiental:

O constitucionalismo latino-americano visa a um estado plurinacional e a ideia de uma democracia participativa,

SUSTENTABILIDADE. Volume 1, número 2, ano 2015, p. 111 a 124. p. 115.

²⁹ MATIAS; MATTEI, Op. cit., p. 124.

³⁰ ZAFFARONI, Op. Cit., p. 120.

em que a natureza é sujeito de direitos. Com isso, é possível se atingir uma democracia socioecológica, efetivamente voltada para a ideia de participação da sociedade e da noção de proteção de toda a natureza.³¹

Para Mario Melo,

La necesidad de superar el egoísmo de una visión antropocéntrica para la cual el valor intrínseco de la naturaleza no va más allá del uso que de ella y de sus elementos haga la especie humana es un imperativo categórico en esta época signada por la crisis ambiental ocasionada por el cambio climático.³²

Não se pode esquecer, contudo, que ideologia é um conceito amplo que transpassa os institutos, muitas vezes sem permitir-se o próprio reconhecimento, como afirma Zizek:

Ideologia pode designar qualquer coisa, desde uma atitude contemplativa que desconhece sua dependência em relação à realidade social, até um conjunto de crenças voltado para a ação; desde o meio essencial em que os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social até as idéias falsas que legitimam um poder político dominante.³³

A subserviência às ideologias estabeleceu e consolidou conceitos de que a natureza sempre foi a provedora dos recursos ao longo dos séculos, resistindo mais às mudanças sociais que são invocadas e pertinentes à manutenção do bem ambiental.

Com isso, a edificação do novo paradigma de um

³¹ CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe . O constitucionalismo latino-americano e a sociedade consumocentrista: por uma democracia socioecológica. In: CALGARO, Cleide. (Org.). Direito Socioambiental. 01ed.Caxias do Sul: Educs, 2018, v. 01, p. 13-33. p. 14.

³² MELO, Mario. Op. Cit. P. 55. p. 55.

³³ ZIZEK, Slavoj (Org.). Um Mapa da Ideologia. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto. 1996. p. 9.

Estado Socioambiental de Direito parece utópica, tendo em vista o antagonismo existente entre sistema de produção de capital e de consumo hoje instalado, além da finitude dos recursos naturais e as desigualdades sociais constatadas.

No entanto, Boaventura de Sousa Santos, a partir de um olhar realista sobre a utopia esclarece:

a única utopia realista é a utopia ecológica e democrática. A utopia ecológica é utópica porque a sua realização pressupõe a transformação global, não só dos modos de produção, mas também do conhecimento científico, dos quadros de vida, das formas de sociabilidade, e dos universos simbólicos e pressupõe, acima de tudo, uma nova relação paradigmática com a natureza, que substitua a relação paradigmática moderna. É uma utopia democrática porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da realidade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva, incluindo nela a carta dos direitos humanos da natureza. É uma utopia caótica porque não tem um sujeito histórico privilegiado. Os seus protagonistas são todos os que, nas diferentes constelações de poder que constituem as práticas sociais, tem consciência de que a sua vida é amis condicionada pelo poder que outros exercem sobre eles do que pelo poder que exercem sobre outrem. Foi a partir da consciência da opressão que nas últimas décadas se formaram os novos movimentos sociais.³⁴

Nesse paradoxo, conclui-se que é necessário repensar o modelo econômico/ambiental mundial, que não pode ser repetido na grande parte dos países do mundo, sopesando a finitude dos recursos com o que espera-se do crescimento econômico, subordinando o capital em prol da natureza e não o inverso, como já assinalam as constituições do Equador e da Bolívia, numa nova concepção ideológica.

³⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 43-44.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A riqueza da biodiversidade nos países latino-americanos e o consumo desenfreado desses recursos acenam para a necessidade de preservação dos ecossistemas, que nas últimas décadas também experimenta os efeitos das mudanças climáticas globais, dimensão essa até então desconhecida.

Os textos constitucionais ora apresentados demonstram uma evolução no trato da proteção ambiental, dando voz e vez para a natureza, reconhecendo sua personalidade pela via constitucional, dada a sua importância para a própria existência do ser humano.

O embate economia/política x natureza parece encontrar um revés com a proteção constitucional declarada nos textos constitucionais, os quais, ainda que eventualmente dependam de normas infraconstitucionais para a devida efetividade – leia-se instrumentalização do direito –, consolidam na Lei Maior de seus ordenamentos a incontroversa necessidade de resguardo da natureza, de sua biodiversidade e da harmoniosa evolução do crescimento econômico/uso dos recursos ambientais, premiando a sustentabilidade.

Que o saber dos povos nativos, por séculos marginalizados, possam restabelecer com o ordenamento jurídico e a sociedade, um novo paradigma para a sustentabilidade do planeta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces. A manera de prólogo. In ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. **Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora.** Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera edición Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, 2009, 122 p. p. 15-23.

AYALA, Cecilio Arnaldo Rivas; MACIEL, Ever Ariel Morán. Evolución del pensamiento jurídico ambiental en el proceso histórico constitucional paraguayo: hacia la implementación de los nuevos

derechos. *In* **Revista DEREITO À SUSTENTABILIDADE**. Volume 2, número 3, ano 2015, p. 69 a 81.

BACHELET, Michel. **Ingerência Ecológica: Direito Ambiental em questão**. 4ª. Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia**. Disponível em <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>, acesso em 15.01.2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 15.01.2019.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. O constitucionalismo latino-americano e a sociedade consumocentrista: por uma democracia socioecológica. *In*: CALGARO, Cleide. (Org.). **Direito Socioambiental**. 01 ed. Caxias do Sul: Educus, 2018, v. 01, p. 13-33.

CUBA. Constituição (1976). **Constitución de la República de Cuba**. Disponível em <http://www.parlamentocubano.cu/index.php/category/reforma-constitucional>, acesso em 15.01.2019.

_____. **Proyecto de la Constitución de la República de Cuba**. Disponível em <http://www.parlamentocubano.cu/index.php/category/reforma-constitucional>, acesso em 15.01.2019.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª. Edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

DUGUIT, León. **Las Transformaciones del Derecho (público y privado)**. Buenos Aires: Editorial Helialista SRL, /s.d./, p. 171.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la Republica del Ecuador**. Disponível em <https://www.asambleanacional.gob.ec>, acesso em 15.01.2019.

GALEANO, Eduardo. La Naturaleza no es muda. *In* ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. **Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora**. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera

edição Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, 2009, 122 p. 25-29

GARCIA. Júlio César. Panorama do Retrocesso Ambiental na Câmara dos Deputados. **Revista DIREITO À SUSTENTABILIDADE**. Volume 2, número 4, ano 2016, p. 130 a 158.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini. Tendências e perspectivas do Estado de Direito Ambiental no Brasil. *In* FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri (Org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 03-30.

MATIAS, João Luís Nogueira; MATTEI, Julia. Aspectos Comparativos da Proteção Ambiental no Brasil e na Alemanha. *In* **Revista DIREITO À SUSTENTABILIDADE**. Volume 1, número 2, ano 2015, p. 111 a 124.

MELO, Mário. Los Derechos de la Naturaleza en la nueva Constitución ecuatoriana. *In* ACOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza. **Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora**. Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009, 122p. Primera edición Editorial Universidad Bolivariana, Santiago, 2009, 122 p. p. 51 - 61.

MODENA, César Augusto. A Constitucionalização de Gaia. *In* **Direito ambiental e biodireito: da modernidade à pós-modernidade**. Org. Agostinho O. K. Pereira e Cleide Calgare. Caxias do Sul, RS: Educs, 2008.

PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución Nacional de la Republica del Paraguay**. Disponível em <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay> acesso em 15.01.2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Diego Coimbra Barcelos da; CALGARO, Cleide. A utopia progressista em face do projeto político-econômico do buen vivir na América Latina. *In* **REDES – REVISTA ELETRÔNICA DIREITO E SOCIEDADE**, v. 5, 2017. p. 59-74.

ZAFFARONI. Eugenio Raúl Zaffaroni. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. *In* **BOLIVIA. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**. Conceptos elementales para su desarrollo normativo. Idón Moisés Chivi Vargas (coordinador). Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Bolivia: La Paz, 2010, p. 109-127.

ZIZEK, Slavoj (Org.). **Um Mapa da Ideologia**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto. 1996.

CAPÍTULO 4

A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE EM QUATRO FASES

Anderson Orestes Cavalcante Lobato*
Felipe Franz Wienke**

INTRODUÇÃO

Propor o estudo histórico de uma disciplina jurídica em fases sequenciais é sempre uma tarefa instigante e arriscada. Para o direito ambiental, tal esforço exige uma dupla atenção. Inicialmente, por se tratar de disciplina de recente autonomia acadêmica (conquistada sobretudo ao fim dos anos 80, a partir de um conjunto de leis ambientais infraconstitucionais e culminando com o atual texto constitucional), deve-se evitar análises que identificam seu nascimento em 1988, marco importante, mas que não funda isoladamente o direito ambiental brasileiro. A segunda atenção relaciona-se à dificuldade de identificação de uma linha evolutiva coerente e estável: a legislação ambiental brasileira caracteriza-se por um movimento constante de avanços em alguns domínios, com recuos concomitantes em outros.

O presente artigo tem por objetivo propor uma análise histórica da legislação ambiental brasileira em quatro fases,

* Doutor em Direito Público pela Universidade de Toulouse 1, França; professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

** Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

identificando em diferentes períodos históricos movimentos de avanços e de recuos dos mecanismos legais de proteção. Tal análise permitirá identificar se o direito ambiental brasileiro já atingiu um ápice de instrumentos de proteção, bem como as perspectivas futuras do sistema de legal de promoção do equilíbrio ambiental. Para tanto, propõe-se um estudo bibliográfico e legislativo, acompanhado da análise de documentos oficiais.

O presente estudo é proposto em quatro capítulos. O primeiro dedica-se à identificação de normas de caráter protecionista durante o Brasil Colônia e o Brasil Império, período que, embora temporalmente longo, apresenta leis esparsas com objetivos específicos das quais podem ser subtraídos objetivos de preservação ambiental (1). O segundo capítulo aborda a regulamentação do meio ambiente no período republicano (até 1988), primeiro num projeto centralizador de industrialização do país vislumbrado a partir dos anos 30 e, posteriormente, com a emergência de leis protetivas vislumbradas num complexo contexto de reivindicação política interna e externa (2). O terceiro capítulo identifica uma fase de expansão e qualificação do direito ambiental no Brasil. Essa fase tem origem com a constitucionalização da proteção ambiental em 1988, sendo seguida por duas décadas de aprofundamento da legislação protetiva nacional (3). Finalmente, o quarto capítulo visa identificar uma fase de flexibilização do direito ambiental brasileiro. Essa tendência tem como marco inicial o Código Florestal de 2012 (lei 12.651) e se confirma com a análise de um conjunto de proposições legislativas que visam desmobilizar o sistema de proteção estatal positivado até então (4).

1. FASE PREAMBULAR: DO BRASIL COLÔNIA AO BRASIL IMPÉRIO

Como dito em sede introdutória, o surgimento de um direito ambiental brasileiro, como disciplina autônoma e dotada de uma organização principiológica própria remonta

aos anos 80. A emergência de normas dirigidas à regulamentação de bens ambientais acompanha, no entanto, o próprio histórico do Estado Brasileiro. Uma fase preambular é observada desde o período colonial, momento no qual alguns dispositivos traziam preocupações esparsas, não sistematizadas, dirigidas sobretudo à proteção de determinadas espécies. As Ordenações Manuelinas estabeleceram penalidades para a caça fora de períodos autorizados¹ e para o corte de árvores frutíferas².

A preocupação da coroa portuguesa com a exploração desordenada do pau brasil justificou a edição do Regimento Pau-Brasil, considerada a primeira lei de proteção florestal do Brasil (NAZO, TOSHIO, 2001, p. 120). A norma, editada em 1605, buscava racionalizar a exploração econômica, protegendo a principal fonte de receitas advinda da colônia brasileira (SIQUEIRA, 2009, p. 135)³. Segundo o regimento, “quem quisesse cortar deveria estar munido de uma licença expedida pelo provedor-mor e assinada num livro para esse fim na Provedoria” (DIAS, 2018, p. 7).

Em outras ocasiões, essa preocupação é igualmente constatada. Ann Helen Wainer, expõe que no século seguinte Portugal manteve sua preocupação com os estoques de madeira na colônia brasileira. Em 1773, foi expedida carta régia em que restava ordenado ao vice-rei do Brasil a ampla

¹ Ordenações Manuelinas, Livro V, Título LXXXIV. Documento disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l5p252.htm>. Consulta em 24/03/2020.

² Ordenações Manuelinas, Livro V, Título C. Documento disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l5p301.htm>. Consulta em 24/03/2020.

³ A preocupação da coroa portuguesa com a racionalidade na exploração do pau-brasil não se limita à colônia brasileira. Regimento semelhante já havia sido observado em 1562, com a expedição de Regimento das madeiras para a Ilha da Madeira. A supressão da madeira exigia licença de autoridades locais, a quem competia averiguar a necessidade dos requerimentos do corte. O regimento, no entanto, não contava com expressivo cumprimento, “pelo facto de os prevaricadores não temerem as penas previstas e também por negligência das autoridades municipais que faziam vista grossa sobre cortes ilícitos e esmoutadas com fogo” (VERÍSSIMO, 2014, p. 85).

proteção das florestas. A orientação é reiterada em 1797 através de carta expedida ao Capitão do Rio Grande de São Pedro, ordenando-se que fosse redobrado o cuidado com a proteção de matas e arvoredos, sobretudo aquelas que possuísem exemplares de pau-brasil (WAINER, 1993, p. 199). A ocupação holandesa no nordeste brasileiro gerou normatização semelhante. A vedação do abate do cajueiro, além do cuidado com a poluição das águas doces utilizadas para consumo das populações, são exemplos neste momento histórico (Ibid., p. 200).

A ineficácia da legislação portuguesa de proteção às florestas é salientada por alguns autores. Há que se salientar a preocupação da coroa com a manutenção do monopólio⁴ da exploração do pau-brasil⁵, bem como com o crescente contrabando da madeira, prática realizada por outros países europeus na colônia brasileira. Em suma, os olhares do governo se voltaram para uma perspectiva econômica: a necessidade de exploração racional de uma das principais fontes e receita do reino, e a busca de que tais riquezas não fossem apropriadas por Estados concorrentes.

Alguns nomes de destaque no cenário político do século XIX se notorizaram pelo discurso de proteção ambiental, inclusive com certo grau de influência nas esferas de poder. José Bonifácio de Andrada e Silva se inclui nesse contexto. Após longo período de estudos em Lisboa, sob orientação do naturalista italiano Domingos Vandelli, José Bonifácio retorna ao Brasil em 1819, quando passa a publicitar seu pensamento fundado em três elementos centrais: “a visão de mundo

⁴ O monopólio do Pau-Brasil se manteve até a fase imperial, sendo abolido apenas em 1859, através da lei 1.040 (teor da lei disponível em <http://legis.senado.leg.br/norma/542642/publicacao/15633457> - consulta em 25/12/2019).

⁵ Nessa linha expõe Maria Isabel de Siqueira: “Conservação das matas? Pode ser, mas o que estava em jogo era o comércio do pau-brasil e se coibir o contrabando que seria danoso ao próprio comércio. Portanto, no contrato de exploração tratou-se de estipular a quantidade de árvores a serem cortadas, existindo medidas prevendo a penalização dos que cortavam madeira a mais e que não deveria exceder a cem quintais” (SIQUEIRA, 2009, p. 135).

fundada na economia da natureza, a defesa do progresso econômico pela aplicação do conhecimento científico às técnicas produtivas e a crítica da exploração destrutiva dos recursos naturais” (PÁDUA, 2000, p. 123). Merece destaque, igualmente, a crítica do autor em relação ao sistema de produção agrícola, visto como o principal responsável pela destruição das florestas (Ibid., p. 136).

É no contexto do início do século XIX, com a vinda da família real e a independência do Brasil, que novas normas de proteção à flora se observam. Uma lei de 1827 inseriu no rol de competências do juiz de paz, vigiar a conservação das matas e florestas públicas⁶. A Lei de Terras de 1850 (lei 601) passou a criminalizar a derrubada e o fogo de árvores em terras devolutas ou alheias.

A chegada da Família Real em 1808 já havia acelerado o processo de urbanização e higienização de algumas cidades, sobretudo do Rio de Janeiro. A Criação do Horto Imperial (posteriormente denominado Jardim Botânico) em 1808 e a expedição de um decreto em 1817 proibindo o corte de árvores nas áreas das nascentes do Rio Carioca exemplificam esse contexto ainda antes da independência (MEIRA, 2008, p. 12). No Brasil imperial podem ser destacadas a expedição de uma lei instituidora de posturas urbanas em 1828⁷, bem como a proposta do Ministro Almeida Torres de desapropriar e reflorestar os mananciais do Rio de Janeiro, em 1844 (RICARDO; CAMPANILI, 2007, p. 290). Soma-se nessa esteira o reflorestamento da Floresta da Tijuca, que teve início em 1861, num momento onde já se agravavam problemas urbanísticos na capital do Império,

⁶ Teor da lei disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38396-15-outubro-1827-566688-publicacaooriginal-90219-pl.html. Acesso em 24/12/2019.

⁷ A lei de 1º de outubro de 1828, em seu artigo 66, trazia uma série de disposições de cunho urbanístico. Destaca-se o parágrafo 3º, que regravava a competência para o estabelecimento de cemitérios fora dos templos, o esgotamento dos pântanos, a estagnação de águas imundas, o asseio de currais e matadouros públicos, depósito de imundices etc. O teor da lei está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm. Consulta em 25/03/2020.

como a falta de água para consumo da população. Saliente-se que “a imagem de um grande jardim, paisagisticamente planejado no meio de uma grande cidade, incorporou aos poucos as representações trazidas pelos ideários conservacionistas de uma natureza intocada e que deveria ser preservada desse modo” (FERNANDES, 2011, p. 142). O aprofundamento da discussão conservacionista será observado no século XX, quando emergem novas legislações de cunho ambiental.

2. A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA REPÚBLICA: O MEIO AMBIENTE COMO ELEMENTO DA MODERNIZAÇÃO

Nas primeiras décadas do século XX, percebe-se a aceleração do processo de urbanização das cidades brasileiras. Neste contexto, os espaços urbanos “se viam na contingência de assumir novos padrões de conformação e funcionamento, respondendo às necessidades geradas pela evolução econômica” (CAMPOS, 2015, p. 217). A preocupação ambiental abandona o foco majoritário com a temática natural, passando a incluir discussões sanitárias nos crescentes espaços urbanos. A lei 1.261 de 1904 impôs a vacinação obrigatória em toda a República⁸. O decreto 16.300 de 1923 (que permaneceu em vigência até 1991) regulamentou o Departamento Nacional de Saúde Pública e apresentou disposições inovadoras de direito sanitário.

O processo de industrialização e modernização do país, que ganha novo fôlego a partir do governo de Getúlio Vargas traz alguns aspectos relevantes em matéria de legislação ambiental. Nesse contexto, os bens naturais são vistos como elementos à disposição do projeto centralizador de desenvolvimento industrial. Dois marcos legais exemplificam esse momento: o Código de Águas e o Código de Minas, ambos datados de 1934. O Código de Águas (Decreto 24.643,

⁸ A referida lei não teve aceitação da população do Rio de Janeiro, acarretando uma revolta entre os dias 10 e 16 de novembro conhecida como Revolta das Vacinas.

de 10 de julho de 1934), ainda em vigência, traz em seus considerandos preambulares uma redação que deixa nítida a preocupação com o projeto de industrialização Vargasista:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacôrdo com as necessidades e interesse da coletividade nacional; Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acôrdo com a tendência atual, **permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas;** (grifos dos autores)

Além do mais, o decreto expõe um amplo rol de águas públicas. A utilização das águas para a agricultura e indústria é condicionada à concessão administrativa (art. 43). O Código de Minas (Decreto 24.642, de 10 de julho de 1934) reforça a centralização estatal, promovendo a separação entre a jazida e o solo onde ela está encravada (art.4º). A autorização para pesquisa depende de autorização do Estado (art. 13), a quem também compete a autorização para a exploração dos minérios (art. 31 e seguintes).

Igualmente em 1934 é instituído o primeiro Código Florestal (Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934). O documento também deve ser visto num contexto de utilização produtivista das matas. Ao apresentar uma classificação das florestas⁹, o decreto apresenta a figura da floresta modelo, conceituada, nos termos do artigo 6º, como “as artificiaes, constituídas apenas por uma, ou por limitado numero de essencias florestaes, indigenas e exoticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região”¹⁰. Percebe-se a valorização de um modelo de floresta organizado, homogêneo e produtivo, ao invés da floresta caótica e heterogênea. Nessa linha, o artigo 50 do decreto, ao regulamentar a exploração intensiva,

⁹ A norma classifica as florestas como protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As duas primeiras são consideradas de conservação perene

¹⁰ Mantida a ortografia original do texto legal.

possibilita a substituição de florestas de composição heterogênea por espécies diferentes, “visando a homogeneidade da floresta fectura e melhoria da composição florística”¹¹. Ely Bergo de Carvalho expõe que o Código “visava manter a cobertura florestal, e não exatamente as florestas. Dessa forma, as florestas, seja a mata de araucária ou as outras, poderiam ser totalmente substituídas por florestas artificiais” (CARVALHO, 2016, p. 423).

De outro lado, é importante salientar a preocupação do Estado com o crescente avanço da cultura do café sobre a região de Mata Atlântida (CASTELLO, 2015, p. 223). Nesse contexto, o Código ainda estabelece um dever dos particulares de proteção de 25% das propriedades, disposição que pode ser considerada como precursora da reserva legal prevista em legislações posteriores.

Dessa forma, pode-se entender o Código Florestal de 1934 como parte do esforço do Estado em modernizar, ordenar a produção e, conseqüentemente, controlar e ordenar o próprio território. (...)

De toda forma, o Código definiu que a ação de explorar a floresta, bem como a decisão sobre qual tipo de floresta deveria existir e em que local, não poderiam mais ser deixadas fundamentalmente nas mãos da iniciativa privada, e sim ser ordenadas pelo Estado (CARVALHO, 2016, p. 422).

Saliente-se ainda a preocupação com a proteção de florestas de beleza excepcional, que contivessem espécies preciosas, cuja conservação se justificava por interesse biológico ou estético. Tais florestas, arroladas como remanescentes, respondem a uma visão do meio ambiente como monumento, o que restou cristalizado na Constituição de 1937, a qual estabeleceu que “os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais” (art. 134).

¹¹ Mantida a ortografia original do texto legal.

Em 1934 também é editado um Código de Pesca e Caça (decreto 23.672, de 02 de janeiro de 1934), que traz disposições importantes de proteção da fauna e que reitera o caráter centralizador das normativas ambientais observadas nesse momento.

Com exceção do Código de águas ainda vigente, as demais normas mencionadas acima restaram revogadas por outras diplomas. Um novo Código de Minhas foi editado em 1940 (decreto-lei 1.985, de 29 de março de 1940) e, posteriormente, em 1967 (decreto-lei 227, de 28 de fevereiro de 1967). O Código de Caça de 34 foi revogado em 1938 (decreto-lei 734, de 19 de outubro de 1938), sendo novamente alterado em 1967 (decreto-lei 221, de 28 de fevereiro de 1967).

Cabe salientar, sobretudo, a emergência de um novo Código Florestal em 1965. A lei 4.771 apresentou conceitos inovadores, os quais permaneceram, com substanciais alterações, na atual legislação florestal. As noções de Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal, embora já identificadas na legislação de 1934¹², ganham contornos mais precisos. O projeto de lei foi elaborado por um grupo de trabalho instituído em 1961, ainda no governo de Jânio quadros. A exposição de motivos do anteprojeto manifesta a preocupação com o progressivo agravamento do problema florestal brasileiro. Ao extinguir a confusa classificação das florestas prevista na lei de 34, o novo projeto visava desburocratizar e facilitar o sistema de controle e fiscalização das matas que deveriam ser preservadas¹³. A legislação sofreria futuras reformulações, sobretudo em momentos em

¹² A noção de reserva legal prevista na lei de 1965 pode ser comparada com o dever do particular de preservar 25% de sua propriedade, previsto na norma de 1934. Um paralelo com o conceito de Área de Preservação Permanente pode ser vislumbrado nas noções de floresta protetora e floresta remanescente, previstas na lei de 1934 e que concediam peculiar proteção a matas com atributos específicos (vide artigos 4 e 5 do decreto 23.793/1934)

¹³ Exposição de motivos disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>. Acesso em 27/12/2019.

que o governo brasileiro se viu pressionado, seja no cenário internacional, seja interno, pelos índices alarmantes de desmatamento de suas florestas. Duas alterações exemplificam esse processo. A primeira verificada em 1989, através da lei 7.803, de 18 de julho. A referida lei ampliou trechos de Área de Preservação Permanente e impôs o dever de averbação da reserva legal perante o Registro de Imóveis. A segunda alteração significativa se observa em 1996, quando, por Medida Provisória (MPV 1.511 de 25 de julho de 1996), o presidente Fernando Henrique Cardoso ampliou significativamente os percentuais de Reserva Legal exigidos nas propriedades rurais¹⁴.

Em linhas gerais, tanto a lei florestal de 1934, como a de 1965 sofreram com a baixa efetividade. Ely Bergo de Carvalho, em estudo relacionado à aplicação do código Florestal de 1934 pelas autoridades florestais no Estado do Paraná, demonstra que as condições de fiscalização eram insuficientes, com um número inexpressivo de guardas florestais para o território do Estado. Além do mais, a atuação se mostrava mais intensiva nos esforços de evitar a ocupação de terras devolutas, restando em segundo plano a fiscalização em áreas particulares. “A ação de colonizadoras privadas e de fazendeiros era, em geral, interpretada não como um ato de destruição das florestas, e sim de “modernização” (CARVALHO, 2016, p. 433). De acordo com o autor, a atuação da polícia florestal no Estado do Paraná se tornou um instrumento de gestão territorial e de controle dos posseiros pobres. Além do mais, percebe-se historicamente um fraco engajamento do Estado brasileiro com a proteção ambiental. Mesmo em décadas mais recentes, quando a temática ambiental estava consolidada a nível constitucional, o orçamento reservado a política ambiental se mostrou irrelevante. Carlos Young e Carlos Roncisvalle alertavam, em

¹⁴ De acordo com os novos patamares, a reserva legal das propriedades localizadas na Amazônia Legal seria de 80%; as propriedades localizadas na região de cerrado da Amazônia Legal teriam reserva legal de 35%; e as demais propriedades do país teriam reserva legal de 20%.

relatório datado do início dos anos 2000 que, no período entre 1993 e 2000, o orçamento federal em política ambiental permaneceu na ordem de 0,5% e 1%¹⁵. Outrossim, as despesas agregadas com pessoal no ano 2000, medidas em termos reais, foi inferior a $\frac{3}{4}$ dos gastos com pessoal observada em 1995 (YOUNG, RONCISVALLE, 2002, p. 45). Em linhas gerais, constata-se a emergência de uma legislação florestal protetiva, mas desprovida dos instrumentos administrativos de efetivação.

Ainda assim, a segunda metade do século XX, sobretudo no regime militar, se caracteriza por um processo ambíguo em matéria ambiental: de um lado um posicionamento político desenvolvimentista, que mantém a temática ambiental num plano secundário; e de outro lado a emergência de normas avançadas de proteção ambiental. O posicionamento da delegação brasileira na Conferência da Nações Unidas para o Meio Ambiente em Estocolmo em 1972 exemplifica este processo. A comitiva esteve centrada num posicionamento de defesa de sua soberania, afastando-se da assunção de compromissos ambientais que comprometessem um projeto de desenvolvimento econômico¹⁶. “No contexto geral da política externa do país, o Governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo que não podia

¹⁵ Os autores apontam algumas dificuldades metodológicas na definição destes percentuais.

¹⁶ Nessa linha, cabe transcrever trecho do Relatório da Delegação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente:

“Os grandes recursos naturais e humanos de que dispõe o país e suas comprovadas perspectivas econômicas aconselharam manter-se em Estocolmo e na fase posterior à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente uma atitude de atenção e cautela: atenção no sentido de assegurar, na medida do possível, a incorporação a nosso processo de desenvolvimento os novos conhecimentos científicos e tecnológicos, revelados pelas pesquisas ambientais; cautela a fim de evitar que fatores externos interfiram negativamente no processo de desenvolvimento. Uma posição de equilíbrio, em que nem se ignorem os problemas ecológicos, nem se lhes dê importância excessiva, fez-se pois necessária e inspirou a atuação da Delegação do Brasil à Conferência.” (p. 8)

favorecer o Brasil” (LAGO, 2013, p. 33).

Na década seguinte, no entanto, é incorporada ao direito brasileiro uma série de legislações avançadas em matéria ambiental, que dão substância e sistematizam uma gênese do direito ambiental brasileiro. Duas leis se destacam nesse processo: a (i) lei da Política Nacional de Meio ambiente (lei 6.938 de 31 de agosto de 1981); e a (ii) lei a Ação Civil Pública (lei 7.337, de 24 de julho de 1985).

A (i) Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, ainda em vigência, traz um conceito de meio ambiente avançado, visto como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. O conceito abarca a noção de desenvolvimento sustentável emergido com força na década de 70. Sua interpretação possibilita a agregação do elemento humano (vida em todas as suas formas), reservando, ainda, importante centralidade a tutela do meio ambiente natural. Os objetivos da lei, elencados no artigo 4º, enfatizam a noção central de sustentabilidade, incorporando a busca da compatibilização da preservação da qualidade ambiental com o desenvolvimento social-econômico (WIENKE, 2019, p. 127).

De outro lado, a (ii) Lei da Ação Civil Pública incorpora um elemento processual inovador para a tutela ambiental, possibilitando a tutela coletiva do meio ambiente. A lei concedeu uma legitimidade processual ampla aos atores da sociedade civil, possibilitando que associações civis, constituídas há mais de um ano, pudessem pleitear perante o Poder Judiciário a defesa do meio ambiente. Carlos Alberto Lunelli e Leonardo Poletto salientam a importância das ações coletivas para a proteção ambiental. Segundo os autores, a proteção de interesses coletivos sobre o meio ambiente não podia ser instrumentalizada com os mesmos mecanismos processuais vislumbrados em demandas ligadas a interesses privados (LUNELLI, POLETTI, 2011, p. 29).

O avanço da legislação ambiental nos anos 80 deve ser compreendido num contexto complexo de crescimento da pressão sofrida pelo Brasil no cenário internacional em

matéria ambiental (o que já era observado desde Estocolmo em 1972) e de emergência de um discurso ambientalista que ganha espaço no processo de redemocratização do país. Este aprofundamento da sistematização de um direito ambiental brasileiro se consolida com a Constituinte de 1987/1988 e com um rol de normas específicas que emergem nos anos 90 e 2000.

3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E O APROFUNDAMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: O PERÍODO 1988-2012

A Constituição Federal de 1988 inova em matéria ambiental, reservando-lhe um capítulo específico (Título VII, Capítulo VI). O caput do artigo 225, que se consolida como texto de alicerce do conjunto da legislação ambiental, apresenta uma noção coletivista de meio ambiente e compartilha o dever de sua preservação entre o poder público e a esfera não estatal. A lógica da participação da sociedade civil nos diversos campos da política ambiental irá nortear toda legislação produzida nas décadas seguintes. É possível, outrossim, identificar um conceito multifacial de meio ambiente, a partir de dispositivos constitucionais que tutelam tanto o meio ambiente natural (processos ecológicos essenciais – artigo 225, §1º), como o meio ambiente genético (artigo 225, §1º, II), cultural (artigo 215, caput), artificial (meio ambiente urbano – artigo 182, caput) e do trabalho (artigo 7º, XXII e artigo 200, VIII) (WIENKE, 2019, p. 129).

A Constituição de 1988, somada à Lei da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e à Lei da Ação Civil Pública de 1985, permite apontar o surgimento do Direito Ambiental como disciplina autônoma, dotada de princípios e de uma sistematização interna independente tanto do direito administrativo, como do direito civil. A Constituição de 1988 mantém uma postura antropocêntrica na relação homem-natureza, embora reformule e amplie esta relação, naquilo que parte da doutrina de direito ambiental brasileira

conceituou como antropocentrismo alargado¹⁷. Esta concepção é vislumbrada por François Ost como Natureza-Projeto, na medida em que incorpora a complexidade das interrelações homem-natureza, mas se afasta da ideia de horizontalidade, típica das análises biocêntricas^{18 19}.

O discurso ambiental paulatinamente ganha relevo nos espaços decisórios nos anos 90. Dois fatores devem ser salientados. O primeiro refere-se à repercussão nacional advinda da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992 do Rio de Janeiro, que forçou o ingresso da pauta ambiental na arena política brasileira. O segundo, tange à consolidação de uma aliança de grupos da sociedade civil com perspectivas distintas (socioambientalistas e conservacionistas) em torno da ideia do neoconservacionismo.

Foi essa a interpretação da questão ambiental mais passível de ser compartilhada por todos os ativistas ambientalistas, viabilizando uma ampla aliança entre grupos. Essa conexão dependeu ainda do recurso a mesmas estratégias de mobilização. O uso desse conceito nos permitiu evidenciar conexões entre grupos ambientalistas tanto no plano das formas duradouras de organização, como associações, partidos e redes, quanto no nível mais frouxo das ligações eventuais em manifestações, candidaturas eleitorais e lobbies (ALONSO, et all, 2007, p. 167).

¹⁷ Vide o posicionamento de José Rubens Morato Leite. MORATO LEITE, José Rubens; BELCHIOR, Germana Parente. Direito constitucional ambiental brasileiro. In. Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e na Costa Rica (organizado por José Rubens Morato Leite e Carlos E. Peralta), 2014, p. 22.

¹⁸ OST, François. A Natureza à Margem da Lei. A ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, p. 172.

¹⁹ Cabe expor que François Ost desenvolve uma oposição entre as noções de natureza objeto, apropriada pelo homem na modernidade, e de natureza sujeito, traduzida pela perspectiva biocêntrica (vide a expressão pensar como uma montanha utilizada pelo autor – a perfeita organização da natureza é a fonte de toda racionalidade e de todo valor).

Um processo de esverdeamento do Estado brasileiro é observado tanto na (i) esfera legislativa, como através da emergência de uma (ii) estrutura administrativa voltada à gestão ambiental.

No primeiro campo (i), podem ser destacadas a lei de agrotóxicos (lei 7.802, de 11 de julho de 1989); a lei de crimes ambientais (lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998); a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (lei. 9.433, de 08 de janeiro de 1997); a lei da Política Nacional de Educação Ambiental (lei 9.795 de 27 de abril de 1999); a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (lei 9.985 de 18 de julho de 2000); o Estatuto da Cidade (lei 10.257, de 10 de julho de 2001); a lei da Agricultura Orgânica (lei 10.831, de 23 de dezembro de 2003); a lei da Política Nacional de Agricultura Familiar (lei 11.326, de 24 de julho de 2006); a lei da Política de Saneamento Básico (lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007); a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei 12.305, de 02 de agosto de 2010); a lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009); e a Lei da Biodiversidade (lei 13.123 de 20 de maio de 2015).

Trata-se de um período de expansão do direito ambiental brasileiro, com a regulamentação de disposições específicas para diversos aspectos da política ambiental. A gestação dessa legislação se deu num ambiente político propício. Cabe salientar que, a partir de 2003, diversos atores sociais importantes na trajetória do movimento ambientalista brasileiro passaram a atuar diretamente nas esferas de tomada de decisão política do governo federal. Em que pese as tensões observadas em face da pauta produtiva e econômica, é inevitável reconhecer que este período apresentou solo relativamente fértil para a ampliação da legislação ambiental no Brasil. Cristiana Losekann, em sua tese de doutorado, demonstra que, em meados dos anos 2000, um conjunto importante de cargos do Ministério do Meio Ambiente eram ocupados por quadros oriundos de Organizações Não Governamentais Ambientalistas, o que resultou na estruturação de políticas integradas a demandas

da sociedade civil (LOSEKANN, 2009, p. 72-74).

Três marcos significativos podem ser identificados no conjunto normativo acima elencado. O primeiro, refere-se à convergência das correntes protecionistas e conservacionistas, o que restou evidenciado sobretudo na lei instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O diploma estabelece dois grandes grupos de Unidades de Conservação: as Unidades de Proteção Integral, com objetivo básico de preservação da natureza; e as Unidades de Uso Sustentável, com objetivo básico de compatibilização da conservação com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais (art. 7º). Trata-se de uma peculiaridade do ambientalismo brasileiro, caracterizado pelo protagonismo de povos e comunidades tradicionais.

Um segundo deslocamento refere-se ao surgimento de amplo arcabouço normativo relacionado à temática das cidades (e não apenas aos temas ligados ao mundo rural). O Estatuto da Cidade e as leis das Políticas de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos exemplificam a emergência de uma preocupação com a sustentabilidade urbana, ainda pouco relevante até o fim dos anos 90.

Finalmente, um terceiro deslocamento refere-se à descentralização da política ambiental. As novas leis ambientais federais, em grande medida, estabeleceram vetores gerais, restando às esferas descentralizadas a competência de regulamentação. Esta lógica se evidencia, por exemplo, com o Estatuto da Cidade (através da elaboração local dos Planos Diretores); com a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (através dos Planos de Bacias Hidrográficas); com a Lei de Saneamento Básico (através dos Planos Municipais de Saneamento) e com a Lei de Resíduos Sólidos (através dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos). Além do mais, no âmbito da competência municipal para legislar em matéria de interesse local, percebe-se o surgimento de uma ampla gama de leis instituindo Unidades de Conservação Municipais, Códigos Municipais de Meio Ambiente, zoneamentos urbanos, políticas municipais de Pagamento por Serviços Ambientais e, sobretudo,

organizando sistemas locais de licenciamento ambiental.

No campo administrativo (ii), os anos 90-2000 marcaram a consolidação de uma estrutura de gestão ambiental. O Ministério do Meio Ambiente (com o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) foi criado ainda em 1985. Após ser convertido em Secretaria Especial (2000) durante o governo de Fernando Collor, retomou o status de Ministério em 1992. Duas autarquias se destacam como órgãos executores da política ambiental no Sistema Nacional de Meio Ambiente: o IBAMA e o ICMBIO. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/IBAMA foi criada em 1989 (lei 7.735), com função de elaboração, coordenação e execução da política ambiental. Em 2007 é criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBIO (lei 11.516), com finalidade principal de gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Acrescente-se ainda o Conselho Nacional de Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo, de ampla atuação no período em foco. Embora criado em 1981, com a lei da Política Nacional de Meio Ambiente, foi regulamentado apenas em 1990 (decreto 99.274, de 06 de junho de 1990). Destaca-se no rol de suas competências, o estabelecimento de critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como de padrões de controle da qualidade do meio ambiente.

Em que pese o desenvolvimento de um sistema nacional de gestão ambiental, a política ambiental recebeu orçamentos inconstantes nesse período. Young e Roncisvalle demonstram que, ao fim dos anos 90, embora o Ministério do Meio Ambiente tivesse um orçamento significativamente superior ao observado em 1994, havia uma redução de execução financeira quando comparado com os anos anteriores (YOUNG, RONCISVALLE, 2002, p. 18). Um relatório da WWF sobre o financiamento da política ambiental brasileira também apontou que, após 2014, os gastos autorizados no Ministério do Meio Ambiente retornaram aos mesmos patamares observados em 2009 (WWF, 2018, p. 7). Tais dados demonstram que, embora o direito ambiental

brasileiro tenha vivenciado um ciclo de aprofundamento e qualificação no curso das décadas 90 e 2000, tal processo não se refletiu na centralidade, ao menos orçamentária, da pauta ambiental nos diferentes governos federais pós Constituição Federal de 1988.

A partir de meados da década de 2010, percebe-se um processo de reforma da legislação ambiental. A lei 12.651, que instituiu um novo Código Florestal, é o primeiro marco desta etapa.

4. OS NOVOS RUMOS DO DIREITO AMBIENTAL: A FLEXIBILIZAÇÃO DOS MARCOS PROTETIVOS

A lei 12.651, de 25 de maio de 2012, rompe um processo de expansão da legislação protetiva em matéria ambiental, dando início a uma fase de flexibilização de normas protetivas em vigência. A nova lei, cuja tramitação repercutiu significativamente na sociedade, trouxe ao menos dois aspectos polêmicos de redução e/ou flexibilização dos padrões de proteção: o primeiro refere-se à diminuição dos parâmetros obrigatórios na observância das Áreas de Proteção Permanente/APPS e de Reserva Legal; o segundo refere-se à anistia concedida aos proprietários ou possuidores que tivessem cometido crimes ambientais em período anterior a 22 de julho de 2008, desde que regularizada a situação do imóvel.

O Código deve ser compreendido num contexto político de peculiar instabilidade. A partir de 2008, com a edição do decreto 6.514, que regulamentou a lei de crimes ambientais e estabeleceu um processo administrativo federal para as infrações, a representação parlamentar do setor agropecuário passou a defender a necessidade de desenvolvimento de uma nova lei florestal, visando a regularização de grande parte das propriedades rurais. Durante a tramitação do projeto no Congresso vislumbrou-se um forte embate entre parlamentares ambientalistas e ruralistas. A dificuldade do governo federal em estabelecer uma bancada de apoio nas casas legislativas acarretou a aprovação de uma série de

dispositivos que contavam com a reprovação de setores ambientalistas. O projeto, uma vez aprovado no Congresso, recebeu parcial veto da Presidência da República. Tais vetos, no entanto, tocaram pontos de menor controvérsia política, em que pese uma significativa repercussão social consubstanciada num movimento da sociedade civil de considerável repercussão denominado “Veta Dilma”.

A discussão acerca da constitucionalidade da lei 12.651 foi levada ao Supremo tribunal Federal, sob o argumento jurídico central de que a nova lei violaria os princípios da vedação do retrocesso ambiental e da solidariedade intergeracional, ambos consubstanciados no artigo 225 da Constituição Federal. A decisão do plenário do Supremo declarou a constitucionalidade de itens polêmicos da lei, relacionados sobretudo à redução dos patamares das áreas territoriais especialmente protegidas (APP e Reserva Legal) e à anistia a um conjunto de infrações ambientais anteriores a julho de 2008²⁰.

Outros pontos significativos do direito ambiental ganham centralidade no ciclo de flexibilização legislativa. A temática relacionada ao licenciamento ambiental se destaca nesse contexto. A sistemática denominada de “autolicensing” ou “licenciamento por adesão” já foi aprovada por diversas leis Estaduais. O Estado da Bahia pode ser incluso nesse rol. De acordo com a lei estadual 12.377/2011, é possível que um interessado obtenha uma licença ambiental antes da análise dos estudos relacionados ao projeto por parte da administração pública estadual.

O recente Código estadual do Estado do Rio Grande do Sul, lei estadual 15.434, de 09 de janeiro de 2020, instituiu instituto semelhante, denominado de Licença Ambiental por Compromisso. A nova modalidade de licenciamento exige a apresentação de uma Declaração de Adesão e Compromisso, documento com o qual o interessado expõe as informações técnicas sobre a instalação e operação da atividade ou empreendimento, incluindo as medidas preventivas,

²⁰ Vide Ação direta de Inconstitucionalidade nº 4.937 e 4.901.

mitigadoras e compensatórias. No entanto, a lei silencia no que tange a análise prévia do projeto pelo órgão licenciador, compreendendo-se, portanto, que a administração pública fará o controle ambiental apenas a posteriori (em caso de constatação de risco ou dano ambiental).

No que tange à lei do Estado da Bahia, acima referida, a União propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5040). Segundo a Procuradoria Geral da República, a norma estadual contraria o artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV da Constituição Federal, cujo teor exige, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental. Em decisão liminar, o ministro presidente manteve a vigência da lei até o julgamento definitivo da matéria.

Na atual fase também pode ser inscrita a redução da participação da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente, órgão colegiado deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Sob a justificativa de propiciar maior efetividade e objetividade ao CONAMA, o Decreto 9.806, de 28 de maio de 2019, reduziu sua composição para apenas 23 conselheiros (diante da existência de 96 conselheiros na composição anterior). A medida restringiu a representatividade da sociedade civil ambientalista no âmbito do colegiado, mantendo apenas quatro representantes de entidades de âmbito nacional.

A tendência de flexibilização é observada igualmente no que se refere à regulamentação da política de agrotóxicos. Embora a lei de agrotóxicos (lei 7.802, de 11 de julho de 1989) ainda se mantenha vigente (sem alterações desde o ano 2000), o crescimento do número de registro de agrotóxicos efetuado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária/ANVISA é significativo²¹. Em 2015 haviam sido

²¹ Segundo fontes jornalísticas, em 2015 haviam sido aprovados 139 produtos. Essa marca atingiu o número de 277 agrotóxicos em 2016; 405 novos produtos em 2017; 450 em 2018 e, finalmente, 474 agrotóxicos autorizados em 2019. (informações extraídas do site <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/numero-de-agrotoxicos->

aprovados 139 produtos. Essa marca atingiu o número de 277 agrotóxicos em 2016; 405 novos produtos em 2017; 450 em 2018 e, finalmente, 474 pedidos de registros autorizados em 2019.

Na esteira dessa flexibilização, menciona-se a portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020, da Secretaria de Defesa Agropecuária, a qual estipulou o prazo de 60 dias para registro tácito de agrotóxicos e afins. Deste modo, caso o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não se manifeste em 60 dias acerca de um pedido de registro de agrotóxico, o mesmo restará tacitamente autorizado ao fim deste período. Algumas proposições legislativas também podem destacadas. Visando amenizar os termos adotados pela lei de 1989, o projeto 3200/2015 visa a incorporação da expressão defensivo fitossanitário, afastando a agressividade do termo agrotóxicos.

A problemática da exploração econômica de terras indígenas pode ser incluída neste capítulo. O Projeto de Emenda à Constituição 187/2016²² busca permitir o exercício de atividades agropecuárias e florestais nas terras indígenas, garantindo-lhes a autonomia para a comercialização dos bens. O projeto de lei nº 191/2020²³ autoriza e regulamenta a pesquisa e lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos, bem como o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia em terras indígenas. Ambas as proposições visam inserir no espaço das terras indígenas modelos produtivos notoriamente agressivos ao meio ambiente, justamente em espaços territoriais caracterizados historicamente pela relação harmônica na relação homem-natureza.

Em linhas gerais, a fase atual do direito ambiental pode

[liberados-no-brasil-em-2019-e-o-maior-dos-ultimos-14-anos.shtml](#). Consulta em 27/02/2020.

²² O teor integral da PEC 187/2016 encontra-se disponível no site <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077621>. Acesso em 24/03/2019.

²³ O teor integral do PL 191/2020 encontra-se disponível no site <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em 24/03/2019.

ser caracterizada pela desmobilização estatal como ator de proteção do meio ambiente, em caminho diverso do observado em etapas anteriores, nas quais o poder público se consolidava como ator preponderante na regulamentação de critérios protetivos.

A tendência de autorregulação aposta na capacidade do mercado e do capital de estabelecer voluntariamente parâmetros ambientais. “A conscientização ecológica e a consequente pressão exercida pelos consumidores que buscam produtos “verdes” também são apontadas como exemplos de autorregulação do mercado, assumindo quase “naturalmente” os constrangimentos ambientais” (CORTEZ, 2009, p. 53). A responsabilidade socioambiental das empresas surge, nessa linha, como uma medida de proatividade privada (como o respeito às normas de certificação ISO, por exemplo), em substituição à uma imposição normativa estatal. A noção de governança empresarial ganha protagonismo num cenário econômico e político em que o discurso do liberalismo esvazia a centralidade do Estado como agente promotor da qualidade ambiental.

CONCLUSÃO

É possível identificar uma produção legislativa relacionada à proteção ambiental ainda no Brasil colonial, com a preocupação da Coroa Portuguesa com a preservação de determinadas espécies. O período imperial também apresenta discussões de ordem ambiental, sobretudo com o discurso preservacionista inaugurado por José Bonifácio de Andrade e Silva. No entanto, é a partir da proclamação da República que normas relacionadas ao meio ambiente alcançam maior relevo. Dois momentos foram destacados. O primeiro identificado a partir da centralização do Estado sobre a gestão dos recursos naturais (característica da República nova e visível no Código de Águas, no Código de Minas e no Código Florestal, todos de 1934). Um segundo momento é vislumbrado a partir dos anos 60, quando o Estado Brasileiro,

num complexo contexto de pressão internacional e interna, passa a adotar instrumentos normativos avançados de proteção ambiental.

A Constituição Federal define a constitucionalização do direito ambiental e, em conjunto com a lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e a Lei da Ação Civil Pública (1985), concebem a autonomia acadêmica do direito ambiental em relação às demais disciplinas jurídicas (notadamente no que tange ao direito administrativo e do direito civil). As décadas pós Constituição Federal de 1988 se caracterizam por um aprofundamento e uma qualificação da produção legislativa de direito ambiental. Nessa fase, diversas micro área do direito ambiental recebem regulamentação específica, consolidando uma preocupação qualificada do direito brasileiro com parâmetros de qualidade ambiental. Além do mais, nessa etapa, uma série de leis possibilitam uma descentralização da gestão ambiental, com a consolidação de instrumentos para a efetivação da participação da sociedade civil nas esferas decisórias da política ambiental.

Uma quarta etapa da evolução histórica proposta nesse artigo é identificada a partir de 2012, com a promulgação no novo Código Florestal (lei 12.651). Essa lei inaugura uma tendência de flexibilização e desmobilização do caráter protetivo do direito ambiental brasileiro, com a redução e suavização de parâmetros e critérios estatais de gestão do meio ambiente. Diversas proposições que tramitam nas casas legislativas do Congresso confirmam essa disposição.

A análise da evolução do direito ambiental brasileiro permite averiguar que a legislação protetiva alcançou seu ápice durante as décadas de 1990 e 2000. A fase de desmobilização do direito ambiental acarreta uma redução da participação estatal na definição das estratégias de promoção da qualidade ambiental. Em contrapartida, aposta-se na livre regulamentação econômica como estratégia para o estabelecimento de novos parâmetros protetivos. A proposta de elevação da governança privada como discurso substitutivo à centralidade do Estado como protagonista da promoção ambiental caracteriza a etapa de flexibilização do

direito ambiental. Embora não se afaste a possibilidade de o mercado aportar inovações positivas para a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a tendência de redução dos níveis de proteção já é observada, por exemplo, no que tange ao sistema dos espaços territoriais especialmente protegidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, n. 79, p. 151-167, Nov. 2007.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf. Acesso em 28/12/2019.

CAMPOS, Candido Malta. Urbanismo e antiurbanismo no cenário nacional. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 29, n. 85, p. 217-235, Dez. 2015.

CARVALHO, Ely Bergo de. O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso. **Revista anos 90**. Porto Alegre. Vol. 23. N. 43, p. 417-442, Jul. 2016.

CASTELLO, Thiago Bandeira. Legislação Florestal brasileira e Políticas do Governo de Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 221-242, Dec. 2015.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. Consumo e desperdício: as duas faces das desigualdades. In: **Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano** (organizado por Sílvia Aparecida Guarnieri Ortigoza e Ana Tereza Caceres Cortez). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

DIAS, Thiago Alves. O negócio do pau-brasil, a sociedade mercantil Purry, Mellish and Devisme e o mercado global de corantes: escalas mercantis, instituições e agentes ultramarinos no século XVIII. **Revista de História**. São Paulo, nº 177, p. 1-39, 2018.

FERNANDES, Annelise Caetano Fraga. Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido da criação dos parques na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 47, p. 141-161, jan-junho 2011.

GOMES, Viviane Passos. Auto-regulação empresarial como instrumento de gestão ambiental na União Europeia. **Rev. Scientia Juris**. Londrina, v. 13, p. 29-46, nov. 2009.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LOSEKANN, Cristiana. A Presença das Organizações Ambientalistas da Sociedade Civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. (Tese de Doutorado). **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, 2009.

LUNELLI, Carlos Alberto; POLETTTO, Leonardo Augusto. O Direito Fundamental da Proteção do Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico e o Protagonismo do Direito em Matéria Ambiental. In.: **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Organizado por Carlos Alberto Lunelli. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

MEIRA, José de Castro. Origem do Direito Ambiental. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** (organizado por Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: IPEA, 2016.

NAZO, Georgette Nacarato; TOSHIO, Mukai. O Direito Ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Vol. 223, p. 76-103, jan-mar 2001.

PÁDUA, José Augusto. A Profecia dos Desertos da Líbia: conservação da natureza e construção nacional no pensamento de José Bonifácio. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 15, n. 44, p. 119-142, out 2000.

RICARDO, Beto; CAMPANILI, Maura. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2007.

SIQUEIRA, Maria Isabel de. Conservação ou Preservação das Riquezas Naturais na América Portuguesa: o Regimento do Pau-

Brasil. **Revista do IHGB**. Rio de Janeiro, ano 170, v 442, p. 125-140, jan/mar 2009.

VERÍSSIMO, Nelson. Do mar à serra: a apropriação do solo na Ilha da Madeira. In.: **Direitos de propriedade, Terra e Território nos Impérios Ultramarinos Eurpeus**. (organiza por José Vicente Serrão, Bárbara Direito, Eugênia Rodrigues e Susana Münch Miranda). Lisboa: CEHC-IUL, 2014.

YOUNG, Carlos E. F.; RONCISVALLE. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil. **Serie medio ambiente y desarrollo**. nº 58. CEPAL: Santiago/chile, 2002. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5755/S0210812_en.pdf?sequence=1. Acesso em 28/12/2019.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: Evolução Histórica do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 30, nº 118, p. 191-206, abr-jun 1993.

WIENKE, Felipe Franz. **Pagamento por Serviços Ambientais: uma estratégia para a Transição Agroecológica**. Coleção Direito e Justiça Social. Vol 5. Rio Grande: Editora da FURG, 2019.

WWF. **Financiamento Público em Meio Ambiente: um balanço da década e perspectivas**. WWF: Brasília, 2018.

CAPÍTULO 5

REGULACIÓN JURÍDICA EN CUBA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

Beatriz Lorenzo Yera*
Yanelys Delgado Triana**
Mercedes Yera González***

1. UN ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

Los derechos constitucionales ambientales ha sido un tema sujeto a varias contradicciones en el transcurso del tiempo debido a todas las consideraciones teóricas brindadas al respecto, y a la regulación y protección que se le ofrece por los diversos Ordenamientos jurídicos internacionales. Tal es el caso de la Conferencia de Estocolmo (1972); la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992); la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (2002); el Protocolo de Kyoto (1997, entrado en vigor 2005); entre otros. Su reconocimiento y necesidad de protección emana de la relación existente entre el hombre y el medio ambiente, al poseer el primero la ineludible obligación de conservar por todos los medios posibles la estabilidad del segundo. A ello se suman, en consecuencia, el goce de un

* Licenciada en Derecho. Profesora de Derecho en la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, blyera@uclv.cu

** Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Carrera de Derecho. Universidad Central Marta Abreu de las Villas. Cuba yanelysd@uclv.edu.cu

*** Licenciada en Derecho. Profesora de Derecho de la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, mercedesy@uclv.cu

gran número de derechos que con carácter fundamental y constitucional lo legitiman para hacer uso del mismo.

Por la importancia que revisten, así como la revolución que han causado las nuevas tecnologías y la inmediata incidencia del ambiente en la existencia humana, la contribución decisiva de su desarrollo y a su misma posibilidad, se presenta el derecho a la calidad de vida como uno de los nuevos derechos que conforman la tercera generación, dirigidos a las libertades de signo individual y a los derechos económicos, sociales y culturales.

2. ASPECTOS TEÓRICO-DOCTRINALES SOBRE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES AMBIENTALES

Estos derechos pueden ser definidos como derechos a la autonomía, es decir, a autogobernarse conforme a sus cosmovisiones, usos y costumbres; lo que implica el derecho de cada pueblo a establecer sus propias normas de convivencia para dirimir sus conflictos internos, así como para establecer prácticas de uso y transformación de sus recursos naturales.¹ En los últimos años se ha apreciado la vigencia de estos derechos a través de la invocación del vocablo “buen vivir” como alternativa a las posturas clásicas sobre el desarrollo y la calidad de vida, siendo incluido en determinadas Constituciones de reciente modificación como la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su TÍTULO II: DERECHOS, Capítulo segundo: Derechos del buen vivir, y el TÍTULO VII: RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR. También destacar la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) que dedica el Capítulo quinto: Derechos Sociales y Económicos, Sección I: Derechos al medio ambiente.

Entre los derechos recogidos por esta categoría se reconoce el derecho a un medio ambiente sano, uno de los

¹ LEFF, E. (2001). *Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*. Prólogo, UNAM México. Disponible en Word Wide Web: http://www.franciscanas.org.ar/archivos/lema_2014/derechos_amb.pdf (Consultado 18/02/2017), p. 1.

más tratados desde el punto de vista teórico, pues se entiende como principio rector del Derecho Ambiental. Constituye la base de los demás derechos constitucionales, pues en efecto, la calidad de vida y, en particular, el medio ambiente adecuado dibujan el escenario constitucional en el cual se proyecta la actividad de los sujetos. Tanto es así que, sin el medio ambiente adecuado, el ejercicio de los derechos no sería el deseado por el constituyente. De ahí, que surjan garantías constitucionales por parte del Estado para su aseguramiento.

Otro de los derechos de marcado interés público es el derecho al agua, al ser una de las fuentes principales de obtención de energía que el hombre en su calidad de ser vivo necesita para su subsistencia, siendo reconocido internacionalmente como el derecho humano a agua, da derecho a todos a tener agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y a precios razonables para uso personal y doméstico.² Los Estados al reconocerlo también como una garantía constitucional tienen la obligación de crear los mecanismos idóneos y tomar las medidas pertinentes para su uso y disfrute.

El derecho al uso y disfrute racional de los recursos naturales es reconocido por algunos países en sus Cartas Magnas como la Constitución Política del Perú (1993), donde se establece que este aprovechamiento sea sostenible, lo que implica su manejo de acuerdo a su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, cuando ello sea posible.

Se aprecia además el derecho a la información ambiental como derecho a acceder a información de cualquier entidad pública, excluyendo únicamente información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2003). Observación general No. 15, Artículo 3. Disponible en Word Wide Web: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html (Consultado 28/2/2018).

excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.³ Con ello no solo se prevé lo perjudicial para el medio ambiente sino una preparación concientizada por parte de la ciudadanía.

También es un interés y un deber del ser humano contribuir y velar por la protección de su medio, para ello toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno.⁴ La participación se ha convertido en el cimiento del Estado y de la democracia, un deber y un derecho que se sustenta en el principio de solidaridad y en la unión de las comunidades en pos de un objetivo o de la integración de todas las personas en la construcción de un mejor país.⁵

Declarado además como un derecho constitucional se encuentra el derecho a la alimentación, reconocido principalmente entre los derechos humanos, teniendo como bases jurídicas primeramente El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011). En su Artículo 11⁶ reconoce dicho derecho, y el Artículo 2 se refiere

³ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2018). **La participación ciudadana y el acceso a la información**. Disponible en Word Wide Web: http://www.ana.gob.pe/media/95192/ley_26821.pdf (Consultado 26/02/2018).

⁴ MUÑOZ-ÁVILA, L. M. Y RODRÍGUEZ, G. A. (2012). **La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio**. Disponible en Word Wide Web: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8893> (Consultado 26/02/2018).

⁵ PÉREZ TRUJILLO, I. (2010). **El Ordenamiento Ambiental: Necesidad de un Reglamento para la Ciudad de Santa Clara**. Tesis de Especialidad Asesoría Jurídica, tutor: Dra. C. Yisel Muñoz Alfonso, Villa Clara, Cuba, p. 26.

⁶ Cfr. Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011): *Nivel de vida adecuado. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia.*

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...*

a las obligaciones de los Estados Partes y observaciones generales sobre su aplicación haciendo énfasis en la efectividad de los derechos reconocidos por él. Por otra parte, el Artículo 25⁷ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) se manifiesta sobre el derecho a una alimentación adecuada en su Artículo 11. Se constituye entonces como el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.⁸

El derecho al acceso a la justicia, emana de estos derechos y se considera uno de los más importantes pues conllevaría la subsistencia de los anteriores, tanto desde el punto de vista del acceso del ciudadano a más y mejores medios para hacer valer sus derechos ambientales, como de la forma que el Estado se organiza para hacerlos valer en tanto derecho constitucionalmente reconocido.⁹

Se reconoce dentro de esta gama de derechos por algunas legislaciones como la Constitución de la República del Ecuador, el derecho al uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, que el Estado se encargará de promover y fomentar en los diferentes sectores.

⁷ Cfr. Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: *1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...*

⁸ De Schutter, O. (S/A). **Derecho a la alimentación**. Disponible en Word Wide Web: <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion> (Consultado 25/01/2019).

⁹ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2018). **El acceso a la justicia ambiental y la inadecuada valorización de los daños ambientales**, en Manual de Legislación Ambiental Disponible en Word Wide Web: http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=796&Itemid=3909 (Consultado 26/02/2018).

Es necesario destacar a países como Ecuador que en lo referente al tema han demostrado su concientización y le han dado el reconocimiento que merecen al brindarles protección jurídica a los derechos constitucionales ambientales por esta vía. De igual forma, reconocer que la mencionada Constitución es una de las más completas y actualizadas en lo que a materia ambiental y protección constitucional se refiere.

Como se ha podido evidenciar el Derecho Internacional ha tomado ventaja en materia ambientalista respecto a los Estados, al brindarle protección desde sus despliegues normativos a estos derechos, aunque lastimosamente no posean muchos de sus Instrumentos el carácter vinculante necesario para obligar a que los diferentes Estados los incluyan en sus textos constitucionales.

3. PROTECCIÓN BRINDADA POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO

La Constitución de la República de Cuba vigente hasta el año 2019, no refiere dentro de sus preceptos de forma expresa los derechos ambientales, aunque se puede inferir que existe algún tipo de regulación; no obstante, esta no es exacta, y trae como consecuencia jurídica silencio por parte de la norma.

No es hasta 1976, al ser erigida la Constitución Socialista de la República de Cuba que se expone en el texto constitucional la relación jurídica hombre-medio ambiente por primera vez en la historia del constitucionalismo cubano, aunque se trata el tema del medio ambiente y los recursos naturales de forma muy explícita y ubicado fuera del capítulo de derechos, deberes y garantías fundamentales, al incluirse en los Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos del Estado Cubano (Capítulo I) en el Artículo 27.¹⁰

Con la reforma de 1992, se amplía esta regulación y se

¹⁰ Cfr. Artículo 27 Constitución Socialista de Cuba de 1976: *Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.*

reformula el mentado artículo, donde no se reconoce realmente el derecho del ciudadano cubano, o sea, no se plantea de esta forma dentro del catálogo de derechos que la propia norma les otorga, pero si manifiesta la función del Estado de proteger el medio ambiente y sus recursos naturales. Plantea la relación con el desarrollo social y sostenible del país para asegurar de esta forma la calidad de vida de los ciudadanos y establece la obligación o el deber de estos a contribuir en su protección y conservación.¹¹

El año 2002 trae consigo cambios en el cuerpo constitucional, pero el artículo previamente tratado no fue objeto de modificaciones, sino que se mantiene como estaba hasta el momento, siendo esta la norma constitucional vigente hasta el 2019; no obstante, dicha modificación repercutió en los Artículos 3, 11 y el 137 que de alguna manera influyen en lo regulado en el precitado Artículo 27.

La limitación que presenta este apartado en cuanto a su formulación es evidente. En ningún momento de la redacción se hace alusión a un derecho ambiental constitucional en sentido general, ni de un derecho en específico, por lo que en caso de estar presente su protección por esta vía sería muy implícita. Se reconoce el papel que posee el Estado respecto a la protección del medio ambiente y sus recursos naturales, pero es necesario precisar que el Ordenamiento jurídico de un país, no solo puede incluir en su regulación el papel de las estructuras estatales, sino que está obligado a reconocer que sin información, participación, educación y acción de cada individuo la protección del medio ambiente es imposible. En este sentido, no solo se le ha encomendado esta función al

¹¹ Cfr. Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba (Reformada constitucionalmente en 1992): *El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos, contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza.*

Estado, sino que lo precisa como un deber ciudadano, constituyendo estos deberes la denominada obligación de carácter activamente universal, como contrapartida del derecho subjetivo al ambiente. De ahí la máxima de la solidaridad en este grupo de derechos, porque no solo se llama a ser solidarios con las generaciones futuras sino con las contemporáneas.

Se consagra la protección del medio ambiente como una función pública ambiental, y a consecuencia de ello se inicia la habilitación de la autorización administrativa como técnica jurídica en manos de la administración pública para alcanzar los fines proteccionistas trazados por el constituyente.¹²

Además, de la misma forma que se planteaba previamente se encuentra en el lugar errado del cuerpo normativo fundamental del país, por lo que debería estar recogido dentro de los derechos fundamentales de los ciudadanos, también presenta lagunas respecto a la aplicación de este artículo. Se plantea de forma muy breve que corresponde a los órganos competentes aplicar esta política; sin embargo, en ningún momento se hace alusión a ellos, por lo que no existe claridad sobre a quién le corresponde este proceder para en caso de solución de conflictos u otra materia dirigirse.

La nueva Constitución de la República de Cuba, que en la actualidad fue objeto de un amplio y democrático proceso de consulta popular, y llevada a Referendo popular el 24 de febrero de 2019, donde fue aprobada, reconoce entre sus modificaciones el derecho a un medio ambiente sano, al agua y se podría de cierta manera señalar un derecho al uso y disfrute racional de los recursos naturales, al referirse al agua, y al reconocerlo como deber y garantía estatal, entre otros.

Sin lugar a dudas la redacción del texto en cuestión ha sido un avance en el desarrollo del constitucionalismo cubano,

¹² PEREIRA, J. (2014). **La autorización ambiental en Cuba: una visión jurídica desde su tipo integrado**, en Revista Cubana de Derecho Ambiental. Disponible en Word Wide Web: http://www.proyesc.cu/rcda/RCM_12_13/Blog%20Posts/post-02.html (Consultado 28/02/2018).

partiendo en este sentido de la protección que brinda a los derechos constitucionales ambientales. Se debe iniciar su análisis desde el Artículo 71¹³ referente al derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable, cumpliendo de esta forma con lo establecido en Instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996), de los cuales Cuba es signataria. Con anterioridad este derecho no se incluía en la Ley de Leyes pues con respecto a la vivienda o “domicilio”, como se regula en la Carta Magna reformada en el 2002 lo único que se aclara es su carácter de inviolable, sin ser reconocido como un derecho ciudadano en sentido estricto sino como un derecho relativo a la inviolabilidad de ese domicilio. Además, a continuación, se establece la forma de hacer efectiva por parte del Estado este derecho incluyendo de esta forma la participación ciudadana, que si bien es cierto que no lo reconoce como tal podría hacer este artículo alusión al derecho del ciudadano a la participación y gestión en la política ambiental de nuestro país.

De igual forma se establece en el Artículo 75¹⁴ el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, que anteriormente si se realiza un análisis de su redacción en la Constitución vigente hasta el 2019 lo que reconoce es un deber y una garantía por parte del Estado para proteger el

¹³ Cfr. Artículo 71 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable. El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano y las leyes.*

¹⁴ Cfr. Artículo 75 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado.*

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

medio ambiente. Con ello lo que crea, obviamente, son vacíos en la norma pues en sentido general era el único artículo hasta el momento que se refería a este tipo de derechos. Por lo que en el marco de la Reforma Constitucional se realiza un reconocimiento constitucional expreso de este derecho en nuestra Ley Primera.

Si se hace mención al derecho al uso y disfrute racional de los recursos naturales no se puede plantear lo mismo. Dichos recursos aparecen reflejados en el segundo párrafo del Artículo 75, sin embargo, su estatus de garantía estatal no fue objeto de modificación con respecto a la Constitución anterior. No obstante, se debe relacionar con el Artículo 90, específicamente inciso j) cuando al establecer los deberes que ostentan los ciudadanos cubanos incluye la protección de los recursos naturales y velar por la conservación de un medio ambiente sano, a lo que se suman luego de un amplio y democrático proceso de consulta popular la protección de la flora y la fauna.¹⁵

Los vocablos mencionados con antelación, son términos que hasta el momento no aparecían tratados por ninguna de las Constituciones vigentes en el país hasta el momento, vocablos que son completamente de naturaleza ambiental. Se considera importante destacar que durante la etapa de consulta popular muchos ciudadanos se mostraron interesados en modificar algunos párrafos e incluso incluir nuevos con el fin de incluir estos elementos tan preciados del medio ambiente y que algunos son incluso endémicos de nuestra tierra.

Cabe destacar que, aunque no aparecen reconocidos como derechos sino como deberes, no se pierde la esencia de los mismos y es la protección que deben brindarle los ciudadanos para que con ello evidentemente sea disfrutado

¹⁵ Cfr. Artículo 90 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *El ejercicio de los derechos y libertades previstos en esta Constitución implican responsabilidades. Son deberes de los ciudadanos cubanos, además de los otros establecidos en esta Constitución y las leyes: j) cumplir los requerimientos establecidos para la protección de la salud y la higiene ambiental.*

por el resto de la ciudadanía. Si lo apreciamos de esta manera se podría plantear entonces que de cierta forma se le está reconociendo el derecho al uso y disfrute racional de los recursos naturales, incluyendo a estos, la flora y la fauna.

El derecho universal y constitucionalmente reconocido como derecho al agua se evidencia en el Artículo 76,¹⁶ estableciendo además que el Estado se encargará de crear las condiciones, por lo tanto, sería una garantía estatal, de garantizar el acceso a este recurso y a su saneamiento, con la debida retribución y uso racional.

En este mismo orden se erige el Artículo 77¹⁷ referente al derecho a una alimentación sana y adecuada que poseen todas las personas. Con mayor claridad no pudo quedar redactado este artículo, evitando cualquier tipo de dudas al respecto. Para su completo ejercicio el Estado se encargará de crear las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de la población en su totalidad, constituyéndose por este medio un deber estatal y una garantía del mismo hacia la ciudadanía.

Con relación a la participación ciudadana en la política y gestión ambiental, no aparece reflejado de forma expresa y que se muestre sin dificultad, su presencia en el texto constitucional, para que sea identificado por el lector. No obstante, se puede evidenciar en varios artículos de la Ley Primera de la República, aunque su alusión es a una participación en sentido general. Esto permite entender que si la misma se constituye como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular,¹⁸ entonces de cierta forma

¹⁶ Cfr. Artículo 76 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Todas las personas tienen derecho al agua. El Estado crea las condiciones para garantizar el acceso al agua potable y a su saneamiento, con la debida retribución y uso racional.*

¹⁷ Cfr. Artículo 77 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población.*

¹⁸ Divulgación Dinámica (2017). **La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación.** Disponible en Word Wide Web:

también se refiere a la participación y gestión en la política ambiental. Son muchos de los preceptos que aluden a la participación ciudadana entre los que se encuentra el Artículo 80 que en su encabezamiento plantea que los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado, específicamente en relación con su inciso i) relativo al derecho de estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado.¹⁹ Desde este punto de vista se puede hacer referencia también al derecho a la información, que aparece regulado en el Artículo 53,²⁰ aunque lo que se reconoce es un derecho a la información de forma general, por lo que podría recibir el mismo tratamiento que el derecho anteriormente analizado.

Si bien la Constitución no poseía hasta el momento un papel vanguardista en la materia abordada, esto no significa, que de ningún modo no se protejan en nuestro país, pues se estaría negando todo el proceso vivido desde el triunfo revolucionario, en aras de construir una sociedad justa y democrática, como ciertamente se ha logrado.

Es dable señalar que normas jurídicas pertenecientes a otras ramas, que, no se encuentran ajenas al Derecho Constitucional, le brindan un reconocimiento a este grupo de derechos de carácter fundamental. La verdad es que, aunque la promulgación de dichas normas se encuentra alejada en el tiempo respecto a los momentos actuales en que nos estamos desarrollando, han servido de apoyo a la insuficiente

<https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/> (Consultada 25/01/2019).

¹⁹ Cfr. Artículo 80 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Los ciudadanos cubanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado; en razón a esto pueden, de conformidad con la Constitución y las leyes:*

i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado.

²⁰ Cfr. Artículo 53 de la Constitución de la República de Cuba (Aprobada el 24 de febrero de 2019): *Todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades, conforme a las regulaciones establecidas.*

regulación por parte de la norma rectora para que esta no quedase en blanco y mucho menos en desuso. No obstante, es sumamente importante destacar que con la aprobación del nuevo texto constitucional será entonces necesario modificar la legislación vigente acorde a lo establecido por la Carta Magna y la situación histórico-concreta en que se encuentra Cuba en la actualidad. De esta forma podrán ser tratados adecuadamente desde el punto de vista jurídico los derechos constitucionales ambientales.

Se considera pertinente hacer referencia primeramente a la Ley No. 81/97 “Ley del Medio Ambiente”, la cual se concibe como Ley marco del sistema legislativo en Cuba en materia ambiental. Aunque la enunciada no determina eficazmente qué derechos ambientales posee el ciudadano cubano, se pueden presumir algunos entre su articulado. Si se parte de los objetivos perseguidos por la misma, manifestado en su Artículo 9, se refiere a la participación ciudadana en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, siendo necesaria su promoción. Además, se destaca la ineludible tarea de desarrollar la conciencia ciudadana en los problemas de esta índole y su educación, divulgación e información, así como de propiciar el cuidado de la salud humana, la calidad de vida y el mejoramiento del medio en general.²¹

Sin hacer un análisis exhaustivo de cada uno de sus preceptos se está reconociendo de forma general el papel que posee el hombre como ciudadano, como ser humano, de velar porque se mantenga y se aspire a una calidad de vida que sea del disfrute de las generaciones tanto actuales como futuras mediante el cuidado del medio ambiente. Para ello se trazan políticas e instrumentos de la política y la gestión

²¹ Cfr. Artículo 9 de la Ley No. 81/97 “Del Medio Ambiente”: *Son objetivos de la presente Ley: c) Promover la participación ciudadana en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. d) Desarrollar la conciencia ciudadana en torno a los problemas del medio ambiente, integrando la educación, la divulgación y la información ambiental. f) Propiciar el cuidado a la salud humana, la elevación de la calidad de vida y el mejoramiento del medio ambiente en general.*

ambiental que de manera muy eficiente cubren lo regulado por la presente norma.

El Artículo 160 y 162 de la precitada Ley, enfocados hacia la protección del medio ambiente en el desarrollo de las actividades laborales, sí reconocen de forma expresa el derecho de los trabajadores sobre el medio ambiente, especialmente el de un medio ambiente sano y el de participación ciudadana en la gestión ambiental.²²

En otro orden, el Decreto-Ley No. 200 “De las contravenciones en materia de Medio Ambiente” aunque no regula lo relativo a los derechos constitucionales ambientales de forma clara y precisa, ya que no hace de forma directa alusión a ellos, sirve de apoyo mediante la vía administrativa para regular la protección establecida en la propia Ley No. 81/97. Igualmente, se debe entender que este Decreto-Ley data del año 1999, momento histórico en que aún el reconocimiento de dichos derechos no era muy abordado por parte de la doctrina y la jurisprudencia.

Dedicada a la protección y regulación del patrimonio forestal de la nación se eleva la Ley No. 85/1998 “Ley Forestal”. La legislación consagra el Capítulo VI Derechos y Deberes respecto al bosque en sus artículos del 45 al 50, reconociéndoles en ellos los derechos ambientales correspondientes a las personas en su carácter de seres humanos, especialmente en los Artículos 45²³ y 46,²⁴ así como

²² Cfr. Artículo 160 y 162 de la Ley No. 81/97 “Del Medio Ambiente”:
ARTÍCULO 160.- *Todo empleador está obligado a asegurar condiciones ambientales que no afecten o pongan en riesgo la salud o la vida de los trabajadores, así como desarrollar las actividades laborales en armonía con el medio ambiente, garantizando además los medios de protección adecuados. El empleador queda obligado a reparar los daños o perjuicios provocados por el incumplimiento de las obligaciones anteriores.* ARTÍCULO 162.- *Es un derecho y un deber de todos los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, realizar acciones encaminadas a exigir y controlar el cumplimiento de las regulaciones relativas a la protección del medio ambiente.*

²³ Cfr. Artículo 45 de la Ley Forestal: *Todas las personas tienen derecho al disfrute del bosque y el deber de contribuir a su cuidado y conservación.*

²⁴ Cfr. Artículo 46 de la Ley Forestal: *Los habitantes del bosque tienen*

de las obligaciones que poseen para la protección del medio que les rodea. Esta norma reconoce como una de las vías de punición por conductas causantes de daños al medio ambiente, además de las sanciones administrativas y la responsabilidad penal, la responsabilidad civil, evidenciada esta última concretamente en el Artículo 69.²⁵

En relación con esta legislación se debe proceder al análisis de la Resolución No. 330/1999 “Reglamento de la Ley Forestal” donde de forma más abarcadora, ya que establece específicamente el procedimiento en materia forestal, reconoce el derecho a la utilización de los recursos naturales, ejemplo de ello se puede apreciar en el Artículo 74²⁶ relativo al uso de los recursos naturales por parte de los agricultores pequeños y otros privados, y en el Artículo 82²⁷ referente al cuidado de los mismos por parte de las personas naturales o

derecho, además, a su uso en actividades que no afecten su integridad, ni a los recursos de la diversidad biológica asociados a ellos. El derecho que se reconoce consiste en la recolección de frutos, naturalezas muertas, leña seca, plantas alimenticias, ornamentales y medicinales, así como realizar agrosilvopastoreo con animales de su propiedad sin que esto ocasione daños a los árboles, arbustos, a los suelos o a la regeneración natural. Todo ello de acuerdo con las regulaciones que se establezcan para cada tipo de bosque.

²⁵ Cfr. Artículo 69 de la Ley Forestal: *Toda persona natural o jurídica, que por su acción u omisión dañe el patrimonio forestal está obligada a cesar en su conducta y a reparar los daños y perjuicios que ocasione.*

²⁶ Cfr. Artículo 74 del Reglamento de la Ley Forestal: *Los agricultores pequeños y otros privados en cuyas tierras existen árboles pertenecientes al patrimonio forestal pueden hacer uso de los recursos forestales para insumo productivo de sus fincas y para la construcción y reparación de sus viviendas y muebles y enseres domésticos. La Guía forestal para estos usos se tramita por los interesados por conducto de la Dirección Municipal de la ANAP, la que se remitirá por esta al SEF Municipal para su emisión. El uso de estos recursos tampoco puede afectar el cumplimiento de los contratos con las Empresas Forestales Integrales de productos forestales con destino al balance nacional.*

²⁷ Cfr. Artículo 82 del Reglamento de la Ley Forestal: *Las personas naturales o jurídicas que reciban tierras en usufructo, están obligadas a cuidar, mantener y proteger los bosques y árboles de especies forestales, existentes en las tierras recibidas, así como cumplir las disposiciones de la Ley Forestal y del presente Reglamento. El aprovechamiento forestal en estas áreas se hace de conformidad con lo dispuesto en este Capítulo.*

jurídicas que reciban tierras en usufructo.

Recientemente en nuestro país ha comenzado a regir la Ley No.124/2017 De las Aguas Terrestres, donde evidentemente se manifiesta el derecho que poseen los ciudadanos cubanos al uso y disfrute de este elemento natural. El Artículo 3.1 que conforma el Capítulo II PRINCIPIOS QUE RIGEN LA GESTIÓN INTEGRADA Y SOSTENIBLE DE LAS AGUAS TERRESTRES, reconoce como uno de ellos el derecho de todas las personas al acceso al agua potable y su saneamiento.²⁸ De los otros principios se podría derivar en su interpretación algún otro derecho, aunque el derecho anteriormente mencionado aparece abordado con total claridad.

En materia civilista, la Ley No. 59, Código Civil, de forma muy sucinta incluye dentro de las figuras civiles tradicionales de daño, los producidos a los recursos naturales y otras unidades del medio ambiente, dirigidos hacia la protección de la salud humana y los bienes de los hombres, por lo que de forma indirecta promueve también la protección al medio ambiente. La ley sustantiva civil sería la herramienta supletoria mediante la cual se van a resolver los temas de responsabilidad y su aplicación en mayor o menor grado en lo referente al daño ambiental.

Se debe partir su análisis del Artículo 1, establece que este cuerpo normativo regula las relaciones patrimoniales y otras no patrimoniales vinculadas a ellas, entre personas situadas en plano de igualdad, al objeto de satisfacer necesidades materiales y espirituales. Esto significa que su

²⁸ Cfr. Artículo 3.1 de la Ley de Aguas Terrestres: *La gestión integrada y sostenible de las aguas terrestres se rige por los principios siguientes: a) Las aguas terrestres son propiedad estatal socialista de todo el pueblo; b) el reconocimiento al acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho de todas las personas; c) el uso eficiente y seguro de la infraestructura hidráulica; d) la unidad de la planificación y la gestión del agua en función del desarrollo económico y social; e) el uso racional del agua y su reutilización; f) la articulación de la gestión del agua con la gestión ambiental y territorial; g) la prevención y reducción de la contaminación del agua; h) la gestión de reducción del riesgo de desastres y eventos sísmicos e hidrometeorológicos extremos; i) el fomento de la cultura del uso racional del agua, su recolección y reutilización.*

acción se encuentra en la relación de sujetos particulares, ya sean estos naturales o jurídicos, sin que se tomen en cuenta la previsión de intereses colectivos, los cuales son un componente medular del derecho ambiental. Por tanto, los derechos difusos de esa colectividad no se encuentran tutelados expresamente por la norma, por lo que solo encontrarían protección parcial mediante la defensa de los particulares que integran dicha colectividad y los cuales se encontrarían amparados por la institución de la responsabilidad civil.

Derivada de esta institución prevalece lo planteado por la norma de que la responsabilidad civil ocasionada por daños comprende la restitución del bien, la reparación del daño material, la indemnización del perjuicio y la reparación del daño moral en estas situaciones. Evidentemente un daño provocado al medio ambiente, en la mayoría de los casos puede surtir efectos en largos períodos de tiempo, por lo que sería un poco complejo determinar el hecho que verdaderamente generó tal efecto por lo prolongado en el período. Por lo tanto, al determinar el elemento futuro en estas relaciones jurídicas se requiere para su tratamiento consideraciones especiales que aún no se encuentran reguladas en nuestra norma civil sustantiva.

De última ratio, como es su función, es de apreciar la Ley No. 62, Código Penal, la que previene y sanciona en su articulado algunos derechos de corte ambientalista, añadiéndole a su violación medidas de mayor rigor. Entre los delitos reconocidos por este se puede señalar la Propagación de Epidemias y las Exhumaciones Ilegales, reconocidos como Delitos contra la Salud Pública. Otros ejemplos pueden ser la Contaminación de las aguas, Explotación ilegal de la zona económica de la República, Pesca Ilícita y la Contaminación de las Aguas y la Atmósfera.

4. CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA: Los derechos ambientales reconocidos doctrinalmente, tales como el derecho a un medio ambiente

sano, al agua, al uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, al uso y disfrute racional de los recursos naturales, el de participación ciudadana en la política y gestión ambiental, a la información, a la alimentación y a la justicia ambiental, son derechos fundamentales de carácter constitucional.

SEGUNDA: El Derecho Internacional ha tomado ventaja respecto a los textos constitucionales de muchos países, al brindarle protección a estos derechos de tercera generación, a través de sus despliegues normativos, aunque no poseen el carácter vinculante necesario para obligar a los Estados a que los incluyan en sus respectivas Constituciones.

TERCERA: El artículo constitucional cubano referido a la materia ambiental hasta el momento se encontraba redactado de forma muy vaga e imprecisa. Más allá de aclarar lo relativo a los derechos que posee el ciudadano sobre el medio ambiente lo que establecía era un deber ciudadano y una garantía del Estado para protegerlo, provocando vacíos en la norma. En este sentido, la nueva Constitución de la República de Cuba, aprobada, mediante Referendo Constitucional, el 24 de febrero de 2019, ha establecido un patente avance en la historia del constitucionalismo cubano al reconocer de forma más abarcadora y exacta algunos derechos ambientales en su articulado, y dar cabida de manera más sobria a otros.

CUARTA: Las otras ramas del Derecho se han encargado de brindarle protección a los derechos constitucionales ambientales a través de disposiciones civiles, penales y administrativas. Aunque estas enriquecen el uso y aplicación de los mismos se encuentran desfasadas en el tiempo, sin tomar en cuenta los grandes avances científico-tecnológicos que le han permitido al hombre en la actualidad el dominio de la naturaleza y su propia destrucción. Por lo tanto, se traza como meta para el Ordenamiento jurídico cubano reflejar dichos derechos, no solo en su Carta Magna, sino en todas las legislaciones vigentes que con el proceso de Referendo Constitucional están pendientes a modificación, en aras de contribuir al perfeccionamiento del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2003). Observación general No. 15, Artículo 3. Disponible en Word Wide Web: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html (Consultado 28/2/2018).

De Schutter, O. (S/A). **Derecho a la alimentación**. Disponible en Word Wide Web: <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion> (Consultado 25/01/2019).

Divulgación Dinámica (2017). **La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación**. Disponible en Word Wide Web: <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/> (Consultada 25/01/2019).

Leff, E. (2001). **Justicia ambiental: construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina**. Prólogo, UNAM México. Disponible en Word Wide Web: http://www.franciscanas.org.ar/archivos/lema_2014/derechos_amb.pdf (Consultado 18/02/2017)

Muñoz-Ávila, L. M. y Rodríguez, G. A. (2012). **La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio**. Disponible en Word Wide Web: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8893> (Consultado 26/02/2018).

Pereira, J. (2014). **La autorización ambiental en Cuba: una visión jurídica desde su tipo integrado**, en Revista Cubana de Derecho Ambiental. Disponible en Word Wide Web: http://www.proyesc.cu/rcda/RCM_12_13/Blog%20Posts/post-02.html (Consultado 28/02/2018).

Pérez Trujillo, I. (2010). **El Ordenamiento Ambiental: Necesidad de un Reglamento para la Ciudad de Santa Clara**. Tesis de Especialidad Asesoría Jurídica, tutor: Dra. C. Yisel Muñoz Alfonso, Villa Clara, Cuba, p. 26.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2018). **La participación ciudadana y el acceso a la información**. Disponible en Word Wide Web: http://www.ana.gob.pe/media/95192/ley_26821.pdf (Consultado 26/02/2018).

_____. (2018). ***El acceso a la justicia ambiental y la inadecuada valorización de los daños ambientales***, en Manual de Legislación Ambiental Disponible en Word Wide Web: http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=796&Itemid=3909 (Consultado 26/02/2018).

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución de la República de Cuba, Ministerio de Justicia, La Habana, Cuba, 2005.

Constitución de la República de Cuba, Aprobada el 24 de febrero de 2019, Tabloide. Impreso: Empresa de Artes Gráficas Federico Engels, Cuba.

Constitución de la República del Ecuador. Disponible en Word Wide Web: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf (Consultado 9/11/2016).

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en Word Wide Web: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf> (Consultado 16/02/2017).

Decreto Ley 200 de 1999, De las contravenciones en materia de Medio Ambiente Gaceta Oficial De La República De Cuba, Edición Ordinaria, La Habana, Cuba, 1999.

Ley 62 de 1987, Código Penal, Ministerio de Justicia, La Habana, Cuba, 2003.

Ley 81 de 1997, Del Medio Ambiente, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, La Habana, Cuba, 1997.

Ley 85 de 1998, Ley Forestal, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, La Habana, Cuba, 1999.

Ley 124 de 2017, De las Aguas Terrestres, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, La Habana, Cuba, 2017.

Resolución No. 330 de 1999, Reglamento de la Ley Forestal, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, La Habana, Cuba, 1999.

CAPÍTULO 6

A CIDADE, A UTOPIA E SUA RELAÇÃO COM A NATUREZA: reflexão sobre a in/sustentabilidade da cidade

Carlos RS Machado*

INTRODUCCIÓN

En 2016, con Tainara Fernandes Machado, nosotros decimos ser la "cidade" es una "obra humana", ya que es/fue producida por los humanos al transformar la naturaleza a lo largo de la historia pasada, donde las relaciones que se establecen allí crean su materialidad (el espacio producido) y su propia historia. Y donde, diría yo, son los conflictos dentro de ella protagonizado por las clases, grupos sociales y movimientos sociales que surgen de la disputa por la riqueza producida, la desigual apropiación y el uso de la tierra y/o contra la explotación y las injusticias y desigualdades que configuran la ciudad como está ahora. Hace tiempo que, yo vengo estudiando la ciudad, y dentro de ella, la educación, la gestión democrática, los conflictos y la naturaleza/medio ambiente desde los años noventa cuando realicé una investigación sobre la calidad y la educación en la ciudad de Porto Alegre (Machado, 1999); luego, estudiando la gestión

* Instituto de Educación y del Programa de Posgrado en Educación Ambiental na FURG (Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande/Brasil y realizó estudios de pós-doutoramento en la Universidade do Porto/Portugal/Sociologia bajo la supervisión del prof. Dr. João Teixeira Lopes en 2018.

democrática de las políticas educativas durante un período de 16 años, cuando la izquierda gobernó Porto Alegre, y como la "ciudad roja" celebró el 1er Foro Social Mundial¹.

Después de 2010, incluyendo los conflictos urbanos y ambientales, en la ciudad y en la región del extremo sur de Brasil, como parte de los estudios e investigaciones en la Universidade Federal do Rio Grande (FURG, ciudad con el mismo nombre), y a partir de esto creamos el Observatorio de Conflictos y empezamos a estudiar la naturaleza / medio ambiente en su relación con la educación, particularmente desde los fundamentos de la educación ambiental (y los propios fundamentos de ella). Esta trayectoria ha permitido relaciones con investigadores uruguayos, cubanos y, más recientemente, portugueses a través de eventos, tribunales académicos e investigaciones sobre problemas y conflictos ambientales en las ciudades².

Esta investigación, por lo tanto, de 2019 a 2024, buscará ir más allá de las realizadas hasta ahora al colocar la ciudad como el foco articulador de los estudios/investigaciones en desarrollo. Y el estudio comenzó con el caso de la ciudad de Río Grande, a partir de los mapeos de los conflictos entre 2011-2014 y investigaciones hasta ahora, y de esto afirmo que el desarrollo de las relaciones entre los habitantes de la ciudad y su entorno natural a lo largo del tiempo ha dado forma a lo existente - como injusto y desigual – para la gran mayoría de la población que vive en este espacio del extremo sur de Brasil.

Y a partir de esto, afirmamos como hipótesis general (de la investigación de 2019 a 2024), que se probará en el estudio de esta ciudad (y testada también en las demás): la ciudad es un trabajo humano producido material y simbólicamente por la transformación de la naturaleza a través del trabajo vía

¹https://pt.wikipedia.org/wiki/F%C3%B3rum_Social_Mundial, acceso 18/10/2019.

²Em 2015 há hecho mapeo y investigaciones en Uruguai; em 2018 hice mapeo de los conflictos em Portugal; e Cuba, há hecho visitas de intercambio e presentacion de trabajo em eventos bien como coleta de periódicos e revistas (y libros sobre temas das investigaciones) desde 2008.

relaciones que los humanos establecen entre en sí mismo y con el entorno natural, y de esto la desigualdad y la injusticia urbana y ambiental se producen en este proceso y se expresan en la configuración actual de la ciudad.

La hipótesis general guiará las investigaciones con respecto a la ciudad de Río Grande, que en cada ciudad deberá complementarse con la específica para cada caso (ciudad o espacio del estudio), con el delineo del estudio completo de la investigación macro hasta finales de 2019 (o sea hasta 2024) con las demás ciudades. Por lo tanto, a partir de los estudios anteriores y los realizados en la ciudad de Río Grande (Brasil), actualizaré la investigación que comienza en 2019 hasta 2021 (primer semestre), con los temas propuestos (la ciudad, la naturaleza y la utopía y de temas puntuales) y, después hasta 2024, con estudios de las ciudades de Oporto (Portugal), La Paloma (Uruguay) y Santa Clara (Cuba). Los estudios parciales se relacionan a viviendas/despejos en la ciudad de Río Grande (2010-2015), la Universidad, Sostenibilidad (2013- 2014), la juventud rebelde (2019-2021), la contaminación (2019-2021) y el tema macro sobre mi coordinación en la educación ambiental (PPGEA/FURG).

El eje articular de todas estas investigaciones tiene que ver con la relación de la ciudad (sociedad) con la naturaleza/medio ambiente y cada tema particular parte de los problemas y conflictos de nuestros mapeos para hacer sus reflexiones de disertación o doctorado, así como por el coordinador y bolsistas en la investigación macro. Por lo tanto, yo investigaré de los discursos (expresados en y por las políticas públicas ambientales y de educación (y educación ambiental) y los discursos de los gobernantes); pero también, realizaremos el mapeo de la educación ambiental que se desarrolla dentro de esta ciudad (2020), ya sea a través de políticas educativas y ambientales, o proyectos de educación ambiental desarrollados por escuelas u otras entidades.

En este artículo presento las bases teóricas y conceptuales del estudio a realizar (iniciado por la ciudad de Río Grande, en 2019, hasta finales de 2020, con informes en el primer semestre de 2021), centrándome en la experiencia

vivida en la ciudad entre 2010 y 2015. Al mismo tiempo, entre 2020 y 2021, avanzaré en la recopilación y delineación de estudios específicos de las otras ciudades, ya sea en la ciudad de La Paloma (Rocha/Uruguay, para desarrollo entre 2020-2022); de Oporto/Portugal, entre 2020 a 2023; y Santa Clara/Cuba (2021-2024).

De octubre de 2019 hasta finales de 2020, deberemos concluir las investigaciones referidas con sus conclusiones en el primero de 2021, sea la referente a la ciudad de Río Grande – temas macro y puntuales – del período 2010-2015 y de los mismos temas en las elecciones de 2020, testando la hipótesis: los administradores de la ciudad, a pesar de sus diferencias políticas e ideológicas, buscaba mantener la sostenibilidad de los negocios (por ex. a través del discurso del empleo) y de desarrollo donde las políticas ambientales (y de educación ambiental) se limitaban a la utopía de mantener el "orden", de volver a re-producir la ciudad sin problematizar las raíces históricas y actuales de la injusticia y la desigualdad expresadas en problemas e indicadas por los conflictos urbanos y ambientales.

1. CONFLICTOS Y PROBLEMAS URBANOS Y AMBIENTALES COMO PUNTO DE PARTIDA

El mapeo de problemas y conflictos, disertaciones y tesis llevadas a cabo hasta principios de 2019, sirvió como un enlace para la investigación en el campo de la educación ambiental, y continuaremos esta metodología (2019-2024), que se centrará en los ejes/temas centrales: Ciudad, naturaleza, utopía, relaciones, conflictos y problemas urbanos y ambientales, in/sostenibilidad por el autor (coordinador) y los investigadores vinculados a las investigaciones aquí referidas.

En el primer período del estudio, de 2011 a 2015, los gerentes públicos de la ciudad, de 2009 a 2012, fueron Fabio Branco; y en la gestión 2013-2016, fue Lindenmeyer (en segundo mandato hasta 2020). El primero, un alcalde de centroderecha (MDB), apoyado por ex miembros de la dictadura militar y las élites de la ciudad; otro izquierdista (PT),

apoyado por otras fuerzas en el primer mandato, seguido de la adaptación gradual a una gestión sin colocar in chequeo a las raíces históricas de la dominación en la ciudad desde 1737 cuando se fundó: una ciudad de injusticia y desigualdad ambiental. En la investigación macro, que coordinaré y desarrollaré con estudiantes (voluntarios) nos centraremos en discursos de "poder", identificando las utopías de los grupos y sectores dominantes de la ciudad (burguesía/grandes empresas y clase media/universidad), en sostenibilidad y el lugar/papel de la naturaleza (de la Universidad) en sus políticas o propuestas de desarrollo cuando (y en) momentos de las ocurrencias de los conflictos (y también cómo califican los conflictos) teniendo sus discursos y políticas ambientales y educativas en esos dos años (2011-2014) como material empírico del estudio.

Comenzamos desde el período acumulado entre 2004-2019, ya sea en actividades de investigación o de pregrado y posgrado en la Universidad Federal de Río Grande y en el Programa de Posgrado en Educación Ambiental; creamos una base de datos de problemas y conflictos urbanos y ambientales a través del Observatorio de Conflictos del extremo sur. Aun disertaciones y tesis en el FURG/Programa de Posgrado en Educación Ambiental, en la Universidad Federal de Pelotas (UFPel) y en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Porto Alegre); investigación financiada por CNPq (en 2010-13 y 2014-18); más las reflexiones (Araujo; Machado; Dos Santos; Passos, 2013; Santos; Machado; Gonçalves, 2015; Machado; Adomilli; Calloni, 2016; Machado *et al.* 2016), presentación en eventos académicos; y los libros (Araujo *et. al.*, 2013; Machado, 2013; Machado; Mascarello; Santos, 2015; Gonçalves y Machado, 2012; Machado, *et al.* 2018a, 2018b) constituyen el punto de partida de esta investigación.

Con el mapeo de los problemas y conflictos relacionados con la educación, la salud, la lucha de los trabajadores, el medio ambiente, la movilidad urbana, la pesca, la agricultura/agronegocios, la vivienda, la gestión de la ciudad, etc. en artículos periodísticos que constituyen una

base de datos junto con varias revistas y folletos son las bases de nuestro punto de partida. A partir de esto, afirmamos que hay desigualdad e injusticia social y ambiental en esta ciudad, la educación ambiental es utilizada por empresas, gobiernos, ONG, etc. buscan mantener dicha configuración de explotación humana (naturaleza humana) y física (entorno físico) y que el uso de la riqueza y la tierra beneficia a las élites, diversos grupos empresariales y otros vinculados al Porto do Rio Grande y al agronegocios, el comercio y los especuladores de inmuebles, sin atención con contaminación, la falta de vivienda para las clases populares, desigualdad social y ambiental, desempleo, exclusión, etc. Por lo tanto, con la connivencia o falta de acciones efectivas de los administradores de la ciudad (Machado, 2018) y en la resolución de los problemas indicados por los conflictos.

De todo esto concluimos que los conflictos son un punto de partida para la investigación, con el fin de permitir a partir de ellos indicadores de la injusticia ambiental (Acselrad, 2004, 2019). Pero también, la relación de estos conflictos y problemas ambientales y urbanos con la materialidad relacional injusta y desigual, donde en el núcleo de la misma está la apropiación desigual de la riqueza de la tierra/territorio en el que se utilizan los espacios de poder para mantener una configuración tan injusta (Machado, *etal.* 2017; Machado y Lopes, 2019) tiene que ser referida. La hipótesis de este estudio pretende confirmar y hacer posible más datos para su fundamentación, y ser un punto de partida para la profundización de las particularidades de las otras ciudades/espacios de investigación en la secuencia.

En la parte siguiente, presento a reflexión sobre los términos de la investigación marco, así como otros aspectos de la misma, y se llevarán a cabo hasta finales de 2020, que se completará a principios de 2021, con la investigación parcial sobre temas como vivienda, contaminación, animal, la universidad y la juventud en la ciudad de Rio Grande.

2. LA CIUDAD, LA NATURALEZA Y LA UTOPIA

El término ecología tiene su origen en la palabra ecología (ecología), que proviene del griego oikos (casa), con la logia (habla); evolucionó (Haeckel) con el tiempo en el "sentido del hábitat" (desde el siglo 18 [...] designando un lugar característico de vida, del verbo latino *vive*) y se convirtió en el estudio de plantas y animales entre sí mismo y su hábitat (Williams, 2007, p. 146-147). También dijo el que ambiente, environment [medio ambiente] “data do início do século XIX, no sentido de arredores, como em environs [entorno]”, y que a finales de la década de 1960 surgió “grupos e partidos ecologistas [que] reinterpretaram a economia, a política e a teoria social, tendo como preocupação central as relações humanas com o mundo físico, como base necessária para a política social e econômica” (Williams, 2007, p.148). Sobre el término naturaleza dice que

talvez seja a palavra mais complexa da língua. É relativamente fácil distinguir três campos de significado: 1) a qualidade e o caráter essenciais *de* algo; 2) a força inerente que dirige o mundo ou os seres humanos, ou ambos; 3) o próprio mundo material, incluídos ou excluídos os seres humanos [...]. A expressão latina relevante para os sentidos desenvolvidos é *natura rerum* (natureza das coisas), que já em alguns usos latinos foi abreviada para *natura* (a constituição do mundo). (Williams, 2007, p. 293).

Podría relacionar las tres definiciones con lo que buscamos en esta investigación sobre la ciudad como: la calidad de algo, de la naturaleza de la ciudad, que estará relacionada con la utopía de los administradores municipales (empresarios y Universidad) en el momento del estudio de la ciudad (para el caso de Río Grande, entre 2011-2015; y en el momento de las elecciones de 2020); sobre la fuerza inherente que impulsa al mundo o los seres humanos, yo relacionaré con las relaciones sociales entre los humanos

como tal fuerza – la fuerza del trabajo humano – que es impulsada por una de las fuerzas en conflicto (en su beneficio) o sea las fuerzas hegemónicas corporativas a través en la y desde la gestión de la ciudad por las políticas que desarrollan; y finalmente, la naturaleza (ecosistemas, naturaleza física y/o recursos de la naturaleza) es que se produce a partir de eso, y que de esto proceso surgen los conflictos, ya que es en tal proceso se está disputando los beneficios (riqueza) que surgen de su transformación (de la naturaleza), o sobre quién recaerá las cargas (impactos negativos) de este proceso de transformación / explotación.

La ciudad, dice Raymond Williams, fue producida “como ordem de assentamento realmente característica, [sugere] um modo totalmente diferente de vida, não se estabelece de forma completa, com suas conotações modernas, até o século 19”; y eso tuvo desde entonces el énfasis “na crescente abstração da cidade como termo relativo a lugares ou formas administrativas específicas, e na crescente generalização das descrições da vida urbana moderna em grande escala” (2007, p. 77). Por lo tanto, se hace hincapié en un ideal de ciudad que hoy sea sostenible para los negocios, sin conflictos ni problemas, gestionado con el objetivo de lograr la armonía, el bienestar y la calidad de vida sin eliminar o tratar de superar las raíces y / o enfrentar a los beneficiarios de las injusticias. Y desigualdad dentro de él, y / o sus relaciones de dependencia / impactos negativos desde el exterior.

Asociando las definiciones/conceptos de Williams (2007), en mi investigación haré lo siguiente: la naturaleza humana (1), por lo tanto, de los humanos en conflicto son expresados en los mapeó a partir de los cuales identificamos las demandas, los demandantes y los acusados; (2) de una segunda naturaleza que llamaríamos concebida, o sea cómo los afectados o perjudicados, así como los causantes de la misma, conciben, explican y justifican el problema que condujo al conflicto; por lo tanto, el producto humano explicativo de la materialidad conflictiva en la ciudad a través del tema del conflicto; (3) finalmente, como la naturaleza, el medio ambiente, el ecosistema, se hace referencia e los

discursos y las políticas hegemónicas y también de los afectados y perjudicados.

3. LA CIUDAD CAPITALISTA EN DEBATE

Em el debate de la ciudad capitalista Ana Fani Carlos (Carlos, *et all.* 2017), la hipótesis de que “a reprodução do espaço urbano aprofunda a contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada, como o desencontro entre o sujeito e a obra, atualizando a alienação do mundo moderno” (Carlos, 2017, p.9) nos apoiamos mi investigación. De esto la tesis del la autora, “segundo a qual a produção do espaço, especificamente o urbano, é fundamental para a acumulação do capital como possibilidade renovada de realização da reprodução social” e, como “processo de acumulação, encontra seus limites gerando imensos conflitos” (CARLOS, 2017, p.10), y que también es nuestra base de apoyo.

No mundo moderno, [...] o ato de separação entre obra (espaço) e produtor (sociedade) incide, justamente, na regulação e no impedimento do uso, no recuo da apropriação (e da cidadania) que, por sua vez, produz uma representação que reforça a ‘naturalização’ da expropriação (Carlos, 2017, p. 10).

Como resultado, la ciudad capitalista es aquella “buena” para los negocios, donde los “conflitos configuran-se como luta pela cidade”, o contra a “mercadorização do mundo nunca antes vista”, son perceptibles en el “discurso político e [no] cotidiano (nos quais se localizam as contradições e se realizam as lutas), iluminam o papel do espaço e sua potência no desvendamento das contradições que assediam a vida urbana, apontando a existência de uma crise urbana que se origina na desigualdade”. (Carlos, 2017, p.10-11). Por lo tanto, el derecho a la ciudad (de Henri Lefebvre) sería fundamental para “debate atual sobre a crise urbana em sua dimensão socioespacial” (Carlos, 2017, p.11). Sin embargo, también hay

conflicto aquí, esto porque, por un lado “o direito à cidade [que] seria a base da construção das políticas públicas capazes de diminuir a desigualdade, sob a batuta do Estado” (según Edward Soja, dice ella); por otro, em outro sentido “o direito à cidade pode ser examinado à luz do projeto utópico de construção de uma nova sociedade (urbana), desdobrada de seu projeto possível-impossível, como negativo do mundo urbano” (Carlos, 2017, p.11). Negativo de la realidad de “desposseção (em clara oposição à sua compreensão enquanto política pública realizável no seio do Estado) [...] exige o deslocamento da esfera do político àquela do social” (Carlos, 2017, p.33; 2009) em la realización del derecho a la ciudad desde fuera de las estructuras institucionales. Dice ella que:

[...] pensar a relação homem/natureza como fundamento do processo constitutivo do espaço – processo que se realiza numa dialética entre objetividade e subjetividade. Uma objetividade que pode ser traduzida na prática socioespacial (real) em seu processo conflituoso, e uma subjetividade que se revela na consciência desta produção. É nesse sentido que o espaço aparece enquanto condição, meio e produto da reprodução social, revelando uma prática que é socioespacial. (Carlos, 2009, p.292).

Jaime G. García Ruiz y Carlos Machado (2009), dijeron que, “nas últimas décadas, a globalização neoliberal, que se confunde com a americanização do mundo”, traducido “através da hegemonia ‘desbragada’ das grandes corporações empresariais e das elites capitalistas mundiais [que] incidiu de forma aterradora sobre a(s) natureza(s)” (Machado y García Ruiz, 2009, p. 35). Isto porque “a natureza física é explorada de forma nunca antes observada; grandes contingentes humanos (consustanciada nos pobres, nos trabalhadores, nos excluídos e nos indígenas), ampliaram-se de forma significativa”, vivendo no desemprego, na violência, com falta de moradia, de terras... De todos modos, la “utopia globalitária” (Santos, 2004), neoliberal dos anos 1990, “não

gerou a riqueza e a justiça alardeada por seus pregadores” (Machado y García Ruiz, 2009, p.37).

Por lo tanto, la ciudad capitalista en este mundo en crisis debido a “‘nova ordem mundial’ instaurada no dia seguinte à ‘queda do comunismo’” (1989-1990), teve como efeito “a necessidade imperativa para as autoridades de instaurar paralelamente uma nova ordem local para jugular ‘no terreno’ as desordens sociais engendradas por esta ordem longínqua” (Garnier, 2006, citado por Acselrad, 2009, p.29). En este contexto, se alentaría cada vez más al estado a “manter a orden nas cidades” (Acselrad, 2009, p.29), mercantilizar espacios, servicios, parques, cementerios, todo lo que puede generar ganancias para lo privado, seguro (Graham, 2017) y armonía, teniendo la naturaleza, entornos sostenibles, con árboles y pájaros en carpetas de publicidad empresarial como “activos” importantes en esta retórica donde la educación ambiental juega un papel destacado en los discursos dominantes.

Por lo tanto, cada vez más “agenda da sustentabilidade urbana: vigiar e unir” (Acselrad, 2009, p.19), como el foco de las políticas municipales, estatales y nacionales, que tienen como objetivo mantener, proporcionar durabilidad, producir y volver a producir (Lefebvre), as “condições materiais de reprodução social” (Acselrad, 2009, p. 20), de la ciudad y el sistema social y político-económico más amplio llamado capitalismo. La ciudad entonces, con el “reestruturação produtiva e da flexibilização da acumulação”, se convirtió “ser objeto de diferentes discursos sobre a ‘sustentabilidade urbana’”, tanto por parte de agências multilaterais como por parte de diferentes agentes (Acselrad, 2009, p.20).

Em esta concepção – sustentabilidade urbana – “consistiria em fazer durar a cidade em sua materialidade técnica de estoques e fluxos de matéria e energia necessárias à acumulação urbana” (ACSELRAD, 2009, p.24); y por el contrario, la ciudad “insustentável seria aquela ameaçada pela queda da produtividade física, utilitária do meio urbano para o capital” (Acselrad, 2009, p.24). Por lo tanto, en los discursos de la naturaleza se evoca el medio ambiente

[...] para soldar as forças sociais da cidade. O discurso ambiental também serve para isto; não exclusivamente, mas é, também, apropriado por este viés – o de que o 'ambiente' é uno, diz respeito a todos, é supraclassista e justifica devermos dar as mãos, fazer uma só e inelutável política para protegê-lo. No entanto, mesmo em nome do interesses de todos, é a política de algum grupo que será feita. (ACSELRAD, 2009, p.25).

Como sea “a problemática do ambiente nas cidades” [...] “relaciona-se explicitamente com o padrão de distribuição das amenidades e males ambientais”, entonces la cuestión fundamental de la política sería “determinar quem ganha e quem perde nos processos de mudanças sócio-ecológicas” (Swyngedouw, 2003, p. 899-918, *apud* Acselrad, 2009, p.30). En este dilema sobrevivir en una ciudad capitalista, administrada por la izquierda que se dice que es una alternativa a dicho sistema y ciudad (¿seria?), y las posibilidades utópicas de "otra" ciudad que supere la injusticia social y ambiental es lo que mueve este investigador y ciudadano riograndense, y portoalegrense.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Pensar y estudiar la ciudad a partir de los problemas y conflictos que ocurre en su interior significa que comenzamos nuestra investigación a partir de la acción y movimientos concretos de ciudadanos que están indicando que algo está mal, que están siendo perjudicados, viviendo en la injusticia o experimentando algo que los daña. Y desde, y en este momento conflictivo, la intención es identificar la utopía de la ciudad y en el proyecto de desarrollo en los discursos de los administradores públicos y empresarios y confrontados con los de los grupos sociales afectados y heridos por las consecuencias de las políticas y acciones desarrolladas por aquellos; y que configura o que llamamos injusticia social y ambiental. Por lo tanto, desde el punto de vista metodológico, comenzaré desde esta "relación real" conflictiva y/o problemática (Bourdieu) para identificar, por un lado, quién se

está movilizando y por qué, y quién está indicado como causante y/o responsable por el problema. Desde el Observatorio ya hemos mapeado de las noticias, identificamos conflictos entre 2011 y 2014, y los actualizaré con los datos del problema en este mismo período (y si se lo resolvieron, o volvió en los discursos de candidatos a alcalde en 2020 en la ciudad de Río Grande) como parte estudio empírico.

El segundo paso será relacionar y sistematizar tales manifestaciones (discursos), las leyes y/o políticas propuestas y/o desarrolladas y la educación ambiental de ellos con el objetivo de identificar: la utopía de la ciudad, el desarrollo propuesto, la sostenibilidad defendida, las concepciones de educación y la educación ambiental efectuada; y cómo a partir de estos los gerentes piensan/insertan la naturaleza en sus utopías, así como en la educación. Los mismos temas serán identificados en el proceso electoral, a partir del actual gestor y sus propuestas en confrontación con los opositores en la campaña, teniendo el estudio 2011-2015 en apoyo de la reflexión crítica que se llevará a cabo.

Por lo tanto, mis objetivos serán: rescatar y ampliar la caracterización de la injusticia y la desigualdad en la ciudad relacionadas con los conflictos entre 2010 y 2015 en la ciudad de Río Grande, así como la relación de los problemas; mapear y organizar cronológicamente los discursos de los empresarios, la gestión de la universidad y la ciudad, así como sus políticas y acciones basadas en problemas y conflictos, y cómo se posicionan en ellos; entrevistar a actores que se movilizaron en los conflictos y confrontar sus discursos con los de los sectores dominantes en y de la ciudad, hasta agosto de 2020; y para seguir las elecciones municipales de la ciudad, realizando reflexiones críticas de los discursos de los candidatos a la gestión ciudad (2021-2024).

La siguiente tabla busca representar un esquema analítico de lo que propongo:

Tabla material organización de la investigación (provisional)

Palavras chaves/categorias dos discursos					
Utopia de cidade	Concepção/e qual desenvolvimento	Lugar, papel de qual sustentabilidade	Posição, causas da desigualdade/ injustiça	Posição, causas do conflito/tema do conflito	Lugar, concepção de meio ambiente, natureza, de educação ambiental
Discursos Demandados		Conflitos/Tema urbanos e ambientais		Discursos Demandantes	
Dos gestores da cidade Dos gestores da Universidade De Empresários Outros atores relevantes				Professores/as Metalúrgicos Estudantes/professores/as Outros/as	
Materialidade configurada nas e através das relações sociais e destas com a natureza de desigualdade social e injustiça ambiental configurada historicamente na cidade e região					

Fonte: elaboração do autor (em português).

Con respecto al Porto/Portugal (la investigación se desarrollará entre 2020-2022), hasta fines de 2019 terminemos de cartografiar los conflictos urbanos y ambientales recopilados en 2018, cuando tendré una imagen más detallada de la conflictividad en ese país, y ciudad. Pero, ya regresaré a la ciudad entre enero y febrero de 2020 para ampliar la recopilación de datos e información, hablar con actores involucrados en conflictos y problemas bien como delinear mejor el estudio de la ciudad. Para tanto buscaré construir la "materialidad desigual" (problemas y conflictos + desigualdad en los datos e información de injusticias, etc. de la gente) en esta ciudad así como hice en la investigación de la ciudad de Río Grande hasta el inicio de 2021. Esto porque, del meados dese ano hasta octubre hay elecciones, y que yo pretendo acompañar así como haré en la ciudad de Rio Grande en 2020. En tal investigación tengo la intención de foca el estudio de los discursos del alcalde (y sus políticas) en la ciudad de Porto, donde el empresario inmobiliario Rui Moreira es el alcalde. Tal estudio se apoyará también en los libros de Teixeira Lopes, Francisco Louçã y Ligia Ferro sobre la clase media, la burguesía y las clases populares en Portugal, con el objetivo de construir una reflexión sobre estos grupos sociales en sus conflictos en el espacio de la ciudad do Porto.

En el caso de Santa Clara (2021-2022), he estado

recolectando periódicos, revistas y materiales en los últimos años al participar en eventos, seminarios y reuniones de investigación con académicos en la Universidad Marta Abreu de Las Villas. En este período, coleteé material (periódicos y revistas de diferentes fechas, desde 2008; libros y revistas sobre temas y problemas; estudios e investigaciones) que serán organizados y sistematizados durante todo el año (2020), creando intercambios con posibles investigadores de esa Universidad (y ciudad) a partir del proyecto más delineado; al mismo tiempo, contaré con la ayuda de un estudiante de doctorado que estudiará la juventud y el medio ambiente en la ciudad, y asistiré a un evento académico a mediados de 2021. También deberíamos considerar la nueva Constitución (abril de 2019), en los aspectos que se relacione con las políticas de la ciudad y sus gestores. La investigación que foca en esta ciudad, por mi parte, se desarrolla de forma más intensiva a partir del año 2022.

En el caso de La Paloma (Rocha / Uruguay), deberé detallar los aspectos de esta investigación hasta el fin del año de 2019, de y con investigadores uruguayos, ya que no hay una ciudad del tamaño de las otras en este estudio, además de ser de naturaleza más rural y costera. Por lo tanto, de zonas turísticas en el período de verano, pero también productor agrícola, forestal, ganadería y pesca. Sin embargo, ya estábamos estudiando problemas y conflictos en la región con Eliana Arismendi en una maestría en la Universidad de La Republica (Udelar), que estoy como co-orientador; y en la región también Angel Segura del Centro Regional de Rocha (CURE/Universidad de La República) contamos con su colaboración y realizaremos actividad de educación ambiental en el primer semestre de 2020. También con Solana González (Udelar/Facultad de Veterinaria, estudiante de doctorado de PPGEA) al estudiarlas escuelas rurales y su contaminación en campos de arroz y áreas de preservación ambiental y Ramsés Mikalauscas (estudiante de maestría de PPGEA) que estudiará la contaminación de la región, incluyen-se en la investigación macro que coordino.

5. BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, H., M. C.y BEZERRA, G. (2009). *O que é justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. *A DURAÇÃO DAS CIDADES: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: LAMPARINA, 2009.

ARAÚJO, C. F.; MACHADO, C.R.S; PASSOS, W. V.; SANTOS, C. F.(2013). *Conflitos Ambientais e Urbanos: debates, lutas e desafios*. 1ª. ed. Porto Alegre: Evangraf. 280p.

CARLOS, A. F.; ALVES, G.; yPADUA, R. F. (2017). *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. São Paulo: Contexto.

CARLOS, A. F. (2009). A Ilusão da transparência do espaço e a fé cega no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica. *Rev. Cidades*(impresso), Rio Claro, v. 6, n. 10, 2009. p. 289-306.

CUNHA, L. L.; RODRIGUES, H.; MACHADO, C. R. S. (2018). Sociedade, natureza e educação em piotr kropotkin: contribuições libertárias para a educação ambiental. *REVISTA GEPESVIDA*, v. 8, p. 394-406-406. Recuperado de:<http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/gepesvida/article/view/312>.

GONCALVES, L. D.; MACHADO, C. R. S; SANTOS, C. F.(2015). Educação ambiental para justiça ambiental: dando mais uns passos. – *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, Rio Grande, v. 32, p. 189-208. Recuperado de:<https://periodicos.furg.br/remea/article/view/5016>.

GRAHAN, Sthepen. **Cidades Sitiadas: o Novo Urbanismo Militar** – Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2017.

LEFEBVRE, H. (2012). *O Direito à Cidade*. Estúdio, Lisboa: Letra Livre.

LEFEBVRE, H. (1996). *Sociologia de MARX*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

LEFEBVRE, H. (1973). *A Re-Produção das relações de produção*. Porto: Scorpião. [1ª parte de La survie Du capitalismo].

MACHADO, C. R. S. (2018). Karl Marx e as Três Naturezas: relações e conflitos, Edgardo Romero Fernández (org.). **Bicentenario de Carlos Marx: Debates y legado**. Editorial Feijó, Santa Clara/Cuba.

MACHADO, C. R. S. (2010a) A natureza da/na cidade e a sustentabilidade: reflexões. In: *Ciencias, tecnologías y culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe*, 2010, Santiago de Chile. Anais do II Congresso Internacional, v. 1. p. 1-15.

MACHADO, C. R. S. (2010b). Que cidade sustentável está na agenda?.In: *Métropoles, inégalités et planification démocratique*, 2010, Rio de Janeiro. Anais do evento métropoles, inégalités et planification démocratique. Rio de Janeiro, v. 1. p. 1-20.

MACHADO, C. R. S. (2007). Reflexões Teóricas sobre a gestão da educação na cidade. – *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, Rio Grande, v. 19, p. 205-219. Recuperado em 20 de março de 2019 de: <https://periodicos.furg.br/reimea/article/download/5549/3458>.

MACHADO, C. R. S. (2005). *Estado, política e gestão na/da educação em Porto Alegre (1989-2004): avanços e limites na produção da democracia sem fim*. Porto Alegre: UFRGS/FACED.

MACHADO, C. R. S. (1999). *As vicissitudes da construção da qualidade do ensino na política pública de educação no município de Porto Alegre*, de 1989 a 1996. Porto Alegre: UFRGS/FACED.

MACHADO, C. R. S.; LEITE, I.; ARAÚJO, M. J.; FREITAS, A. (2018). Apresentação Dossiê Karl Marx. AMBIENTE & EDUCAÇÃO: REVISTA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, v. 23, n.3, p. 2-9. Recuperado em 22 de abril de 2018 de: <https://periodicos.furg.br/ambeduc/article/view/8631/5581>

MACHADO, *et all.* (2017). Conflitos Socioambientais e Educação Ambiental: Reflexões sobre uma educação para a justiça ambiental. ALAS, Montevidéo. Recuperado em 24 de abril de 2018 de: <http://alas2017.easyplanners.info/opc/index.php?page=buscarProgrammaExtendido&key=NDQ3>.

MACHADO, C. R. S. e MACHADO, T. F.(2016). A cidade como obra humana: problematizando as relações sociedade/cidade x natureza no capitalismo e no socialismo. In.: RUIZ, J.*et alli.* (org.). *Direito à cidade e ao trabalho – olhares de Brasil e Cuba*. Curitiba: Kairós Edições.

MACHADO, C. R. S; MACHADO, T. F.(2017). O lobo (o opressor) em pele de cordeiro entre nós (os desiguais e diferentes): Os conflitos em Paulo Freire como contribuição aos processos

educativos e produtivos. – *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, Rio Grande, v. 11, p. 60-79. Recuperado em 20 de abril 2019 de: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/6893>.

MACHADO, C. R. S; MASCARELLO, M. A.; SANTOS, C. F.(2015). (Org.). *Conflitos Ambientais e Urbanos: casos do extremo sul do Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: Evangraf. v. 1. 216p.

MACHADO, C. R. S; MORAES, B. (2016). Os conflitos como momento de ruptura da hegemonia: Contribuições à sociologia e à educação ambiental a partir de Henri Lefebvre. *Revista NORUS*, Pelotas, v. 4, n. 6. Recuperado em 24 de abril de 2019 de: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9246>.

MACHADO, Carlos RS e LOPES, João Teixeira. *Os conflitos ambientais e urbanos e a sociologia: Reflexões educativas sobre um objeto sociológico*, "IV Congreso Uruguayo de Sociología - "El Oficio del Sociólogo/a en tiempos de cambio" realizado del 24 al 26 de Julio del 2019 en la Facultad de Ciencias Sociales; Montevideo, Uruguay.

MACHADO; Carlos RS; GERCÍA Ruiz, Jaime G. *A Cidade com Desenvolvimento Humano Sustentável*. In: SOLER, Antônio et. Alli, (org.). *A cidade Sustentável e o desenvolvimento humano na América Latina: temas e pesquisa*. Rio Grande; Editora FURG, 2009.

PASSOS, W.; MACHADO, Carlos RS. (2018). A ESTÉTICA NEOLIBERAL DA NOVA RAZÃO DO MUNDO CAPITALISTA: educando o indivíduo competitivo. *Revista Espaço do Currículo*, v. 3, p. 453-469. Recuperado em 24 de maio de 2018 de: https://www.researchgate.net/publication/330096910_A_ESTETICA_NEOLIBERAL_DA_NOVA_RAZAO_DO_MUNDO_CAPITALISTA_e_ducando_o_individuo_competitivo/link/5c2d62b2458515a4c7086be4/download.

PIEPER, D. S.; MACHADO, C. R. S. (2018). A (IN) SUSTENTABILIDADE DA E NA RELAÇÃO SOCIEDADE/MEIO AMBIENTE: Considerações sobre a Educação Ambiental no Ensino Superior. *DELLOS: Desarrollo Local Sostenible*, v. 1, p. 1.

RODRIGUES, E. S.(2017). *O mito justificador da injustiça ambiental no extremo sul do Brasil: introdução ao estudo dos primeiros 100 anos da cidade do Rio Grande*.2017.Dissertação (Mestrado Educação Ambiental) PPGA/FURG, Rio Grande.

SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo: EDUSP, 2004.

SOLER, A.*et all.* (org.). (2009). *A cidade sustentável e o desenvolvimento humano na América Latina: temas e pesquisa*. Rio Grande: FURG.

SWYNGEDOUW, Erik. *A cidade como híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-ciborgue”*, [p.99-120], *in*: ACSELRAD, Henri. *A DURAÇÃO DAS CIDADES: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: LAMPARINA, 2009.

Velho, J. P. L.; MACHADO, C. R. S. (2018). Educação Ambiental, Sustentabilidade e Justiça Ambiental: Reflexões sobre a injustiça do Agronegócio no Extremo sul do Brasil. *REMEA – Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, Rio Grande, v. 35, p. 23-45, 2018. Recuperado em 24 de maio de 2018 de: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/7875/5549>

WILLIAMS, R.(2007). *PALAVRAS-CHAVES*. São Paulo: Boitempo, 2007.

CAPÍTULO 7

EXTRACTIVISMO, TERRITORIOS DE VIDA Y DERECHOS DE LA NATURALEZA

Patricio Carpio Benalcázar*

1. INTRODUCCIÓN

El extractivismo es la esencia del maldesarrollo que gobiernos de diferentes tintes político-ideológicos activan en América latina en directa interacción con las grandes corporaciones globales y bajo presión de intereses geopolíticos de los países hegemónicos en la escala mundial; es un modelo funcional a unos y otros, donde se contubernian corrupción y capital en perjuicio de países-fuente y territorios locales.

Maldesarrollo implica ese modelo primario-exportador especializado en la extracción de materias primas de exportación (monocultivos-minería, petróleo, etc) y que organiza la economía de un país con un patrón de dependencia al mercado mundial y sus vaivenes, con estructuras societales internas, desconfiguradas por la extrema riqueza en convivencia oprobiosa con la pobreza de las mayorías. En este contexto, “extractivismo” hace referencia a una alta intensidad en la extracción de materias primas de la naturaleza desechando impactos y costes ambientales; sin mayor valor agregado y con orientación al mercado externo, más aun, bajo acuerdos que favorecen ampliamente a las empresas extractivistas.

* Doctor. Universidad de Cuenca Fundación OFIS, Ecuador.

Estas lógicas no tienen relación con los derechos de la naturaleza ni la sostenibilidad de la vida, representa una amenaza estructural a la estabilidad del ecosistema global pues vuelve más vulnerable la capacidad de resiliencia humana por las desconexiones y desequilibrios ecológicos y sociales que su modo de desarrollo global ha creado. Para Vandana Shiva, tenemos “un sistema que piensa que el crecimiento sin fin y el consumismo ilimitado pueden seguir adelante sin tomar en cuenta los límites ecológicos del planeta ni los límites económicos de la gente”. (Shiva, 2011)

Desde determinados intereses, la crisis ambiental se explica por causas como el crecimiento demográfico y la consecuente expansión de la pobreza características del sur global; no se habla de la concentración de la riqueza y la extrema riqueza y de las fuentes globales de contaminación, características las dos, del norte industrializado y su modelo de desarrollo. Sin duda, la crisis ambiental es un problema sistémico que involucra a todos, pero sí es políticamente necesario señalar que es en la estructura del poder económico y político global, donde se enredan las perspectivas que viabilizan otro modo para el desarrollo y la convivencia planetaria.

Por el otro lado, en pueblos y comunidades locales en las cuatro latitudes se ha despertado una potente movilización para reivindicar una racionalidad por fuera del desarrollo convencional y la modernidad occidental. Postulan una nueva convivencialidad sustentada en el respeto a la diversidad cultural y a la naturaleza donde la comunidad es el sostén del ser individual y de su sentido de pertenencia, mientras, la naturaleza es la madre que sostiene a la comunidad; en los andes esta perspectiva, se la denomina Sumak Kawsay; este reverdecir por una nueva racionalidad ecológica, surge justamente por la escalada de amenazas a su cultura y sus territorios con fines de asimilación por un lado y por otro con fines extractivistas de recursos que en dichos espacios existen.

El extractivismo de exportación, a gran escala y de alta intensidad y las consiguientes obras de infraestructura funcionales (vías de acceso y transporte de materias primas, centrales hidroeléctricas, instalaciones para los procesos

extractivos, campamentos, etc) en territorios de pueblos originarios y comunidades locales representan la fuente principal de los conflictos socio ambientales que se registran en prácticamente todos nuestros países y en general en nuestros países aun dotados de riquezas naturales. El discurso que respalda estas intervenciones es el mismo en todo lado, independientemente del matiz político de los gobiernos: la necesidad de recursos para el desarrollo nacional (Aprodeh, 2018); las prácticas de violencia y corrupción, igualmente están estandarizadas (Gudynas, 2017).

Efectivamente, una reciente investigación de (Aprodeh, 2018) sobre los abusos de poder contra defensores y defensoras de derechos humanos y territoriales realizada en la región andina demuestra que en general son tres las estrategias que la alianza Estado/Transnacionales utilizan para viabilizar el Estado extractivista en los diferentes países: el uso de la fuerza física, el discurso (del desarrollo) y el marco jurídico.

En el Ecuador los conflictos socio ambientales se han agudizado en la última década entre comunidades indígenas y campesinas con el Estado por las concesiones mineras otorgadas en sus territorios. Un estudio de Rainforest Information Center (2018) señala que alrededor del 14% de las tierras indígenas se encuentran dentro de concesiones mineras. “Por ejemplo, las tierras Awá cubren aproximadamente 116.544 ha en el noroeste de Ecuador, a lo largo de la frontera con Colombia; 81.179 hectáreas de sus tierras están incluidas en las concesiones mineras recientes, casi el 70% del territorio awá. El territorio del pueblo Shuar abarca aproximadamente 1,6 millones de hectáreas del bosque lluvioso amazónico en el sureste de Ecuador. De esto, más de 860.000 hectáreas están incluidas en la concesión minera, más de la mitad de su territorio” (Vandegrift, 2018)

Según este mismo estudio, las concesiones mineras en Ecuador pasaron del 3% del territorio nacional en el año 2000 al 13% en el 2017, esto es 3'693.000 has disponibles para la minería. De estas concesiones, altos porcentajes de territorio corresponden a áreas bajo sistemas de protección por su

importancia ecosistémica, servicios ambientales o biodiversidad: “De los bosques protegidos que están afectados, 27 reservas tienen más del 50% de su área total incluida en las concesiones mineras; 15 tienen más del 90% de su área total incluida en las concesiones mineras.” (Vandegrift, 2018); el diagnóstico del objetivo 4 del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 relacionado a garantizar los derechos de la naturaleza reafirma que “Casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano está bajo contratos de asociación para la exploración o la explotación de petróleo. Los crecientes problemas derivados de la degradación ambiental, la pérdida acelerada de espacios naturales, la constante ocupación de tierras indígenas y comunitarias, así como la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico, vienen acompañados, desde la década de los años setenta, de conflictos socio-ambientales.” (SENPLADES, 2009)

Este proceso ha madurado con fuertes entretelones jurídicos, desde normativas neoliberales en el año 2000 como la denominada Ley Trole II desde donde se generan las condiciones para la inversión extranjera en minería a gran escala, luego el “Mandato Minero” en el 2007, donde se restringe determinados ámbitos para la minería; la constitución del 2008 que plantea un conjunto de derechos que abarcan a pueblos ancestrales y sus territorios y a la naturaleza; en el 2009 se promulga la ley de Minería y en la actualidad se ha procedido con reformas legales que eximen a las transnacionales de determinadas obligaciones tributarias y de preservación ambiental (MINKA URBANA, 2017), todo esto a pesar de un referéndum donde se prohíbe la extracción minera en zonas de recarga hídrica, páramos y entornos urbanos realizado en el 2018.

La principal organización indígena del Ecuador, la CONAIE, en su demanda de inconstitucionalidad a la ley de minería del 2009, sostenía que “La ley minera vigente contiene preceptos que permiten el desplazamiento, la división y el gravamen del territorio de las nacionalidades indígenas del Ecuador, mediante el establecimiento obligatorio y discrecional de servidumbres para la actividad minera ... consagra además la

libertad de prospección por la cual se permite a cualquier persona irrumpir en territorio de las nacionalidades indígenas para realizar actividades de prospección.” (Demanda de inconstitucionalidad de la ley minera por parte de CONAIE, 2009: 22).

De esta manera la trama jurídica nos presenta un escenario altamente contradictorio entre marcos regulatorios conservacionistas y otros que promueven el extractivismo con la inversión minera. La consulta previa e informada (Art. 57.7 de la constitución) a comunidades en territorios que serían afectados por la explotación minera, por ejemplo, nunca se ha puesto en práctica; los derechos colectivos sobre el control territorial, respeto a la gobernanza indígena y usufructo de los recursos allí existentes por parte de sus habitantes ancestrales, no se ha considerado; los derechos a la naturaleza y prohibiciones de intervenir en áreas protegidas, es normalmente ignorado.

En cuanto al discurso sobre el desarrollo, líderes de los gobiernos progresistas en América Latina como García Linera en Bolivia planteaba en su momento que “sin extractivismo no podemos salir del extractivismo” (García Linera, 2013); mientras que Rafael Correa en Ecuador señalaba que “el mayor atentado a los derechos humanos es la miseria y el mayor error es subordinar esos derechos humanos a supuestos derechos de la naturaleza” (Correa, 2014), y que el extractivismo servirá para invertir en talento humano, ciencia, tecnología e innovación.

Como señala Maristella Svampa “no es casualidad, entonces, que en este escenario de reprimarización de la economía, caracterizado por la presencia desmesurada de grandes empresas transnacionales, se hayan potenciado las luchas ancestrales por la tierra, de la mano de los movimientos indígenas y campesinos, al tiempo que han surgido nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales (definidos como “bienes comunes”), la biodiversidad y el medio ambiente; todo lo cual va diseñando una nueva cartografía de las resistencias, al tiempo que coloca en el centro de la agenda política la

disputa por lo que se entiende como “desarrollo sustentable” (Svampa, 2008).

En el marco de estas contradicciones, el uso de la fuerza surge como opción que dirime desde la lógica del poder, el conflicto. En Ecuador, varios casos ya se registran de secuestro, prisión, muerte y desalojos en comunidades que resisten a la violación de sus derechos colectivos y territoriales como en Nankitis (Morona Santiago) y Río Blanco (Azuay) por citar los más recientes.

Este contexto tiene fuertes bifurcaciones socio políticas que requieren investigación y fundamento para potenciar la defensa de territorios y de sus pueblos sustentándonos en el abundante marco legal del país y de los convenios internacionales y de esta manera garantizar derechos humanos colectivos y de la naturaleza frente al conjunto de amenazas internas y externas que maduran alrededor de los recursos naturales de estos territorios.

De acuerdo al presente estudio con los ocho casos de territorios de vida, se han identificado dos grandes amenazas que vienen directamente de las lógicas económicas transnacionales y del maldesarrollo: el extractivismo donde en primer plano están activos la minería y la extracción petrolera, luego la extracción maderera con su secuela de deforestación y pérdida de biodiversidad; en segundo término, la producción de monocultivos para la exportación: flores, camarones, y para la agroindustria palma, soya entre otras.

Los conflictos que generan estas amenazas son similares a las que suceden en muchos países de América latina y del mundo, siendo lo más impactante, que estas se proyectan a los territorios generando amenazas internas que desconfiguran la trama social, económica y ambiental allí existente poniendo en riesgo tanto la estabilidad de los ecosistemas como las posibilidades de reproducción de las propias comunidades bajo sus propios presupuestos organizativos y culturales.

2. METODOLOGÍA

La metodología aplicada tiene como referencia la propuesta por Borrini-Feyarabend y G. “Autofortalecer los TICCA-orientaciones y recursos para procesos por pueblos indígenas y comunidades locales custodios de TICCA – borrador para ser usado por socios de la GSI, el Consorcio TICCA” (2017). Su principal herramienta es el dialogo en las organizaciones comunitarias y el uso de cartografía social como método para mapear los datos territoriales desde la perspectiva de los actores y socializarlos gráficamente; es un método que apunta a la construcción colectiva del conocimiento sobre el territorio de manera vivencial e integral, en este caso, permitió visualizar geográficamente el territorio de pueblos y nacionalidades, ubicar sus recursos y caracterizar y georeferenciar las amenazas.

El proceso de investigación (auto re-conocimiento) contempló reuniones de trabajo, grupos focales, talleres, testimonios y encuentros con las organizaciones y representantes de pueblos indígenas y comunidades locales que se involucraron en la iniciativa. Implicó una lógica organizativa en cascada inversa: desde los territorios y sus organizaciones con testimonios de personas que encarnan el saber local y talleres locales; socializaciones a nivel regional por biocorredores delimitados a través de talleres y por último intercambio de experiencias y diseño de estrategias a nivel nacional.

El estudio se desarrolló en cuatro fases: diagnóstico; procesamiento y sistematización de ocho casos; balance y sistematización de realidades regionales (sierra norte y sierra sur; amazonía norte y amazonía sur; y costa); y evaluación de los sistemas de gobernanza en los territorios y su relación con las amenazas y derechos, y diseño de estrategias de resistencia.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El proceso investigativo ubicó en la mesa del debate de las organizaciones comunitarias un conjunto de amenazas internas y externas que estos experimentan en su realidad; son amenazas interrelacionadas y de carácter estructural como el cambio cultural y las migraciones, la degradación de los ecosistemas por expansión de la frontera agrícola, el mercado de tierras, el extractivismo y la desterritorialización entre otras. Aquí nos vamos a referir fundamentalmente a las grandes amenazas territoriales que derivan directamente de las lógicas del extractivismo (minería y petróleo).

Desde la perspectiva de las organizaciones comunales, el impacto de estas amenazas sobre sus territorios de vida, cae directamente sobre las lógicas internas de las comunidades, pues generan desconfiguraciones sociales, culturales y ambientales que desestabilizan las formas vernáculas de organización socio-económica que se han desarrollado siempre en función del ecosistema en que habitan y su capacidad de acogida; quebrantada esta relación, las posibilidades de reproducción comunitaria bajo sus parámetros culturales, queda en entredicho. La incertidumbre que refleja estas percepciones, son evidenciadas con los datos sobre concesiones extractivistas en esos territorios:

CUADRO 1 – Superficie de Territorios de Vida bajo concesión minera

Territorios de Pueblos y comunidades	Superficie (ha)	Concesión Minera		Concesión Petrolera	
		Superficie (ha)	(%)	Superficie (ha)	(%)
Shuar Arutam	232533,62	164114,64	70,58	60474,82	26,01
Comuna Ancestral Indígena Agua Blanca	9201,51		0,00		0,00
Shagli Mesarumi Jeco	6278,89	6271,87	99,89		0,00
Organización Kañari UCOIT	9767,50	45,26	0,46		0,00
Waorani/AMWAE	774488,83	970,41	0,13	483587,87	62,44
Comunidad afro Playa de Oro	10608,83	10158,34	95,75		0,00
Territorio Estuario del Río Portoviejo	40,35		0,00		0,00
Territorio Pueblo Kayambi	107585,96	567,83	0,53		0,00
Total	1150505,50	182128,35	15,83	544062,69	47,28

Fuente de información: OFIS-PPD Territorios de vida en Ecuador 2018; Elaboración ALDEA

El territorio para los pueblos y comunidades no es sólo un pedazo de tierra, es ante todo un espacio de convivencia, identidad, cultura y sustento donde crece y madura una comunidad, por ello, prefieren denominarlo “territorios de vida”, pues ahí se realiza y reproduce integralmente su existencia.

Si una gran extensión del territorio de estos pueblos es intervenido por agentes externos, fragmentando la conectividad ecológica, degradando el ecosistema a través de deforestación y vías, implementando infraestructuras e instalaciones, y extrayendo elementos del subsuelo, la afectación sobre los medios de vida de estas comunidades resulta irreparable como la contaminación de fuentes de agua y suelos y la disminución del hábitat donde la biodiversidad

ejerce sus ciclos naturales; este bloqueo a las formas de vida ancestral se asocian a la aparición y desarrollo de pobreza, marginalidad y violencia. (OFIS, 2018).

Para las mujeres de la Asociación de mujeres Waorani, AMWAE, los hombres se dejaron absorber por las lógicas de las empresas petroleras que han afectado la propia organización comunitaria al envolverlos en valores ajenos como el dinero, la competencia y el alcohol. Para estas líderes femeninas, es fundamental recuperar la identidad y defensa del territorio desde su perspectiva como madres y mujeres, pues para ellas, sin territorio no hay continuidad como familias ni como comunidad como refleja el testimonio de una compañera de dicha organización:

“Nosotras no queremos petroleras. Mujeres quieren cuidar porque va a contaminar. No piensen que comunidades no tienen sitios espirituales que dejaron antiguos, saladeros, lagunas. Ahí vivimos nosotros, Taromenane también, vamos a morir si no cuidamos, hijos nietos van a sufrir. Para nosotras un gran problema son las vías, la tala de madera, las empresas de petróleo” (OFIS, 2018).

La perspectiva feminista en el análisis que hacen las mujeres cuestiona radicalmente las prácticas masculinas de organización e interrelación con el mundo externo: *¿por qué hombre no plantea vivir bien, hombre va a la compañía y no trae nada?, nosotros escuchábamos y pensando porqué habla así esta gente*

... por qué no sienta a escuchar, coordinar tu territorio, tu gente, tu lengua. ¿por qué no hace bien? Así va a venir territorio como árbol que crece alto flaqueando, flaqueando. Por ello, cinco mujeres decimos organicemos mejor. Tengo que vivir bien, tengo que guiar a mi familia bien. (OFIS, 2018).

Las mujeres Wao bajo estas preocupaciones, conformaron una potente organización que lideró nacional e

internacionalmente la defensa del parque nacional Yasuní y continúan activando por los derechos de la naturaleza en la amazonía ecuatoriana; como estrategias controlan proyectos productivos alternativos a la extracción maderera y a la caza de animales silvestres; hoy tienen importante incidencia sobre gobiernos locales e instituciones del gobierno central como el Ministerio del Ambiente.

Para el pueblo Shuar y su organización territorial “Arutam” la prioridad es lograr el reconocimiento de Circunscripción Territorial Indígena a su territorio, lo cual les garantizará que su gobierno y sistema de gobernanza sea reconocido por el Estado como forma de lograr autodeterminación constitucional sobre su espacio.

“El PSHA desea un futuro en el cual los recursos naturales sobre los que habitan no sean una amenaza sino una oportunidad permanente y armónica con un entorno conservado y utilizado en forma sustentable. Frente a la minería las estrategias organizativas han dado mucha importancia a la denuncia, oposición y defensa de sus derechos ante el proceso violento con el que se ha dado lugar a la concesión de su territorio ancestral a proyectos de minería a gran escala. Complementariamente el PSHA trabaja por mejorar la calidad de vida de las familias desde el uso sostenible de los medios de vida, el aprovechamiento de las potencialidades culturales, científicas, tecnológicas y artísticas de sus comunidades e implementar políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático” (OFIS, 2018).

Si bien las amenazas representan un estado de incertidumbre en los pueblos bajo presión extractivista, es pertinente y responsable anotar las reflexiones de representantes de las organizaciones que nos enseñan la posición proactiva de las mismas para asumir una resiliencia consciente y concertada para enfrentar el presente y gobernar el futuro.

Los vaivenes del marco legal y defensa de derechos

Los derechos colectivos (art. 57) y los derechos de la naturaleza (art. 71 al 74) que representan para el caso ecuatoriano el marco en el cual es posible ejercer la defensa territorial han sido plasmados en la constitución a partir de sendos procesos de agitación y lucha por parte de los pueblos indígenas.

La constitución reconoce el derecho de los pueblos ancestrales mantener la posesión de sus tierras y a participar del uso y usufructo de los recursos que se encuentren en ellas; a conservar y usar la biodiversidad que allí exista. Incluye el derecho a la consulta previa, libre e informada en caso de existir planes estatales que los afecten; establece además el reconocimiento a las formas de organización social y sistema de autoridad en sus territorios.

La norma de mayor potencia para la lucha anti-extractivista, es aquella sobre la consulta previa, pues en dos territorios de pueblos y comunidades del Ecuador, en Río Blanco en Azuay donde las comunidades locales en alianza estratégica con movimientos sociales ambientalistas y hasta gobiernos locales lograron que los tribunales de justicia suspendan la actividad minera de una compañía china; la otra, en la amazonía en tierra Ai Cofán (Sinangoe, provincia de Sucumbios), igualmente los tribunales de justicia suspendieron actividades mineras.

Los mandatos legales y su implementación marcan una fuerte brecha de implementación, pues el marco regulatorio es bastante extenso para defender derechos, sin embargo Estado y los aparatos de justicia miran hacia otro lado cuando se trata de resolver las demandas comunitarias, por eso, los fallos mencionados, representan hitos históricos en la lucha por la territorialidad de pueblos y comunidades y por la defensa de los derechos de la naturaleza.

Las contrariedades con el marco legal que respalda estos derechos, vienen de la veta economicista de la propia constitución cuando marca como sector estratégico a los recursos naturales no renovables (art. 313) y se refiere a los existentes en el subsuelo, a yacimientos minerales y de

hidrocarburos (art. 408); en la ley de minería se habla de la potestad del Estado para expropiar terrenos con recursos estratégicos. La contradicción que conlleva la conflictividad está entonces en por un lado se reconoce propiedad sobre territorios indígenas y por otro se habla de propiedad estatal sobre el subsuelo sin excepcionalidad. “Lamentablemente, bajo la categoría de “recurso estratégico” se da prelación al extractivismo por sobre los derechos de la naturaleza, los derechos colectivos y se declina transitar por la vía hacia el Buen Vivir y en última instancia se desplaza la vida misma del centro del interés del Estado, por el interés del capital y las transnacionales. Los casos que viven bajo incertidumbre por las amenazas de la minería son los territorios de vida de las comunidades de Playa de Oro, Mesarrumi-Jeco y Pueblo Shuar Arutam, mientras las mujeres de la AMWAE deben enfrentarse con la expansión petrolera en la provincia de Pastaza”. (Carpio, Barrera, PPD, & OFIS, 2018)

4. CONCLUSIONES

La característica central de todos los territorios de este proceso de autofortalecimiento es que se encuentran en contextos de fuertes cambios de la ruralidad generados desde la centralidad del desarrollo y sus perspectivas de integración y homogeneización a la economía de mercado y a la cultura de la modernidad occidentalizada y cuyo actor fundamental es el Estado nacional y las grandes empresas transnacionales y nacionales que van detrás de la institucionalidad oficial, principalmente de tipo extractivista (petroleras y mineras) aunque no exclusivamente, pues los bosques son acosados por madereras, los manglares por camaronerías, las playas por salineras, los valles y suelos agrícolas por empresas florícolas, entre las más nombradas.

Amenazas

Si bien las amenazas son de naturaleza diferente, todas apuntan a desestructurar los territorios, desconfigurar las lógicas de vida de sus comunidades, desterritorializarlas,

asimilarlas al sistema o criminalizarlas.

En los territorios de los pueblos y comunidades que representan nuestros casos, encontramos varias categorías de amenazas: por minería y petróleo, por expansión de monocultivos y por relación con áreas protegidas; indistintamente estas amenazas están ya “trabadas” con sus territorios expandiendo lógicas atentatorias a los derechos de la naturaleza pues se destruye bosques, biodiversidad, se contamina el agua y los suelos. En la cartografía se identifica claramente las sobreposiciones en las concesiones mineras, el avance de la frontera de agricultura comercial y la delimitación de áreas protegidas con los territorios de los pueblos y comunidades.

Las amenazas externas que hemos visto, conllevan intrínsecamente amenazas internas: fragmentación del territorio, divisiones en la comunidad, conflictos entre comunidades por el agua; cambio de valores donde el salario cobra estatus de poder entre los jóvenes; conflictos de uso del suelo y nuevas lógicas económicas, cambio cultural y desconfiguración del tejido social y el sistema de gobernanza.

Marco legal

Los territorios de pueblos y comunidades -territorios de vida- están amparados por un conjunto de derechos constitucionales entre los que destacan los derechos humanos, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza; se acompañan además por varios acuerdos, convenios internacionales y el cuerpo legal secundario.

A pesar de este marco legal, existe una altísima brecha de aplicación, pues estos territorios están sufriendo con sus habitantes un proceso de acoso permanente, que implican de hecho desconocimiento y rebase a las leyes establecidas; en ese contexto no existe instancia ni actorías que tomen partido por el ejercicio de la justicia. El Estado como garante de derechos se ha tornado o se reafirma como un ente impávido que invisibiliza el conflicto socio ambiental que viven estos pueblos y comunidades; invisibiliza los atentados contra la naturaleza e invisibiliza los derechos constitucionales.

Al margen de estas constataciones, dentro del marco legal e institucional ecuatoriano existen vías definidas para la exigencia de derechos. En este proceso hemos determinado que cada amenaza tiene un contra-referente en derechos y las instancias correspondientes como autoridad regulatoria. La consulta previa e informada tanto como derecho constitucional (derechos colectivos) y como acuerdo internacional (Convenio 169) nos resulta el instrumento más poderoso para ejercer la defensa de los territorios de vida; el reto es avanzar hacia el consentimiento previo que nuestro sistema legal, aun no incorpora.

Desafíos

Para los pueblos indígenas y comunidades locales, este proceso les ha puesto fundamentales temas de reflexión que pasa por adecuar sus presupuestos organizativos y sus sistemas de gobernanza a las nuevas vicisitudes de las transformaciones agrarias y del avance extractivista.

Les plantea la necesidad primordial de establecer alianzas y articulaciones con instituciones y organizaciones democráticas de la sociedad nacional como la defensoría del pueblo, las universidades, colectivos por la ecología, jóvenes, mujeres, organizaciones populares y de trabajadores urbanos, ONGs alternativas y organismos internacionales por la defensa de los derechos humanos y la naturaleza, pues solamente amplificando sus denuncias podrá encontrarse un eco que rebase las realidades territoriales en la selva, en los andes, en las costas.

Informarse y conocer, tejer redes, comunicar, difundir movilizar, incidir y litigar son entonces las alternativas de pueblos y comunidades de territorios de vida amenazados en el Ecuador.

El reto que enfrentan en general todas las organizaciones participantes de este proceso es el reconocimiento como actores sociales y políticos apelando a la constitución y los derechos de participación y derechos colectivos. El Estado y su institucionalidad frente a la emergencia de la organización, mantiene una posición

incólume de paternalismo clientelar y de indiferencia sustentada en el peso colonial que lo instituye como ente superior y estructurado con la misión del desarrollo por sobre cualquier opción de respeto a la diferencia. El Estado, para pueblos y comunidades representa la institucionalidad que desordena el territorio, que hostiga, que fragmenta, que desarticula la posibilidad del Buen Vivir.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Aprodeh, e. a. (2018). *Abusos de poder contra defensores y defensoras de los derechos humanos, del territorios y el ambiente. Informe sobre extractivismo y derechos en la región andina, Bogota, La Paz, Lima, Quito, Bruselas*.
- Carpio, P., Barrera, M., PPD, & OFIS. (2018). *Territorios de Vida en Ecuador*.
- Constitución. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Correa, R. (24 de Mayo de 2014). *EL CIUDADANO*. Obtenido de el mayor atentado a los derechos humanos es la miseria y el mayor error es subordinar esos derechos humanos a supuestos derechos de la naturaleza.
- Davalos, P. (05 de mayo de 2013). *América Latina en movimiento*. Obtenido de https://www.alainet.org/images/Las%20falacias%20del%20extractivismo_PD.pdf
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas*. Madrid: Plaza Janes.
- FIDH. (10 de Octubre de 2018). *Movimiento Mundial de los Derechos Humanos*. Obtenido de https://www.fidh.org/es/region/asia/china/china-informe-revela-patron-de-violaciones-de-los-derechos-humanos-y?var_mode=calcul
- Garcia Linera, A. (22 de Noviembre de 2013). *Ministerio Coordinador de Sectores estrategicos*. Obtenido de <http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/vicepresidente-de-bolivia-destaca-la-necesidad-de-extraer-recursos-naturales-para-superar-la-pobreza/>

Gudynas, E. (2017). *Extractivismos y corrupción en América del Sur: Estructuras, dinámicas y tendencias en una íntima relación*. San Juan, Argentina: CLAES.

Kempf, I. (2009). Cuando la fuerza irresistible mueve al objeto inamovible. En V. autores, *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, hacia un mundo intercultural* (pág. 55). Madrid: Catarata.

MINKA URBANA. (2017). *Festín Minero Un regalo a los capitales megamineros Estado de Situación de la Megaminería en el Ecuador*.

Mujica, V. (07 de marzo de 2018). *El Observador*. Obtenido de Arremetida china en América Latina: ¿en qué países y sectores está invirtiendo más?: <https://www.elobservador.com.uy/nota/arremetida-china-en-america-latina-en-que-paises-y-sectores-esta-invirtiendomas--2018375120>.

OFIS. (2018). *Ayuda memoria del encuentro para mapeo comunitario AMWAE*.

OFIS. (2018). *Estudio de caso Pueblo Shuar Arutam*.

OFIS. (2018). *TICCA Amazonia - Estudio de caso Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonia Ecuatoriana AMWAE*.

OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina.

Prebisch, R. (1981). *El capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.

Shiva, V. (2011). Democracia de la tierra y los derechos de la naturaleza. En A. y. Acosta, *La Naturaleza con derechos: de la filosofía a la política* (págs. 139-170). Quito: Abya-Yala.

Svampa, M. (2008). *Populismos Latinoamericanos en el fin del ciclo progresista*.

Vandegrift, R. e. (2018). *Alcance de las concesiones mineras recientes en el Ecuador*.

Wallerstein, I. (1996). *La re-estructuración capitalista y el sistema-mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 8

LOS BOSQUES COMO BIEN DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE 2019: UN ACERCAMIENTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN FORESTAL EN CUBA

Gustavo Manuel Hernández Arteaga*

Los retos constitucionales ambientales se sitúan en distintas categorías, para la conservación de la naturaleza y la ecología humana en las garantías, los derechos y los bosques como objeto de protección constitucional. Los Estados contemporáneos están en plenos procesos de constitucionalización, donde los contenidos constitucionales, en especial los derechos y los bienes constitucionales, se expanden hacia las estructuras institucionales y sociales de la comunidad, de modo tal que no solo el propio derecho público, sino el derecho privado se ven reconfigurados por mandatos constitucionales.¹ Dotar al orden constitucional cubano de una plataforma doctrinal capaz de asegurar en el plano ius filosófico y teórico jurídico las tipicidades jurídico constitucionales de los bosques, constituye un objetivo primario de la investigación. Los bosques y su regulación

* Profesor del Departamento Derecho Público, Universidad Central de Las Villas. Maestrando en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad de la Habana.

¹ Guastini, Ricardo: La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, Estudios de teoría constitucional, Editorial Fontamara. México, 2001. pp 158.

como parte de lo forestal, ha encontrado recepción en las tendencias que constitucionales que han redimensionado el panorama ambiental y ecológico contemporáneo. La cuestión forestal ha traspasado los marcos del deslinde de la titularidad o el ejercicio de los derechos de propiedad sobre los bosques. La preocupación por el cambio climático, las culturas originarias indígenas americanas, se han incorporado a los procesos constituyentes² sobretodo en América latina, donde Cuba, no debe quedar aislado de una construcción doctrinal nunca estéril. La configuración constitucional de los bosques tiene su expresión en el ámbito administrativo, ambiental, social, económico y penal siendo inexistente en Cuba las tipicidades y consecuencias de la normación constitucional de estos recursos forestales.

Debe estructurarse en el orden nacional sobre qué principios y derechos se asienta la conservación de los bosques, como patrimonio natural, reservorio biótico, clave en el equilibrio ecológico. Permitiendo la construcción de una teoría política constitucional que supera la visión del bosque y los arboles como mercancía o propiedad, sino resaltando su función biológica y social.

La disciplina normativa forestal se ha encontrado marcada en nuestro país por las diversas funciones que el bosque cumple, ya sea como bien económico o productivo, como instrumento de defensa hidrogeológica del territorio, como valor ambiental en sentido amplio (protección de la fauna, flora, atmósfera, aguas, clima, ecosistema), como susceptible de un aprovechamiento recreativo o turístico o por sus funciones sociales. En efecto, las distintas normas que desde el siglo pasado se han aprobado en la materia, han impuesto unas obligaciones sobre los bosques para tutelar los distintos intereses públicos que más han preocupado en cada

² Martínez Dalmau, Rubén: Vivir bien e innovación en el nuevo constitucionalismo: La Constitución Ecuatoriana de 2008, Actas del Congreso Internacional América Latina: autonomía de la región, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), Editorial Trama, Madrid, 2002

momento o período histórico.³

Los bosques y los árboles, son un conjunto irreductible de la riqueza natural, de los ecosistemas terrestres. Su tipificación ambiental encuentra normativa y técnicamente expresada por la Ley Forestal y la ingeniería en montes y forestal. La constitucionalización de los recursos naturales, de la Naturaleza, los bosques como los árboles, permite en la época del antropoceno un enfoque holístico para la protección de la madre Tierra y la Pachamama⁴. La expresión constitucional de la ordenación y el fomento de los recursos forestales, específicamente a los bosques esta transversalizado por los desafíos del nuevo constitucionalismo latinoamericano y a su vez por la industrialización, la globalización y las tendencias eco políticas.

El derecho al desarrollo, los derechos de la Naturaleza, el derecho al ambiente sano, la sostenibilidad ambiental no se puede comprender sin esbozar la configuración constitucional de los bosques, ecosistemas terrestres y marinos imprescindibles para el equilibrio ambiental. Los bosques representan el 27 % del territorio nacional en Cuba, su importancia es crucial, para el desarrollo, la prosperidad y la sostenibilidad consagrada como propósitos del Estado Socialista de Derecho y justicia social⁵. Para establecer una regulación acorde con el imperativo ecológico moderno, y los

³ Guaita, Aurelio: Régimen jurídico-administrativo de los montes, Porto y Cía, Santiago de Compostela, 1956 y Derecho Administrativo, Aguas, montes y minas, Civitas, Madrid, 1986.

⁴ *Vid.* Gudyanas, Eduardo: La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la Naturaleza y justicia ecológica, en Revista Tabula Rasa, número 19, julio-diciembre, Bogotá, 2010, p. 45.

Thezá Manríquez, Marcel André: La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política, en Revista de la Universidad Bolivariana, volumen 10, número 29, Quito, 2011, p. 479-485. Las Constituciones del Ecuador del 2008 en su Capítulo Título II Derechos, Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza y la Constitución de Bolivia en su Capítulo Séptimo Biodiversidad, Coca, Recursos Forestales, reconocen los derechos de la Naturaleza o Madre Tierra, la biodiversidad, y los principios del ecologismo constitucional.

⁵ Informe 2016 de la Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba. p. 387.

Objetivos de Desarrollo Sostenible coherentes con la Carta de los Bosques firmada en Nueva York el 14 de agosto de 1992, se requiere de pautas constitucionales que aseguren las políticas públicas forestales nacionales y regionales.

No es posible vencer la lucha contra el cambio climático sin tener en cuenta los bosques del mundo. La gestión del proceso de transición hacia economías sostenibles, eficientes en el uso de los recursos y con bajas emisiones de carbono, así como la ampliación del uso de las energías renovables, dependerá de los recursos forestales⁶. La calidad de vida, tanto de los habitantes de las ciudades como de las poblaciones rurales, está subordinada a la disponibilidad de alimentos, agua potable y lugares de esparcimiento. En la mayoría de los países, los bosques pueden contribuir considerablemente a la obtención de estos activos, Cuba no escapa de esa realidad socio económica.

En nuestro país no ha sido de las materias abordadas la disciplina jurídica Forestal- Ambiental, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la primera década de los años 2000, sin embargo, fue prolífico y meritorio el empeño de académicos como Del Corral, Pérez Lobo, Sánchez Roca⁷, se encargaron antes en los primeros decenios del pasado siglo del estudio de la problemática forestal. Siendo pertinente en las condiciones de ruralidad, predominio forestal de varias regiones del país y en favor de la ampliación del estudio forestal que profesores como Garea Alonso, Cánovas González, Viamonte videaux al hilvanar los peldaños que evidenciaron la presencia el Derecho Forestal en Cuba. Una

⁶ Informe de la Organización para la Alimentación y la Agricultura FAO. Roma. 2010, p. 8.

⁷ Vid. Del Corral, José Isaac, *Derecho forestal cubano*, Tomo I, *Disposiciones fundamentales*, Imp. P. Fernández y CA S. en C., La Habana, 1936. Del Corral, José Isaac, "El problema forestal en Cuba. Utilidad de los montes", en Secretaría de Agricultura, Comercio y Trabajo, *Leyes vigentes que se han dictado para evitar la destrucción de la riqueza forestal cubana y tendientes a la conservación y repoblación de los montes nacionales*, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y CA, Habana, 1926. Pérez Lobo, Rafael, *Legislación de montes*, Cultural, S.A., La Habana, 1941. Sánchez Roca, Mariano, *Leyes de monte y caza*, Editorial Lex, La Habana, 1942.

rama del Derecho, para concebirse como tal, necesita una cátedra o producción científica sostenida, lo cual no ha sido la materia que nos ocupa, sin embargo, en el panorama jurídico foráneo, ha encontrado refugio y abundante evolución. Es inexcusable abocarse al estudio de cualquier categoría jurídica, institución, que, sin observar su sustento o fundamento constitucional, sobretodo porque se ha analizado recursos mineros, y el derecho de aguas, pretiriendo a los forestales, pero nunca desde la óptica primaria constitucional.

Las bases del desarrollo jurídico forestal emergen de la cimiento constitucional, el reconocimiento de los bienes de dominio público, donde se encuentran los bosques, la flora, y la fauna, existente en este como ecosistema terrestre. Indagar sobre la protección constitucional de los recursos forestales permitirá, no solo en primer término evidenciar los fundamentos constitucionales de la plataforma jurídica forestal en Cuba sino establecer los pilares para la reforma de la legislación forestal cubana. La nueva Constitución abre un espacio para el determinar la gestión y la participación de la ciudadanía sobre los bosques, el ejercicio de su titularidad sobre estos recursos, su manejo y administración por las corporaciones locales y por el Estado central. La flora y la fauna silvestre o nativa requieren de una ordenación uniforme, fundamentalmente a partir de los bosques, ecosistemas biodiversos, sobre todo en las áreas y zonas protegidas, enfatizando en las capacidades para la participación de las comunidades en la gestión de los bosques y su aprovechamiento. La Constitución de 1976 y 2019 reconocen bajo la forma de propiedad estatal socialista y la socialista de todo el pueblo respectivamente los elementos que caracterizan la titularidad sobre los bosques, sin embargo, nos ocupa una sistematización teórica sobre los bosques en desde el orden constitucional cubano.

La Declaración Internacional de los Bosques de 1992, de conjunto con la Carta de la Naturaleza se inserta en la construcción antropocéntrica o biocéntrica jurídica a partir de la tutela de los bosques por el orden constitucional interno de los Estados. El esquema jurídico complejo que se erige sobre

la comprensión de los bosques y los árboles como sujeto de derechos u objeto de protección de derechos, ha centrado los partidismos jurídicos ambientales. Ante los desafíos del cambio climático, la aprobación del Plan de Estado de enfrentamiento contra el cambio climático, las políticas públicas forestales alcanzan una relevancia básica en la conformación de una agenda de gobierno para la sostenibilidad y sustentabilidad de los planes de desarrollo cubano. Cánovas González⁸ manifiesta que en el texto constitucional se definen aquellos bienes jurídicos esenciales, entre los cuales hay que situar el Ambiente. La categoría de bien, y consiguientemente la de valor, no proceden precisamente de las ciencias jurídicas, sino de la reflexión filosófica. No es valor necesariamente aquello que se apega a la ley, o al ordenamiento jurídico vigente, sino que su fundamento último está en el ámbito extrajurídico. Los valores sociales resultan de la interacción entre las dimensiones objetiva, que tiene en cuenta el ambiente como espacio necesario para la manifestación de la vida, proveedor de bienes, servicios, funciones; y dimensión subjetiva, como percepción de esos bienes y procesos en las necesidades e intereses de los sujetos, en su individualidad y en los distintos niveles asociativos.⁹ Los bosques ecosistema terrestre representa para las comunidades campesinas, y los ciudadanos de los municipios rurales la fuente principal de sus riquezas, en estos tiene su génesis valores originarios de las comunidades y pueblos.

Precisamente después de estructurar la naturaleza jurídica de los bosques, podemos establecer un prisma jurídico capaz de guiar a la ciudadanía, a los funcionarios, gobernantes y decisores incluso en contextos donde se establece una jurisdicción especial ambiental. Las tendencias del constitucionalismo latinoamericano de inicios del siglo XXI

⁸ Cánovas González, Daimar: Estudios sobre Derecho del Ambiente, Editorial Hermanos Vadell. Caracas, 2011, p. 92.

⁹ Cánovas González, Daimar: La tutela constitucional del Ambiente, en: *Revista Cubana de Derecho Ambiental*, año VI, número 15, Julio- diciembre, La Habana, 2015. p.7.

reconocen derechos sobre los bosques a las comunidades indígenas o los propios derechos del bosque frente al extractivismo. Determinar el estatus jurídico de los bosques¹⁰ y la Naturaleza, a la biodiversidad, mediante el plexo jurídico que le resulta intrínseco es clave para el amparo constitucional ambiental y la exigencia de responsabilidad administrativa, ante el menoscabo o daño de los bosques, emerge al elucidar su cualificación constitucional.

Los presupuestos jurídicos de la nueva Constitución supera la concepción sostenida por aquellos que defendían la existencia de retos ambientales en la Constitución cubana de 1976. El simple hecho de aparecer el medio ambiente como bien jurídico protegido en el texto constitucional, ya es relevante dada la trascendencia social del mismo y la intención de priorizarlo en relación con otros valores igualmente merecedores de protección.¹¹ La cuestión ambiental y dentro de esta la protección de los bosques en la Constitución de la República de Cuba de 2019, requiere de especificar su contenido desde las corrientes del neo constitucionalismo hasta las tendencias del denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano, donde prima un enfoque biocéntrico, paradigma que a su vez debe ser superado por el ecologismo constitucional. Establecer el estatus jurídico de los bosques depende de reconocerle los derechos y deberes colectivos derivados de la regulación constitucional de lo forestal: la participación ciudadana en la gestión forestal, los derechos de tenencia y acceso bosque por los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, así como los derechos de la biodiversidad.

¹⁰ Rey Santos, Orlando: El derecho ambiental en un planeta en crisis. *Fundamentos del Derecho Ambiental*. ONBC. La Habana.2012. p. 64.

¹¹ PRIETO VALDÉS, Martha, "Funciones de la Constitución" en, *Revista Jurídica*, Ministerio de Justicia, año 5, número 9, enero-junio, La Habana, 2004, p. 43.

CONCLUSIONES

La Constitución de la República de Cuba establece los fundamentos para la regulación de los bosques como bienes de especial protección permitiendo la conservación, fomento y aprovechamiento forestal. El derecho a un medio ambiente sano, se incorpora al texto constitucional, como presupuesto para la conservación del bosque como objeto de especial protección y formulación para el cumplimiento de los deberes en materia ambiental. La tipicidad jurídica constitucional de los bosques, determina los derechos de la biodiversidad, los derechos de acceso y tenencia del bosque por los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, el derecho a la participación en la gestión forestal.

Los principios del ecologismo constitucional y su autonomía contribuirán a definir las competencias estatales para la protección forestal, los derechos y deberes ambientales vinculados a los bosques en la nueva Constitución cubana. El panorama constitucional cubana presenta una oportunidad invaluable para la sistematización coherente del régimen forestal cubano, a fin de homogenizar las políticas públicas sobre los bosques y los recursos forestales. Entre el antropocentrismo jurídico y el biocentrismo jurídico constitucionales, Cuba debe hilvanar su propia dogmática jurídica para la preservación del patrimonio forestal.

BIBLIOGRAFÍA

Amat Escadell, Luis: Derecho Agrario. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Valencia. 1966.

Balboa López, Xavier: La historia de los montes públicos españoles (1812-1936): un balance y algunas propuestas. Historia Agraria. Número 18. Madrid. 1999.

Bustos Flores, Carlos y Chacón Parra, Galia: El desarrollo sostenible y la agenda 21, en: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, Telos, volumen 11, Universidad Privada Dr.

Rafael Belloso Chacín, Maracaibo, 2009.

Catalano, Eduardo F.; Brunella, María Elena y Lucero, Luis E.: *Lecciones de Derecho Agrario y los recursos naturales*, Zavalía editor, Buenos Aires. 1998.

Cánovas González, Daimar: *La tutela constitucional del Ambiente*, en: *Revista Cubana de Derecho Ambiental*, año VI, número 15, Julio- diciembre, La Habana, 2015.

_____: *Estudios sobre Derecho del Ambiente*, Editorial Hermanos Vadell, Caracas, 201.

Comisión Europea: *Libro Verde sobre protección de los bosques e información forestal en la UE: Preparación de los bosques al cambio climático*, Bruselas, 2010.

Del Corral, José Isaac: *Derecho forestal cubano*, Tomo I, *Disposiciones fundamentales*, Imp. P. Fernández y CA S. en C., La Habana, 1936.

Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000. Se ha publicado más información sobre las definiciones de bosques en distintos documentos de la FAO (FAO, 1998d; FAO, 2000f), consultar en el sitio oficial de la FAO en: www.fao.org/FORESTRY/FO/FRA/index.jsp.

Fraga, Gabino: *El régimen patrimonial del Estado. Derecho Administrativo*. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México D.F. 1983.

Gallardo Gallardo, Enrique: *Manual de Derecho Forestal*. Corporación Nacional Forestal. Santiago de Chile. 2013.

_____. y Schmithüsen, Franz: *La Contribución del Derecho Forestal - Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina*. IUFRO Headquarters. Vienna. 2005.

García Fernández, Jorge Mario y Rey Santos, Orlando: *Foro de negocios e instrumentos jurídicos internacionales en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible*. Felix Varela, La Habana, 2005.

González, José y Ieal, Regina: *Manejo de Recursos naturales y derecho consuetudinario*, en *Revista Nueva Antropología*, volumen XIII, número 44, agosto. México D.F. 1993.

Gilletta, Francisco: *¿Que ocurre con el Derecho Forestal Argentino?* Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Disponible en: <http://www.acader.unc.edu.ar> (Consultado el 27 de marzo de 2019)

Guaita, Aurelio: Derecho Administrativo Aguas, Montes y Minas. Editorial Civitas. Madrid. 1982.

Guastini, Ricardo: La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano, Estudios de teoría constitucional, Fontamara. México D.F. 2001.

Hernández Martínez, Eduardo: Los recursos naturales y el patrimonio de la Nación. En Revista *Ius et Praxis*, Número 42, Facultad de Derecho, Bogotá, 2011.

Hernández Aguiar, Orisel: Los retos ambientales de la Constitución, Fundamentos jurídicos constitucionales de la gestión ambiental en Cuba, Propuestas para su perfeccionamiento desde una perspectiva integral. I Congreso de Política, Derecho y Justicia Ambiental, 9na Convención Internacional sobre Desarrollo y Medio Ambiente, La Habana, 2013.

Huapaya Tapia, Ramón: El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. Revista de Derecho Administrativo. Número 14. Lima, 2012.

Lázaro Benito, Félix: La ordenación constitucional de los recursos forestales. Editorial Tecnos. Madrid. 1993.

Morand-Deville, Jacqueline: L'environnement dans les constitutions étrangères, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, número 43, París. 2014.

MATHIEU, Bertrand: La Constitutionnalisation du droit de l'environnement, Xèmes Journées juridiques franco-chinoises, Centre de Recherche en Droit Constitutionnel. l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2006.

Martínez Dalmau, Rubén: Vivir bien e innovación en el nuevo constitucionalismo: La Constitución Ecuatoriana de 2008, Actas del Congreso Internacional América Latina: autonomía de la región, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), Editorial Trama, Madrid, 2002.

Meza, Antoine, Normes de gestion durable et politiques forestières : le cas des forêts de montagne en Europe. Thèse de doctorat. Ecole National du Génie Rural des Eaux et des Forêts. AgroParisTech-ENGREF. Paris. 2005.

Moreno Molina, José Antonio: Protección jurídica de los montes, En:

Revista de Derecho de los Bienes Públicos, Aranzadi Civitas, Pamplona. 2009.

Parejo Alfonso, Luciano: Teoría General del Dominio Público, El concepto y la naturaleza jurídica del dominio público; un ensayo de reconstrucción dogmática de su teoría general, en: Revista de Administración Pública. Enero- diciembre. Madrid. 1983.

PRIETO VALDÉS, Martha, "Funciones de la Constitución" en, *Revista Jurídica*, Ministerio de Justicia, año 5, número 9, enero-junio, La Habana, 2004.

Red Latinoamericana Forestal Ambiental y sus diálogos hemisféricos. Disponible en: <http://dialogosdelareladefa.blogspot.com/2015/04/doctrina-del-derecho-forestal.html> . (Consultado el 30 de enero de 2019)

ROSATTI, Horacio D, Derecho Ambiental Constitucional, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004.

Ruiz Pérez, María y García Fernández, Carlos: Los servicios ambientales de los bosques, en: Revista Ecosistemas, número 16, septiembre, Madrid, 2007.

Zambrano Cetina, William: Deberes de los particulares en la Constitución y el Medio Ambiente, Revista Opus, número 16, Asociación Internacional de Derecho Administrativo. México D.F. 2014.

SECCIÓN IV

ESTADO, INTEGRACIÓN Y MOVIMIENTOS SOCIALES

CAPÍTULO 1

ALBA-TCP: EXPRESIÓN DE JUSTICIA SOCIAL DESDE LA POLÍTICA EDUCACIONAL

Pascual Valdés Rodríguez*

INTRODUCCIÓN

En el contexto latinoamericano el neoliberalismo se ha impuesto en la región desde los años ochenta del siglo XX con marcada incidencia en la educación a partir de políticas aprobadas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Dichas políticas, matizadas por su esencia neoliberal, alejan de toda justicia social a los sistemas educativos al restringir la concepción de educación permanente como derecho inalienable de todos los ciudadanos. Igualmente se apartan de todo compromiso histórico y social de recuperar al hombre americano a través de la educación y la cultura; idea esta aportada por el pensamiento filosófico educativo latinoamericano de todos los tiempos y expresada por pensadores como Simón Rodríguez (1769-1854), Simón Bolívar (1783-1830), Félix Varela (1788-1853), José de la Luz y Caballero (1800-1862), José Martí (1853-1895) y otros.

Ante esta problemática se clama por una educación nueva integral, emergente que supere los mimetismos foráneos y logre articularse en una dimensión sui generis; se

* Doutor em Ciências da Educação pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.

exige procesos democráticos en la esfera educativa, se promueve la defensa de la educación pública, y el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los ciudadanos latinoamericanos.

Consecuente con la realidad económica, política y social que vivían los países latinoamericanos a finales del siglo XX e inicio del XXI surge la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) como un proceso integracionista que se contrapone al neoliberalismo, y se erige como una unión que enfatiza en el desarrollo de las naciones asumiendo como pilares fundamentales valores que anclan sus raíces en la historia latinoamericana.

Se reconoce que los gobiernos que integran la Alianza: “Se han dado a la tarea de acompañar la lucha de los pueblos por alcanzar la definitiva independencia, con justicia plena, libres del intervencionismo extranjero, sin sumisión a mandatos imperiales. (ALBA, 2010a, párr. 3). Para cumplir con dicha tarea el ALBA-TCP desde su política educativa sustenta una educación para América Latina desde lo latinoamericano que tiene como soporte la justicia social. De ahí que en su política educativa exista como constante la proyección de un enfoque conceptual que, por sus dimensiones, sobrepasa el mundo educativo e impulsa el desarrollo de un pensamiento que aborda, atendiendo a razones históricas, económicas y culturales, la relación del ser latinoamericano con sus necesidades, aspiraciones y, por ende, con su actuación en la sociedad.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo se plantea revelar con visión crítico-filosófica la justicia social que se establece en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) para los países de la región desde su política educativa.

DESARROLLO

Desde la perspectiva histórica de los pueblos latinoamericanos la justicia social en el contexto ALBA-TCP

queda sustentada en declaraciones y acuerdo tomados en diferentes momentos del desarrollo de dicho proyecto integracionista. Cabe destacar que, desde la Primera Cumbre celebrada en La Habana, Cuba, los países que conforman el ALBA concretaron acciones encaminadas a trabajar de conjunto, en coordinación con otras naciones latinoamericanas, para eliminar el analfabetismo” (artículo 5) (ALBA, 2004). Posteriormente se aprobó el “Plan Grannacional para el desarrollo de la misión de alfabetización en los países miembros del ALBA y en otros de América Latina y el Caribe, (...)” (ALBA, 2007, párr. 2). En esta misma dirección se planteó “extender de forma sistemática los servicios educativos en los países miembros hasta alcanzar la cobertura total, a fin de garantizar el acceso a la educación primaria universal y avanzar en el acceso a la educación secundaria” (Acuerdo 6) (ALBA, 2009c).

En virtud de lo anterior resulta pertinente reconocer que países como Venezuela, Bolivia y Nicaragua han podido triunfar en sus nobles empeños de enseñar a leer y a escribir a millones de personas, y se ubican en la condición de países libres de analfabetismo.

En el marco del ALBA-TCP la educación es un elemento primordial para establecer la justicia social en tanto le proporciona todos aquellos elementos que se traducen en plenitud de vida y dignificación del ser humano. En tal sentido, el término educación -a partir del significado que se confiere en los documentos portadores de la política educativa del ALBA-, es expresión de la voluntad política de los países que integran la Alianza Bolivariana en lograr cambios para América Latina. Se declara “que la educación es un proceso socializador fundamental que debe estar en función de la formación de un ser humano integral, de la transformación de nuestras realidades, la dignificación de la vida y la unión de los pueblos del Sur” (ALBA, 2009b, p. 81).

Lo trascendente del nuevo contenido de la definición del concepto educación aportado por el ALBA, está dado en que se define como un proceso que busca la inserción activa y consciente del ser personal en el mundo social, que pretende

el perfeccionamiento individual, enfocado desde una dimensión axiológica donde se expresa como un proceso que se orienta al desarrollo de determinados valores morales y espirituales que proporcionan un sentido de la vida.

En las nuevas circunstancias en que se plantea, este concepto orienta a la interpretación de la realidad de la educación y representa una contribución al estudio de los complejos procesos educacionales actuantes en Latinoamérica, lo que permite evaluar el nivel teórico alcanzado y, por tanto, la fortaleza epistemológica en defensa de la Pedagogía como ciencia. En valoraciones realizadas se reconoce: “una maduración en los ideales sobre la educación, en correspondencia con los acontecimientos históricos y sociales producidos en el área. Aparece un interés marcado por un pensamiento pedagógico emancipador, latinoamericano, expresión de los intereses liberadores de la región en la construcción y devenir de la educación y la cultura, como proceso crítico en el contexto de las contradicciones históricas manifiestas: entre el coloniaje y la emancipación, la dominación y la resistencia” (Velázquez, 2017, p. 6).

La concepción sobre la educación en el contexto del ALBA contiene un marcado contenido humanista que se pone de manifiesto en el reconocimiento del carácter educable del hombre, y en confiar en su capacidad para transformar la realidad educativa imperante en países que integran el ALBA; por ello la concepción sobre la educación se asienta en la justicia social y por ser renovadora en tanto implica masividad, accesibilidad y continuidad de estudio para todos los sectores de la población.

El ALBA al asumir la educación “como un derecho humano universal” (ALBA, 2009c, p. 81) desarrolla acciones necesarias para eliminar el analfabetismo y continuar desarrollando la educación en América Latina. Entre las creadas para materializar tales propósitos están las “estrategias para el fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de los niveles y modalidades del sistema escolar: educación inicial, básica y media” (Acuerdo 6) (ALBA, 2009b,

p. 83); así como la creación de la Brigada Internacional de Educadores (Ibídem, párr. 3). Estas acciones, tal y como se reconocen en el ALBA, “han significado una respuesta desde nuestros propios países del Sur al nefasto legado de las prácticas neoliberales” (ALBA, 2010a) en la región. Por ello resulta valioso puntualizar que la direccionalidad del ALBA hacia el hombre y su universo apunta a la vida, a su esencia.

Al ratificarse que la educación es además un “deber indeclinable del Estado” (ALBA, 2009b, p. 81), le otorga al gobierno de los países miembros de la Alianza la responsabilidad en la concreción de las políticas educativas, con la visión de una Educación para Todos. Esta concepción sobre la educación adquiere un matiz más humano al declararse que la misma sea, de conjunto con otros servicios públicos, garantizada gratuitamente, con calidad y equidad (ALBA, 2013).

En el ALBA se hace notable el empeño y los esfuerzos en dar respuesta a los problemas educacionales del hombre con políticas que orientan una praxis pedagógica diferente de la perspectiva parcializadora y puramente economicista impuesta en la región por el neoliberalismo. Es significativo destacar cómo en los cónclaves celebrados en el marco del proceso integracionista ALBA cuando se alude a educación emergen conceptos como: masividad, igualdad, inclusión, justicia social, que históricamente han sido desatendidos por los gobiernos de turno en la región.

La concepción de la justicia social en la política educativa del ALBA-TCP se plantea desde lo global para Latinoamérica y desde cada nación en particular. Es notable cómo en la teoría educativa del ALBA se esboza la educación como recurso indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Las posibilidades de alcanzar democracias efectivas en la región se verán afectadas mientras una gran parte de la población se mantenga sin acceso a la educación. El ejercicio de una democracia participativa requiere de personas con capacidad de lectura y escritura, y pierde su esencia cuando parte de la población es analfabeta o se declara incapaz de leer y escribir.

La concepción de justicia incorpora un enfoque educativo integrador inclusivo, y se orienta a la solución de problemáticas de profunda sensibilidad como la participación. Esto significa, primero, incluir sectores tradicionalmente marginados: el indio, el negro, la mujer, como sujetos activos, conscientes de sus deberes y derechos, como ciudadanos participativos, imbricados en el desenvolvimiento social de la democrática y proyección hacia la unión latinoamericana; y, segundo, educación por y para la democracia a través del desarrollo de una nueva cultura de justicia social.

El sustrato humanista de la justicia social parte de reconocer las potencialidades del hombre latinoamericano para originar y promover el cambio en su entorno social que conduzcan al mejoramiento humano. Por ello, el proceso integracionista ALBA no se concibe como un fin en sí mismo, sino como un proceso integral que asegura la eliminación de las desigualdades sociales y fomenta la calidad de vida (ALBA, 2004). Esta declaración de principio tiene como base la concepción ética de que: “la lucha por el mejoramiento del género humano (...) debe ser obligación moral de todo gobierno” (ALBA, 2006).

Ante la ola sin precedentes de alienación social y política (ALBA, 2009d) generada por el neoliberalismo, la significación del ALBA en relación con la justicia social, radica en que ha trascendido más allá de lo que los gobiernos y otros procesos integracionistas han logrado plantearse en su tiempo realizando grandes transformaciones en la vida social. Ha superado limitaciones en el plano educativo al ampliar y posibilitar el acceso a la educación, al conocimiento, ha eliminado el analfabetismo en varios países y ha posibilitado la continuidad de estudios básicos y superiores, lo que la sitúa en una posición sin precedente.

Resulta importante destacar que en materia de justicia social particular atención se presta a los problemas de la mujer y los jóvenes. En relación con la mujer se pronuncia desde la educación por la erradicación de la discriminación, por otorgarle un valor social como nunca antes lo tuvo en la historia. Se establece como presupuesto teórico la lucha por

la igualdad y equidad de género, en especial la atención a las mujeres jefas de hogar.

En la VII Cumbre del ALBA se instó al establecimiento del Comité Ministerial de Mujeres e Igualdad de Oportunidades, con el fin “de constituirse en un espacio viabilizado y protagónico de las mujeres de nuestros pueblos, para asegurar la transversalidad de género de todas las iniciativas e instrumentos de integración que emanen del ALBA–TCP” (ALBA, 2009a). A través de dicho Comité se recogen las propuestas para asumir el trabajo en función del desarrollo de las Misiones Sociales para prestar atención a las mujeres embarazadas, combatir la drogadicción y ofrecerles un trabajo que las dignifique productivamente (ALBA, 2010b).

La problemática del joven ocupa un lugar primordial en el contexto de la Alianza. El ideal de hombre plasmado, ha sido posible a partir de la confianza que se deposita en los jóvenes y las posibilidades que en ellos se tiene para consolidar los valores positivos como elementos consustanciales a la propia existencia.

Por ello, la oferta de estudio en el marco de la Alianza Bolivariana posee un carácter permanente; reconózcase que el ALBA se ha propuesto: “dar continuidad a los programas de becas que beneficien a jóvenes, de ambos sexos, de los países de la ALBA-TCP” (Consejo Político del ALBA, 2013). Las decisiones al respecto son ampliamente incluyentes y sus resultados aparecen expuestos en el Informe de Gestión 2004-2014.¹ Destáquese en los planes de que dan la posibilidad de estudiar o continuar estudios.

En el Primer Encuentro de Jóvenes Bicentenarios del

¹ Según dicho informe en el marco del Programa de Becarios Internacionales, “en el año 2014, poco más de 1 200 estudiantes han egresado, de los cuales 789 pertenecen a los países de la Alianza. Hasta septiembre de 2013, la matrícula de la ELAM-Venezuela fue de 2 348 estudiantes, mientras que la ELAM-Cuba sumaba 9 580. De esta última, han titulado al menos 20 789 profesionales, provenientes de 123 países, de los cuales 8 398 eran nacionales de los Estados miembros de la Alianza”. Cfr. Informe de gestión (2004-2014). Recuperado de http://alba-tcp.org/public/documents/decimo/Espanol/INFORME_de_gestion.pdf Consultado 19-11-2016.

ALBA, se tomó como acuerdo en la esfera de la educación: crear mecanismos innovadores para la financiación de programas y proyectos en educación rural y en ambientes de difícil acceso, así como crear un Plan Regional en Materia Educativa donde los Estados identifiquen a partir de sus prioridades las áreas de acción a abordar (ALBA, 2010b). En este Encuentro se reafirma en el lugar protagónico otorgado a los jóvenes para su participación en las discusiones, debates y propuestas de soluciones específicas a los problemas que de forma directa o indirecta afectan a la vida. Esta reunión tuvo como principal objetivo la creación de un espacio para debatir temáticas de interés para los jóvenes y sus aspiraciones como: el ejercicio de la democracia, la salud sexual y reproductiva, drogas y violencia intraescolar, cambio climático, discriminación y afrodescendencia (ALBA, 2010c).

Las consideraciones que asume el ALBA respecto a la mujer y los jóvenes, enfocadas a su formación y ubicación en las relaciones sociales como actores participativos, revelan una filosofía educativa matizada por sentido de justicia social que la hacen superior a otros procesos integracionistas en el área en cuanto a la atención específica a estos grupos. En virtud de ello, la concepción de justicia social constituye un aporte a la teoría educativa latinoamericana, pues brinda un modelo viable de formación humana contextualizado, con un contenido esencialmente humanista y desalienador.

Las diferentes acciones en materia de educación inclusiva, en el contexto del ALBA, encuentra su génesis en el reconocimiento de que las políticas de carácter neoliberal aplicadas en América Latina y el Caribe desde finales del siglo XX e inicio del XXI han generado la exclusión de las mayorías populares en la satisfacción de sus necesidades y han ahondado la desigualdad y la pobreza en la región, favoreciendo exclusivamente a los agentes económicos transnacionales y a los grandes monopolios (ALBA, 2009e).

A partir de esta realidad es que el ALBA asume una posición muy particular. Desde el II Taller de Educación se acordó activar la constitución de la Universidad de los Pueblos del ALBA (UNIALBA), como una “red de universidades

comprometidas con la inclusión social” (acuerdo 7) (ALBA, 2009b, p. 83); así como reconocer la creación de universidades indígenas, comunitarias y productivas en diferentes países (acuerdo 8) (Ibídem, párr. 3).

UNIALBA es un aporte de la Alianza Bolivariana al modelo educativo latinoamericano, donde se pone en práctica, como nunca antes, la universalización de la educación. Esta nueva concepción genera posibilidades reales para acceder a la educación superior, lo que significa crear facilidades para el estudio sin límites y que todos puedan lograr la adquisición de los conocimientos más elevados que les permitan asumir los retos que le impone el desarrollo científico-técnico.

La concepción de UNIALBA está cimentada en la clara certeza de que, sin una sociedad culta, civilizada, no será posible detener la acelerada marcha que impone la irracionalidad del mundo capitalista, y en la confianza infinita en lo que puede hacer el hombre cuando alcanza los niveles más altos de conocimiento y ética.

Aspecto característico del ALBA, en cuanto a inclusión educacional se refiere, consiste en tener en cuenta a los sectores que históricamente han sido excluidos. En esta dirección, los miembros del Comité Presidencial reunidos con autoridades indígenas y afrodescendientes en la ciudad de Otavalo, Ecuador, se comprometieron a fortalecer las políticas educativas para el acceso a la educación prioritariamente para los más excluidos, y promover políticas en beneficio directo de los pueblos indígenas y afrodescendientes (ALBA, 2010c).

Posteriormente se instituyó el Programa Grannacional para la atención de la población con mayores niveles de exclusión social (Consejo Ministerial del Área Social del ALBA, 2011), que cuenta con: “Educación para personas con discapacidad, educación para poblaciones que abandonaron la educación escolarizada antes de su conclusión por su situación de riesgo social, educación en áreas fronterizas y con mayores niveles de pobreza, y educación para poblaciones indígenas” (Ibídem).

El estudio realizado permite sostener que la inclusión educativa como ideal y práctica de justicia social en el

contexto del ALBA es entendida como igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, revela la preocupación que existe por el hombre y permite comprender que desde la diferencia se construye la sociedad incluyente que propicia, en principio, la educación para todos.

Aspecto al que se le atribuye importancia superlativa en el contexto ALBA-TCP para alcanzar la justicia social es al conocimiento como vía de liberación y realización humana. Para este propósito el Proyecto Grannacional ALBA-Educación se propone, entre otros objetivos, desarrollar una educación humanística a través de procesos de formación, creación intelectual, ajustados a las necesidades y diversidad cultural de los pueblos latinoamericanos (ALBA, 2009f).

Por ello, los países que integran la Alianza Bolivariana no desestiman el hecho de que el conocimiento llega a convertirse en un elemento catalizador de las nuevas inquietudes socio-políticas que avivan el pensamiento a inicio del presente siglo.

En el despliegue de esta visión política se destaca el conocimiento como condición necesaria para el desarrollo con justicia social en el marco de una verdadera y solidaria integración latinoamericana y caribeña, para lo que se establece como punto de partida el intercambio de conocimientos con el objeto de contribuir al desarrollo económico y social (ALBA, 2006) de cada una de las partes.

Como aspecto novedoso y significativo emerge la inclusión del término “saberes ancestrales” (ALBA, 2009a), que se refuerza con la impronta de incorporar lo aportado por la cultura originaria como expresión de la autenticidad latinoamericana que niega el saber de la dominación. A tales efectos, es que los países que conforman el ALBA reafirman el compromiso de promover la cooperación entre ellos vinculada con el rescate y protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y afrodescendientes (ALBA, 2010b), lo que significaría salvarlos de la “cultura” hegemónica neoliberal que se impone en la región.

En esta dirección el ALBA (2012) “RECONOCIENDO el patrimonio común que constituye la riqueza histórica,

filosófica, política y social de nuestros pueblos y próceres aborígenes e independentistas (...)" (párr. 1) se compromete a "impulsar el desarrollo del conocimiento" (párr. 7), como vía de realización y salvación de la especie humana.

Desde un enfoque dialéctico este posicionamiento de principio revela el valor que se le otorga al conocimiento en correspondencia con el papel que debe desempeñar el hombre en las relaciones práctico-transformadoras del mundo. Subráyese que la adquisición de conocimiento permite contar con elementos de juicios valorativos que posibilitan enfrentar y solucionar en Latinoamérica problemáticas de la educación como fenómeno social complejo y dinámico, de carácter clasista e histórico-concreto que han afectado al ser latinoamericano.

Resalta, en cuanto a epistemología de la educación se refiere, el empleo de métodos para que se acceda al conocimiento. Los métodos: "Yo, sí puedo" y "Yo, sí puedo seguir", constituyen vías para acceder al conocimiento de forma masiva y garantizar la continuidad de los estudios. Lo sustancial y novedoso de estos métodos radica en que conjugan conceptos como masividad, eficacia y eficiencia. La masividad dada en que han sido diseñados para satisfacer las necesidades educativas de las grandes mayorías que no han tenido las condiciones y oportunidades para acceder al conocimiento.

La eficacia se sustenta en la atención diferenciada a partir de la identificación de los alumnos, de sus necesidades básicas de aprendizaje; y la eficiencia se pone de manifiesto en que garantizan a bajos costos y en breve lapso la alfabetización y post-alfabetización.

El método "Yo, sí puedo" cuenta con 19 versiones en diferentes idiomas y un impacto de aplicación que rebasa los países que conforman el ALBA. Según se reconoce, con este método se han alfabetizado 9 539 248 personas de diferentes países; con el método "Yo, sí puedo seguir" 1 261 676 estudiantes alcanzaron el sexto grado (Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen, 31 de marzo de 2017, p. 3). Esta práctica alcanza mayor dimensión cuando se ha

alfabetizado y se ha generalizado el conocimiento con el empleo de este método en el sistema Braille. Estas cifras ponen de manifiesto el profundo sentido humanista que prima en la concepción filosófica educativa de los países del ALBA.

En los marcos del II Taller sobre educación, se instituyen normativas y se orientan acciones exponentes de una concepción renovadora de la educación que propician las condiciones y oportunidades para que la mayoría pueda acceder al conocimiento, con una concepción epistemológica desde y para lo latinoamericano.

A manera de ilustración, entre las normatividades y acciones que se establecen, destáquese: la creación de universidades indígenas, comunitarias y productivas; desarrollo de un sistema de apoyo a la expansión territorial de la educación superior; incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y de aprendizaje; reivindicación de la universalización de la educación pública y gratuita, en particular de la educación superior, como un bien público social; y la consolidación de la inversión pública en la educación pública y gratuita como prioridad de los Gobiernos (ALBA, 2009b).

En el ALBA como epicentro de la educación renovadora está la educación en valores. Su concepción axiológica es el reflejo de la realidad económica y social que tipifica a la región, y el punto de referencia de la educación en correspondencia con los requerimientos sociales y la tradición histórica. En tal sentido son ingentes los esfuerzos en la búsqueda incesante de la riqueza espiritual del hombre, cuestión esta que permite comprender la naturaleza solidaria y de justicia social del ALBA, en cuanto a prácticas y metas educativas se refiere.

Por otra parte, el sistema axiológico en que toma cuerpo el ALBA destaca la intención histórica de unir las capacidades de los países que la integran con la finalidad de producir las acciones necesarias para alcanzar el desarrollo de manera soberana y con espíritu latinoamericano. Por ello, el ALBA plantea la educación como un espacio éticamente establecido que no se aísla de la sociedad, sino que parte de las

relaciones propias para replantearse de forma constante la superación del hombre como ser individual y social.

Conocer la realidad educativa, hacerla objeto de transformación, superarla e integrarla en función de las necesidades e intereses del hombre y la sociedad significa, desde la educación en valores realzar la condición del hombre. Por ello, en el ALBA, desde los primeros momentos de su creación, es notable la concepción que sustenta sobre el fin de la educación. Dicha concepción, en expresión concreta, está dirigida a mejorar la sociedad, la vida humana y el hombre en sí mismo.

Las aseveraciones teóricas expuestas en el párrafo anterior tienen como fundamento la “Declaración de Managua” donde se reconoce que la educación es un proceso fundamental que tiene por función “la formación de un ser humano integral (...)” (ALBA, 2009c); y que encuentra su más elevada expresión dialéctica cuando asume al hombre no en abstracto, sino en plena relación con el contexto histórico y el medio social en que vive.

En contraposición a la tendencia academicista, el ALBA acuerda desarrollar una educación humanística, crítica y solidaria (ALBA, 2007); razón que permite plantear que la política educativa tiene como justificación la realidad educativa de América Latina y sobre dicha base orienta la práctica educativa justicia social.

El ALBA se pronuncia por la formación integral del hombre, considerándola necesaria para lograr integrar los modos de sentir, pensar y actuar en correspondencia con las exigencias de los momentos actuales; en este sentido, desde el punto de vista teórico, aporta a la educación una concepción renovadora acerca del hombre integral, en la que logra conjugar diversos elementos que la conforman, como conocimientos básicos de la ciencia que le permitan interactuar en su entorno natural y social; sobre la economía; la historia, la Madre Tierra, valores, y conocimientos culturales.

La formación integral se complementa con el fomento de la conciencia política como componente para ubicar al hombre

como sujeto en el contexto regional para la transformación imperiosa de la realidad. Para la consolidación y el desarrollo de dicha conciencia, en la VIII Cumbre se instó a trabajar en la difusión y consolidación de la iniciativa Alternativa Martiana para Nuestra América (ALMA) (Acuerdo 10) (ALBA, 2009d) llamada a ser un cuerpo ideológico para enfrentar los retos del siglo XXI en Latinoamérica. Por ello, consecuente con la realidad y las necesidades latinoamericana quedaron expresados de manera muy precisa dos acuerdos, el primero referido a que los Estados Partes de la Alianza Bolivariana tienen el deber y el derecho de participar de los procesos educativos para garantizar que estos constituyan un herramienta de unidad y fraternidad entre los pueblos, rompan con los esquemas neoliberales y colonialistas de explotación, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales, el desarrollo sustentable con justicia social (ALBA, 2009h), y segundo, la formación de “pensamientos educativo-pedagógicos en la perspectiva de construir una educación descolonizadora, transformadora, liberadora, científica, productiva e intercultural” (Consejo Ministerial del Área Social del ALBA, 2011).

En virtud de lo planteado hasta aquí podemos señalar que, desde la perspectiva histórica de los pueblos latinoamericanos la concepción de justicia social del ALBA-TCP significa el desarrollo de todas las capacidades y potencialidades del ser humano, las cuales se potencian desde todas las dimensiones del acto educativo, dirigidas a formar al hombre latinoamericano consecuente con las demandas históricas de carácter político, económico y socio-cultural.

CONCLUSIONES

La concepción de justicia social se condensa en la idea del buen vivir, idea que contempla en sí la armonía con la naturaleza, el desarrollo en plenitud de equilibrio con el medio, la eliminación de la pobreza, y que a su vez significa contraposición a los modelos de vida consumista y de

desarrollo impuestos por los países desarrollados capitalistas

La educación del proyecto integracionista ALBA es renovadora en tanto:

- ✓ Se materializa en correspondencia con las necesidades materiales y espirituales del hombre y en todas sus dimensiones como ser bio-psico-social en cuanto no le es ajeno ningún conocimiento que se refiera a él y a su situación.
- ✓ Es una educación incluyente y de carácter masivo, y se sustenta en las raíces culturales de cada nación.
- ✓ Es una educación por y para la democracia a través del desarrollo de una cultura para la paz.
- ✓ Se enfoca en el desarrollo humano desde la comunidad y proyectada hacia la sociedad.
- ✓ Es orientada a la formación integral del hombre desde la visión latinoamericana.

El ALBA constituye el primer esfuerzo histórico de construcción de un proyecto global latinoamericano desde una posición política favorable (ALBA, 2007c) para el hombre latinoamericano. La justicia social es un valor que ha emergido de la realidad socio-histórica y que ha penetrado la conciencia en función de resorte para el accionar en los pueblos

El ALBA plantea la educación como un espacio éticamente establecido que no se aísla de la sociedad, sino que parte de las relaciones propias para replantearse de forma constante la justicia social como práctica renovadora.

La educación del proyecto integracionista ALBA es renovadora por ser humanista, liberadora, desalienadora, dignificadora y con proyección de justicia social.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBA. (2004). Acuerdos entre Venezuela y Cuba para la aplicación del ALBA, I Cumbre. La Habana, Cuba. Recuperado de http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=artic

le&id=1236:2008-01-26-vi-cumbre-caracas-venezuela-declaracion-politica&catid=130&Itemid=146. Consultado 16-10-2014.

ALBA. (2006). Adhesión de Bolivia al ALBA, III Cumbre. La Habana, Cuba. Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1224-2006-04-28-y-29-iii-cumbre-la-habana-cuba-adhesion-de-bolivia-al-alba>. Consultado 28-09-2014.

ALBA. (2007). Proyecto Grannacional ALBA Educación. Venezuela. Recuperado de <http://alba-tcp.org/content/alba-educacion> Consultado 23-04-2015.

ALBA. (2009a). Declaración Conjunta, VII Cumbre, Cochabamba, Bolivia. Recuperado de http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1280:2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-conjunta&catid=130&Itemid=146. Consultado 24-03-2015.

ALBA. (2009b). Declaración de Managua por la Unión Educativa del ALBA. II Taller de educación. ALBA. En Revista electrónica Mundo universitario. 32, 81-86, 2009. Universidad de los Andes. Recuperado de www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29658/1/articulo12.pdf. Consultado 29-06-2014.

ALBA. (2009c). Declaración Conjunta, VIII Cumbre. La Habana Cuba. Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1297-2009-12-13-y-14-viii-cumbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta>. Consultado 17-02-2014.

ALBA. (2009d). Resolución sobre el ingreso de San Vicente y Las Granadinas, VI Cumbre Extraordinaria. Maracay, Venezuela. Recuperado de http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1271:2009-06-24-vi-cumbre-extraordinaria-maracay-venezuela-adhesion-de-san-vicente-y-las-granadinas-al-alba&catid=130&Itemid=146. Consultado 06-05-2015.

ALBA. (2009e). Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos, VII Cumbre. Cochabamba, Bolivia. Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1286-2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-principios-fundamentales-del-tratado-de-comercio-de-los-pueblos-tcp>. Consultado 17-02-2014.

ALBA. (2009f). Memorando de Entendimiento para la Constitución, Organización y Funcionamiento de la Red de Universidades de los

Pueblos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Unialba). Recuperado de http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1271:2009-06-24-1/artículo12.pdf. Consultado 31-05-2014.

ALBA. (2010a). Manifiesto Bicentenario de Caracas, IX Cumbre, Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://alba-tcp.org/contenido/i-encuentro-de-j%C3%B3venes-alba-14-al-16-de-junio>. Consultado 10-11-2015.

ALBA. (2010b). I Encuentro de Jóvenes Bicentenarios del ALBA: “Notas ALBA-TCP”. Isla de Margarita, Venezuela. Recuperado de <http://alba-tcp.org/contenido/i-encuentro-de-j%C3%B3venes-alba-14-al-16-de-junio>. Consultado 6-04-2016.

ALBA. (2010c). Declaración de Otavalo, X Cumbre. Otavalo, Ecuador. Recuperado de <http://www.alba-tcp.org/contenido/declaracion-de-otavalo>. Consultado 8-01-2014.

ALBA. (2012). Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA (ECOALBA-TCP), XI Cumbre. Caracas, Venezuela. Recuperado de http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/leyes/2012-06-12/doc_18c1153a5826aa07a1854e4c8a415628350ac36e.pdf. Consultado 11-05-2016.

ALBA. (2013). Declaración del ALBA desde el Pacífico, XII Cumbre. Guayaquil, Ecuador. Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1327-2013-07-30-xii-cumbre-guayaquil-ecuador-declaracion-del-alba-desde-el-pacifico>. Consultado 04-04-2016.

Consejo Ministerial del Área Social del ALBA. (2011). Acta de la Tercera Reunión del Consejo Ministerial del Área Social del ALBA. Cochabamba, Bolivia. Recuperado de <http://alba-tcp.org/contenido/acta-de-la-iii-reuni%C3%B3n-del-consejo-ministerial-del-%C3%A1rea-social-del-alba-tcp-19-de-marzo-de>. Consultado 6-04-2016.

Consejo Político del ALBA. (2013). Declaración de Guayaquil, XII Cumbre. Guayaquil, Ecuador. Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1322-2013-07-30-xii-cumbre-guayaquil-ecuador-anexo-1-declaracion-de-guayaquil-del-xi-consejo-politico-del-alba>. Consultado 18-05-2015

Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen. (31 de marzo de 2017). Granma. La Habana. Edición Única.

Miranda, O. L. (2001). Filosofía-pedagogía: una visión actual. En Revista *Educación*, (pp. 11-24) Núm. 102, enero-abril, segunda época. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

Morales, J. C. y Naim, N. (2000). La democracia y la integración latinoamericana: Un análisis inconcluso. En Revista Aldea Mundo. Sobre Fronteras e Integración, Año 5, N° 10, nov. 2000 - abr. 2001. (pp. 51-58) Mérida, Venezuela Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0011.pdf>. Consultado 17-04-2015.

Velázquez. E. (2017). Conferencia Inaugural, Pedagogía 2017, Congreso de Pedagogía: Unidad y Esperanza, La Habana.

CAPÍTULO 2

JUSTIPRECIANDO LA TRASCENDENCIA ZAPATISTA EN EL SIGLO XXI

Israel López Pino*
Sergio Claver Muro**

El Zapatismo es un movimiento social secular que tiene sus raíces en el pasado siglo, si le estudia en su continuidad histórica. Sin embargo, en este trabajo se toma por objeto de investigación a la forma que asume después de 1994 como consecuencia del levantamiento en armas del EZLN. En su plataforma programática se plantea: "... Lo que es el zapatismo en 1994 tiene detrás tres grandes componentes principales: un grupo político militar, un grupo de indígenas politizados y muy experimentados y el movimiento indígena de la selva,"¹. Sin embargo, no es razón de estudio lo planteado por Marcos, sino el zapatismo como concepto que atañe no solo al EZLN o a estos otros componentes que señala Marcos. El zapatismo hoy escapa a lo indígena, lo mexicano o lo latinoamericano, porque es experiencia cuyo contenido y forma trasciende a la experiencia de los sectores históricamente excluidos, sujetos a un orden de dominación que se expresa (fundamentalmente de corte neoliberalista),

* Doutor em Ciências Filosóficas pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central "Marta Abreu" de Las Villas, Cuba.

** Licenciado em História y Ciências Sociais pela Universidade Central "Marta Abreu" de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central "Marta Abreu" de Las Villas, Cuba.

¹ Entrevista a Marcos en el libro *Subcomandante Marcos. El sueño zapatista* de Ivon Le Bot. Pág.123.

con sus múltiples manifestaciones de discriminación y totalitarismo.

Para entender qué es el zapatismo hoy, hay que partir de su propia identidad, de las transiciones que en su seno se han ido realizando. Según Marcos, antes del 1ro de enero de 1994 el zapatismo:

“... no era el marxismo-leninismo, pero también era el marxismo-leninismo, no era el marxismo universitario, no era el marxismo de análisis concreto, no era la historia de México, no era el pensamiento indígena fundamentalista y milenarista, y no era la resistencia indígena: era una mezcla de todo esto, un cóctel que se mezcla en la montaña y que cristaliza en la fuerza combatiente del EZLN, es decir de la tropa regular”².

En 1993 el discurso zapatista incluye con más fuerza el elemento indígena, las demandas indígenas empiezan a ser traducidas a la tropa que van a ser los encargados de mostrar a la luz pública que es el EZLN. De tal forma cuando llega el día del levantamiento el zapatismo ya se define, como “...una primera síntesis muy vaga, una mezcla de valores patrióticos, de herencia histórica de lo que fue la izquierda clandestina en México en la década de los sesenta, de elementos de la cultura indígena, de elementos militares de la historia de Méjico, de lo que fueron las guerrillas en Centro y Sudamérica, los Movimientos de Liberación Nacional”³.

Se produce así un proceso de continuidad y ruptura, continuidad en tanto dentro del movimiento se mantienen los principios y las ideas de los zapatistas de la revolución de 1910 y de las guerrillas de los sesenta, entre otras. La ruptura se muestra en que la cuestión indígena se hace más fuerte, modelando todo el discurso zapatista hacia nuevos derroteros que le enriquecen y le adaptan a los nuevos tiempos históricos. A partir de la Convención Nacional Democrática puede hablarse de un zapatismo que ya no es el EZLN o no

² Idem, p.198

³ Idem, p.200.

se reduce al EZLN. La organización sufre un proceso de transformación, en el que todos tienen que subordinar su pensamiento al interés de una jefatura indígena. Y más tarde se redondea este proceso de transformación, por el vínculo creado con la sociedad civil, de México y el mundo “...estamos obedeciendo a una sociedad civil (plantea Marcos) tanto nacional como internacional.”⁴

La investigadora Mely González Aróstegui observa que de acuerdo a las dimensiones que adquiere el zapatismo (teniendo en cuenta todo este proceso de transformación operado en su seno desde su surgimiento), puede resumirse su manifestación en tres formas: 1. – El zapatismo del EZLN, en el que están las comunidades y las fuerzas combatientes; 2. – El zapatismo civil, que se construye en San Cristóbal, desde el diálogo de la Catedral y la Convención Nacional Democrática, (una especie de tránsito de comité de solidaridad a una organización política); 3.- Un zapatismo más disperso, más amplio donde confluyen gente que no está organizada ni pertenece a ninguna organización política, pero que ve con simpatía a los del EZLN y está dispuesta a apoyarlos.

A nivel nacional serían tres componentes: el zapatismo armado, el zapatismo civil y un zapatismo social, mientras que a nivel internacional se desarrolla un zapatismo más autónomo, más independiente.⁵ Este último no es una forma directa de experiencia a la que deba llamarse zapatismo, sino que representa un movimiento solidario, de amplia circulación en muchos países que se compone tanto de individuos aislados simpatizantes del zapatismo, como de movimiento sociales cuyos valores giran en torno al zapatismo, tomándole como pretexto, apuntando a encontrar una serie de valores universales que le impulsen a luchar, a resistir a la dominación neoliberal. La importancia de este zapatismo internacional fue definida por Marcos “...porque el contacto con ese zapatismo significa para las comunidades la posibilidad de resistir y tener

⁴ Idem, p.233.

⁵ Ver: Mely González Aróstegui. Ídem Pág. 16

un escudo más efectivo que el del EZLN, que el de la organización civil, que el del zapatismo nacional.”⁶

Los zapatistas abogan por el robustecimiento en cada momento de su práctica política y no es posible reducirlo a su simbología, ni al membrete formal de zapatistas. Sino que se hace imprescindible superar la visión romántica, formalista y hasta dogmática que de este movimiento se ha realizado, y que amenaza la autenticidad del movimiento. Ante el abuso de la terminología y de las citas para justificar posiciones personales, no debe llevarse a efecto el estudio de este movimiento asumido como algo exótico o folclórico. En su carta de convocatoria al Encuentro Intergaláctico, Marcos ofrece una definición del zapatismo donde enfatiza en la idea de presentarle como puente, cuando afirma:

“... El zapatismo no es una nueva ideología política o un refrito de viejas ideologías. El zapatismo no es, no existe. Sólo sirve, como sirven los puentes para cruzar de un lado a otro. Por tanto en el zapatismo caben todos los que quieran cruzar de uno a otro lado. No hay recetas, líneas, estrategias, tácticas, leyes, reglamentos o consignas universales. Sólo hay un anhelo: construir un mundo mejor, es decir, nuevo. Para ello debe nacer una nueva cultura política. No se trata de tomar el poder, sino de revolucionar su relación con quienes lo ejercen y con quienes lo padecen.”⁷

Pablo González Casanova ubica a los pueblos indios (fundamentalmente mayas) como la *base social* más importante del movimiento zapatista, pero también agrega a los curas y catequistas y a quienes ya han participado en otros intentos revolucionarios.

⁶ Subcomandante Marcos. Entrevista en el libro de Ivon Le Bot. Ob.cit, p. 260

⁷ Subcomandante Marcos. Invitación al Encuentro Internacional por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, *La Jornada*, suplemento *Perfil* 10 de junio de 1996.

Al respecto apunta que:

“... Inspirados en la Conferencia Episcopal de Medellín y la Teología de la Liberación, cientos de curas y miles de catequistas se volcaron al trabajo entre los indígenas adiestrándolos en la discusión fraternal, la toma de decisiones y la creación de sus propias organizaciones. Si su interpretación de los textos sagrados contiene un mensaje inminentemente democrático de autoestima, cooperación y autogobierno en la construcción de las organizaciones de los pobres, no se inscriben precisamente en los postulados de la transición a una democracia electoral y representativa. Más que parlamentario, el espíritu de sus enseñanzas es revolucionario”⁸.

La última década del pasado siglo XX en el subcontinente latinoamericano devino una debacle para el sistema neoliberal impuesto por los resortes del capitalismo internacional y los gobiernos de turno en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Se plantea con más fuerza para América la necesidad de construir un modelo alternativo a la situación por la que atraviesan sus economías y su política. La crisis de las llamadas democracias occidentales al estilo norteamericano aplicadas a los escenarios latinoamericanos en etapas posteriores a las dictaduras de los años setenta y ochenta y la asimilación por parte de las mismas del estilo neoliberal, dieron al traste con las esperanzas de las grandes masas. Hacia los años noventa estallan las estructuras económicas de estos países y el caos social provoca la repulsa de los sectores más desfavorecidos en los escenarios nacionales debido a los efectos que generaban los modelos impuestos desde la óptica internacional.

Los movimientos sociales devienen en muchos casos como interventores directos en la política de los estados, obviando en gran medida el papel jugado hasta esos

⁸ Ver: Pablo González Casanova. “Repensar la Revolución”. **Revista Acuario**. No 8. Suplemento.1995, p. 32.

momentos por parte de los partidos políticos tradicionales y convirtiéndose muchos de estos movimientos en partidos de nuevo tipo, con programas de corte, si no radical por lo menos transformador.

Marchando en sentido contrario a la dinámica nacional hegemónica, desafiando al conjunto de la clase política, el zapatismo ha mantenido una dinámica que se manifiesta en mantener de manera constante la iniciativa, en hacer otra política que le ha permitido hacer crecer su proyecto autonómico en un amplio territorio, resistir el acoso gubernamental en su zona de influencia, trabar nuevas alianzas internacionales sólidas con fuerzas subalternas y dialogar con un abanico de relevantes intelectuales europeos y latinoamericanos.

Atilio A. Borón resume la singular trascendencia del zapatismo en tres elementos: 1. – Se trata del primer movimiento armado de masas que convoca a una resistencia global contra el neoliberalismo; 2. – Ha producido la mayor convulsión en la larga historia del estado surgido de la Revolución mejicana de 1910, al precipitar la derrota electoral del PRI y develar la corrupción del sistema; 3. – Lograron introducir en la atmósfera académica de los noventa la problemática de los sujetos y del conflicto social abandonada por los intelectuales ante el afán de la novedades, con lo que se precipitó una rápida configuración de la agenda de las ciencias sociales en la región.⁹

De aquí que Pablo González Casanova subraye la “contribución universal” hecha por el zapatismo, al pensar en un proyecto de democracia universal, de democracia alternativa que pone el acento en la estructuración de los poderes en las comunidades sociales sobre la base de un tipo de democracia plural respetuosa de todas las religiones, de todas las ideologías. Pero además el carácter civilizatorio del zapatismo se afianza en su sensibilidad por capturar la problemática moral de las revoluciones y de los movimientos sociales, descubriendo un

⁹ Ver: Atilio A Borón. “La selva y la polis. Reflexiones en torno a la teoría política del zapatismo”. En: *Observatorio Social de América Latina*. No., junio del 2001, p. 178.

valor extraordinario que es la dignidad.¹⁰ Al contrario del apocalíptico anuncio de divisiones y silencios, el zapatismo amplió los horizontes de acción que satisfacen requerimientos de globalidad, rectitud y radicalidad. En este sentido abrió expectativas emancipatorias clausuradas, y reformuló preguntas sobre las vías de transformación del mundo.

Los objetivos centrales de los zapatistas radican en la necesidad de conjugar la problemática local y global de la acumulación capitalista. Se declaran herederos de las tradiciones de los primeros forjadores de la nacionalidad mejicana, y reclaman la suspensión del saqueo de las riquezas naturales en los lugares controlados por el EZLN. Se proponen la recuperación de la nación, y de esta forma logran la movilización de gran parte de la sociedad civil. Se levantan contra el Tratado de Libre Comercio, contra la dictadura del partido de Estado, contra el racismo y el régimen caciquil.

A diferencia de movimientos guerrilleros anteriores, inspirados en las ideas de la revolución y la toma del poder, el EZLN dejó claro desde el principio que su objetivo era la creación de condiciones democráticas que aseguraran la libertad para las mayorías trabajadoras, "...en su posición, las experiencias de las guerrillas nicaragüense, salvadoreña e incluso venezolana y cubana en materia de democracia se hicieron teoría y programa."¹¹ Por otra parte, el EZLN no se considera a la vanguardia del movimiento popular, ni ha visto en su forma de lucha la única posible. La creación de un frente amplio de la sociedad civil mejicana (FZLN) bajo su influencia, – pero no bajo su dirección –, demuestra que el Ejército Zapatista se concibe como interlocutor de un movimiento popular extraordinariamente diverso, y ve la lucha armada como respuesta a una situación local, como algo complementario de todo un programa de lucha.

La fuerza del EZLN se encuentra no en las armas, sino en el diálogo y la colaboración política con la sociedad civil,

¹⁰ Ver: Sol Arguedas (compiladora) 1999, *Chiapas en el mundo actual. Diálogo académico en el CRIM - UNAM*.

¹¹ Enrique Semo. "El EZLN y la transición a la democracia". en www.ezln.org.

“... estas tres diferencias plantea Enrique Semo, alejan al EZLN de experiencias guerrilleras anteriores, que se proponían el derrocamiento de los gobiernos establecidos y lo acercan a la nueva ola de los movimientos sociales de los últimos 20 años, que tienden a asociar la solución de sus problemas particulares cada vez más con la autonomía frente al estado y la ampliación de los espacios democráticos.”¹² Ante condiciones tan adversas como las actuales a escala mundial, y ante la carencia de condiciones favorables para aspirar a radicalizaciones en el seno de las sociedades latinoamericanas, estos objetivos adquieren cierto nivel de racionalidad, son ante todo una propuesta ética frente al Neoliberalismo y la Globalización. Factor de reanimación en momentos en los que el dinamismo social era precario, la rebelión zapatista animó una gran causa y formó parte del movimiento real de la sociedad latinoamericana en general.

El zapatismo es portador de un horizonte ideológico, ético, lingüístico y cultural propio, y en su posición muchos sectores populares encontraron la fuerza y la ética de unas nuevas relaciones de poder que el decursar del tiempo pone a prueba, pero que necesita ser enriquecida día a día para que la obra que se construye perdure. Quedan propuestas que no se definen aun claramente en las demandas zapatistas, como las referidas al bienestar económico y social, porque este no puede refugiarse en lo local, ejidal o municipal a manera de experimento. Pero en general, las demandas fundamentales del pueblo mexicano levantadas por los zapatistas tienen un alcance universal, porque se dirigieron a atacar el modo en que el capitalismo neoliberal procede deteriorando las condiciones de vida y el derecho a existir, sin embargo, cuando de lo que se trata es de la capacidad real de *tocar* y *trastocar* las relaciones capitalistas.

Los zapatistas plantean la necesidad de desarrollar vínculos entre los diferentes tipos de lucha, que a contrapelo de la creciente atomización neoliberal crea formas comunitarias de organización y de comunicación (radios,

¹² Idem.

programas de televisión por cable independientes, Internet, entre otras), sea mediante encuentros, o mediante movilizaciones de masas coordinadas nacional e internacionalmente: "... en nuestra lucha contra el neoliberalismo debemos reconquistar el tiempo y el espacio, en contra del capitalismo y a favor de nuestras propias experiencias. En este contexto tiene pleno sentido coordinar la lucha por la reducción de la jornada de trabajo con la toma de espacios en las ciudades o la autodeterminación en el acceso a los recursos naturales."¹³

La lucha zapatista ha enseñado la importancia de crear espacios de convivencia y discusión, las virtudes de los principios de organización basados en el *mandar obedeciendo*, la importancia del significado de luchas que no pasan por el Estado nacional y que por lo mismo resultan globales, pues la articulación mundial de todas las luchas en realidad obliga a pensarlas partiendo de la superación de las identidades nacionales definidas por los Estados.

El primero de enero de 1994, campesinos e indígenas en Chiapas irrumpieron violentamente en el gobierno de su propio destino. Con el trasfondo de un profundo conflicto agrario sin perspectivas de solución, la proliferación de reivindicaciones indígenas y un sistema regional de dominio arcaico, irrumpieron en la palestra política, se deshicieron de sus representantes tradicionales y fijaron el punto de partida para formar un nuevo régimen, que, hoy, a quince años de distancia, toma forma entre otras muchas creaciones, en los municipios autónomos y en las Juntas de Buen Gobierno (JBG)¹⁴.

Ya hemos señalado que los rebeldes no buscaron tomar el poder y así lo dijeron desde el primer momento. Llamaron a

¹³ Ver. Documentos "Encuentro Intercontinental por la humanidad y contra el Neoliberalismo", en **La Jornada** Julio-Agosto, México, 1996, Pág. 27.

¹⁴ La Juntas de Buen Gobierno están formada por representantes elegidos de los Municipios Autónomos Zapatistas (MAREZ) de las comunidades que forman parte de cada Caracol. Sus miembros son rotativos y remplazables en todo momento. Entre sus tareas está la de coordinar la ayuda y apoyo entre comunidades y distribuir de manera más adecuada la ayuda exterior.

deponer al usurpador que se hizo del control del Estado por medio del engaño, y convocaron a los otros poderes a hacerse cargo de la situación. Simultáneamente se presentaron como un movimiento contra la opresión y por la liberación del pueblo, enarbolando un programa de demandas históricas que mantienen hasta el día de hoy. De tal forma, el zapatismo mantiene los rasgos de un movimiento social y no los de una revolución política. Han evitado la ideologización, y especialmente han programado una actividad política abstraída de las formas de organización basadas en el partido político. Consideran que tanto la ideologización como la forma partidista de organización conducen a los espacios sociales basados en las redes de la política institucional, contra los cuales el movimiento zapatista realiza su resistencia.

Con el levantamiento zapatista se emite la Primera Declaración de la Selva Lacandona¹⁵ donde los zapatistas se asumen como herederos de los forjadores de la nacionalidad y acto seguido acusan de hacer morir de hambre a millones de desposeídos, a una dictadura que lleva más de 70 años "...encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vende patrias"¹⁶. Manifiestan su rechazo a este poder mediático apelando a la legalidad plasmada en la Constitución Política Mexicana que en su artículo 39 dictamina: "...la soberanía de la nación reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."¹⁷

Refugiados en esta legalidad los zapatistas construyen

¹⁵ Declaraciones de la Selva Lacandona Desde 1994, el EZLN ha lanzado seis manifiestos políticos llamados "Declaraciones de la Selva Lacandona" que marcan etapas diferentes en la estrategia de este singular movimiento rebelde.

¹⁶ "Chiapas: El Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía". Departamento de Prensa y Propaganda del EZLN. En Documentos y Comunicados. T.I. Pág. 63

¹⁷ Ídem, Pág.34

su poder. Los elementos que según nuestra investigación constituyen el eje esencial de la visión zapatista sobre el poder son:

- la idea del poder construido desde abajo, del “mandar obedeciendo”
- el problema de la autonomía y los procesos autogestionarios para lograr la construcción de ese nuevo y diferente poder.
- la apuesta por una sociedad donde quepan todos con el mismo nivel de participación.

Hay que destacar que estos elementos funcionan en una totalidad dialéctica, organizada a partir de una determinación económica, es decir, no es posible analizar a cada uno de ellos por separado, uno al margen del otro, por el contrario, cada uno constituye la esencia de un mismo fenómeno. El poder construido desde abajo, desde una posición autonómica y autogestionaria por una sociedad democrática, con justicia donde quepan todos constituye el sueño zapatista.

El zapatismo no se propone ocupar el gobierno ni tomar el poder; se ubica frente al poder, lo resiste. No es un partido de oposición, no habla su lenguaje, no se mueve en el terreno de las instituciones políticas tradicionales. Por esta razón no apoyaron al candidato a la presidencia de México por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador. No lo apoyaron advirtiéndole que no eran un partido político y de hecho no obligados a entrar en la misma lógica de las decenas de partidos políticos mejicanos. No se proponen sustituir un equipo de gobierno por otro y se niegan a comportarse con las reglas del juego del poder como lo hacen los partidos de oposición. La oposición se opone a un gobierno pero no al poder, mientras que la rebelión se opone al poder y rechaza sus reglas del juego.

Con relación a la construcción del poder desde abajo, la posición zapatista constituye un reto para las teorías emancipatorias en el sentido de oponerse a la estatalidad, a la espera que todo venga monitoreado desde arriba, o a la idea

que es necesario ocupar el aparato del Estado para desde ahí realizar los cambios en la sociedad. En este sentido Marcos ha señalado:

“... Nos hemos resistido a formar una Internacional Zapatista, que ya sería la Séptima Internacional o la Décima, que más da. No, no queremos ser vanguardia. Las cosas se producen mejor y se desarrollan mejor si la misma gente que participa va haciendo su propia aportación histórica y no si se crea una nueva arquitectura teórica que se opondría al neoliberalismo y se presentara al zapatismo como nuevo dogmatismo mundial.”¹⁸

Se encuentra en esta posición sobre el poder del zapatismo un traslado espacial de la lucha de los de abajo del Estado hacia la sociedad. Marcha en sentido contrario a la dinámica nacional hegemónica, desafiando continuamente al conjunto de la clase política, con la iniciativa de hacer otra política que le ha permitido hacer crecer su proyecto autonómico en un amplio territorio. Frente al Plan Puebla Panamá,¹⁹ el Ejército Zapatista de Liberación Nacional lanzó el Plan La Realidad Tijuana²⁰ con el que pretendían reorganizar todas las resistencias del país y reconstruir desde

¹⁸ Vázquez Montalbán, Manuel “Encuentro con el Subcomandante Marcos”. En *Le Monde Diplomatique*, Agosto, 1999. Pág. 7

¹⁹ El Plan Puebla Panamá es el nombre asignado al proyecto de desarrollo de la zona sureste que desplaza la frontera maquiladora asía México y abre amplias posibilidades de apropiación de los recursos naturales de la región tropical de México y de todo el corredor centro americano. Además de la biodiversidad, en esta zona se concentra los recursos energéticos de México (petróleo, gas, uranio y agua).

²⁰ El Plan La Realidad-Tijuana es una clara oposición al neoliberal Plan Puebla Panamá. El EZLN propone una serie de acuerdos comunes como el respeto a la autonomía e independencia de las organizaciones sociales; promoción de las formas de autogobierno y autogestión en todo el territorio nacional; promover la rebeldía y la resistencia civil y pacífica frente a las disposiciones del mal gobierno y los partidos políticos; dar solidaridad total con el agredido y no con el agresor; entre otras demandas de carácter comerciar, cultural y de información.

abajo a la nación mexicana. Es una propuesta de plan que actúa como un contrapoder social, es una lucha contra el neoliberalismo y por la humanidad que extienden a los cinco continentes y que también tiene como finalidad contribuir a la construcción de un mundo donde quepan muchos mundos.

En la hora de las definiciones, el zapatismo se ha calificado como una fuerza rebelde y no como revolucionaria. Para ellos, el revolucionario quiere tomar el poder desde arriba y desde allí transformar la sociedad. El rebelde, por el contrario, busca poner a discusión y corroer el poder, se niega a obedecer a quien tiene autoridad sobre ella. Esta definición no excluye la enorme transformación social y política que la rebelión ha producido como resultado de la irrupción violenta de las masas en el gobierno de su propio destino, que es una de las definiciones clásicas de lo que es una revolución. La rebelión es también un movimiento insurgente, esto es expresión de quienes se han declarado colectivamente contra las autoridades y están en lucha contra ellas.

A nuestro juicio uno de los aportes del movimiento zapatista es su capacidad de cambiar y transformarse en sujeto histórico de la transformación social, este supuesto es extensivo al resto de los movimientos sociales con capacidad antisistémica. Aquí vale retomar los apuntes de Immanuel Wallerstein cuando se refiere a la convergencia de la crisis coyuntural con la crisis estructural que apuntan a un declive del sistema mundo capitalista. Afirmando que:

“... El nuevo sistema social que salga de esta crisis será sustancialmente diferente si evoluciona en un sentido democrático e igualitario o reaccionario y violento es una cuestión política y por tanto abierto: depende del resultado del conflicto entre lo que llamo el espíritu de Davos y el espíritu de Porto Alegre. En otras palabras de la inteligencia y el éxito político de los movimientos antisistémicos.”²¹

²¹ Wallerstein Immanuel. “El sistema que salga de la crisis será muy diferente”. Entrevista realizada por el diario español Diagonal. En periódico Granma, viernes 27 de febrero del 2009, Cuba.

El presidencialismo, el partido en el poder, la cultura del fraude han sido evaluadas por los zapatistas como las estructuras y métodos que impiden la democracia y la justicia, por ello, recomiendan "... que quien mande, lo haga obedeciendo, que no hay otro camino. Es en la Sociedad Civil en quien reside nuestra soberanía, es el pueblo quien puede, en todo tiempo, alterar o modificar nuestra forma de gobierno y lo ha asumido ya."²²

En este reconocimiento de la obligación se basa el llamado de los zapatistas para que la *sociedad civil* se organice y adquiera un papel activo y protagónico, para llegar a construir una paz con democracia, libertad y justicia, como se expresa en la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona: "El problema del poder no será quién es el titular, sino quién lo ejerce. Si el poder lo ejerce la mayoría, los partidos políticos se verán obligados a confrontarse a esa mayoría y no entre sí."²³ Se trata de construir una serie de nuevas prácticas de relaciones políticas nacionales, regionales y locales, de las que debe salir una nueva cultura política, según argumenta esta Declaración del EZLN.

"... Nacerá una relación política nueva. Una nueva política cuya base no sea una confrontación entre organizaciones política entre sí, sino la confrontación de sus propuestas políticas con las distintas clases sociales, pues del apoyo real de éstas dependerá la titularidad del poder político, no su ejercicio. Dentro de esta nueva relación política, las distintas propuestas del sistema y rumbo... deberán convencer a la mayoría de la nación de que su propuesta es la mejor para el país, también se verán vigilados por ese país al que conducen de modo que estén obligados a rendir cuentas regularmente y al dictamen de la Nación respecto a su permanencia en la titularidad del poder o su remoción. El plebiscito es una forma regulada de confrontación Poder-Partido

²² EZLN. Documentos y Comunicados. Editorial. ERA. tomo I. México Pág. 270-71

²³ Idem. Pág. 272

Político-Nación y merece un lugar relevante en la máxima ley del país.”²⁴

En esta Declaración se observa como el sistema de dominación actual sigue siendo clasista y por lo tanto el sistema de explotación-exclusión que lo sustenta también. La forma de relación predominante entre la sociedad y la naturaleza está marcada por el patrón de dominación burguesa, de ahí su carácter depredador en función de la ganancia, al igual que las más disímiles formas de discriminación, marginación y exclusión. Las relaciones interculturales, étnicas, grupales y asociativas tampoco escapan a la hegemonía burguesa. Por lo tanto las propuestas de cambio de la sociedad y de los paradigmas emancipatorios, aunque vengan de la autenticidad de los movimientos sociales tienen que pasar por el enfrentamiento a la dominación burguesa. El dominio de la totalidad del mercado neoliberal global nos anuncia el hecho de quiénes, qué clase está ejerciendo el verdadero poder.

Hay que corregir la concepción de que la lucha de clases ya no existe, que es algo del pasado. La lucha de clases hoy está presente, se ha complejizado, adopta disímiles formas y modos, aunque no puede afirmarse categóricamente que su contenido no se haya modificado, ya que la concentración del antagonismo está en los límites y la subjetividad de la clase explotada y sus aliados que es la que conserva un contenido muy poco radicalizado hacia el comunismo, de lo cual el zapatismo es un ejemplo palpable de la poca temeridad que hay ante el poder de la burguesía oligárquica. Es imposible que ante la variabilidad de formas, que en definitiva sean expresión de un contenido, este último no varíe. El contenido clasista de cualquier manifestación social en los marcos del dominio capitalista está presente, ello es innegable, sólo que no se da en blanco y negro, en un polo positivo y negativo, sino que se presenta en un espectro más diverso de interrelaciones.

²⁴ Idem. Pág. 273.

Este nuevo tipo de relaciones políticas debe tener una base que garantice la justicia, las condiciones de vida digna, donde los zapatistas consideran deben tener un espacio "...techo, tierra, trabajo, alimentación, educación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz."²⁵

Está claro que estas demandas suponen transitar la actual legislación política mexicana hacia el surgimiento de un gobierno de transición que cumpla dos funciones: primero la elaboración de una Carta Magna y segundo que convoque a elecciones. Es de resaltar que para los zapatistas dentro de los derechos elementales del ser humano el más valioso de ellos es el derecho a decidir, con libertad y democracia, la forma de gobierno. En una entrevista Marcos señala:

"... en nuestra propuesta política, nosotros decimos que lo que hay que hacer es subvertir la relación de poder, entre otras cosas, porque el centro del poder ya no está en los Estados nacionales. De nada sirve, pues, conquistar el poder. Un gobierno puede ser de izquierda, de derecha, de centro y, finalmente, no podrá tomar las decisiones fundamentales. De lo que se trata es de construir otra relación política, ir a una ciudadanización de la política."²⁶

Lo más interesante de esta propuesta zapatista es que está dirigida a ir arrebatando espacios al capitalismo, no para tomar el poder estatal o político vigente, sino para desarticular y subvertir a esos poderes estatales y políticos. Pero la propuesta va más allá, se propone construir y emplazar en su lugar otro modo radicalmente diverso de todas las relaciones políticas, y con ello, otra forma también totalmente diferente de gestión de los asuntos colectivos de la comunidad social. El Subcomandante Marcos apunta:

²⁵ Idem. Pág. 296.

²⁶ Ramonet, Ignacio. "Subcomandante Marcos: Haremos política sin el 'glamour' del pasamontañas". Entrevista parecida en el diario El País, domingo 25 de febrero de 2001. Pág. 4

“... no vamos a organizar una fuerza política que dispute el poder, sino que organice una inversión del poder. Ahí esta la apuesta, y nos dicen que no se puede, que no existe eso en teoría política. No puede ser que alguien se plantee hacer una revolución política que no quiere la toma del poder. No porque lo que quiere es invertir el ejercicio del poder. Por eso, nuestra propuesta no la marca el calendario de la clase política, sino el sube y baja de la sociedad civil, de esas fuerzas sociales que logran acuerparse, y luego se dispersan, pero que cada vez se acercan a construir algo más articulado.”²⁷

Los zapatistas aspiran a un replanteamiento de la cultura política en el sentido de una inversión de la pirámide del poder. Este es sumamente importante en el análisis de las diferentes posiciones de la izquierda en América Latina. La izquierda marxista insiste en mantener la necesidad de la toma del poder para llevar a vías de hechos sus programas.

Se manejan otros criterios (criterios que el marxismo clásico tampoco negó y que en alguna medida se han señalado antes) de que la toma del poder no se circunscribe al acceso al gobierno, sino que es un acto más profundo, que implique la implementación de los resortes que permitan el cumplimiento de los objetivos trazados y que no sea solo una élite la que termine imponiendo sus criterios desde arriba, sino construir también el poder desde abajo en un proceso constante y sistemático. Y todo ello con el enorme reto de que al conquistar el gobierno habrá que lidiar con todas las estructuras de poder establecidas por los gobiernos capitalistas de la región, con sus fuerzas paramilitares, con un ejército al servicio del capital, con una maquinaria propagadora al servicio de la transnacionales.

²⁷ Vázquez Montalbán, Manuel, “ Marcos: El señor de los espejos”, Editorial Aguilar, México, 2000. Pág.184.

Marcos enfatiza:

“... el desafío más grande del zapatismo es proclamar que es posible hacer política sin plantearse la toma del poder. Nosotros decimos que sí. Y apostamos: qué tipo de política se va a producir si no está el referente de la toma del poder, que es el referente electoral, el referente de los partidos políticos. Nosotros podemos constituir una formación política sin plantearnos la toma del poder. Sí, decimos. Qué política vamos a producir, cómo nos vamos a relacionar con la gente, cómo nos vamos a constituir: Ese es nuestro desafío fundamental”²⁸.

La posición zapatista en la polémica sobre el poder se enmarca en la visión del poder construido desde abajo y a la izquierda como se plantea en la Sexta Declaración de la Selva Lacandona²⁹. Esta posición tiene un punto de encuentro con la cuestión autonómica, pues ella explica la manera en que es construido este poder.

La rebelión zapatista materializó la emergencia de un nuevo poder constituyente. Se trata de un poder nacido desde abajo, que se reproduce a sí mismo en el tiempo, que cuestiona la cadena de mando-obediencia, y sobre todo, la cadena de mando-obediencia con humillación que es el racismo. Es la Comuna formada por sus Cinco Caracoles y materializada en las Juntas de Buen Gobierno Zapatista.

LA VISIÓN ZAPATISTA SOBRE LA AUTONOMÍA Y LOS PROCESOS AUTOGESTIONARIOS. LOS CARACOLES ZAPATISTAS Y LA EXPERIENCIA DE LAS JUNTAS DEL BUEN GOBIERNO

En la lucha por la autonomía, los zapatistas trabajan por la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad

²⁸ Ídem. Pág. 126.

²⁹ La Sexta Declaración de la Selva Lacandona contextualiza el discurso político del zapatismo explicando el porqué de sus propuestas sociales. Fue lanzada por el EZLN en el mes de junio del año 2005.

de sus pueblos y sectores sociales. La política de afirmar las diferencias étnicas y de género, que juegan un papel relevante en los movimientos indígenas y de mujeres, comienza a ser valorada también por los viejos y los nuevos poderes. Su exclusión de facto de la ciudadanía parece estarlos induciendo a buscar construir otro mundo desde el lugar que ocupan, sin perder sus rasgos particulares

El hecho de ser diferentes pone en el centro del debate la cuestión de la cultura popular, o la cultura de los sectores populares, ya que en ella radica este reconocimiento. Sin embargo como señala Héctor Díaz Polanco las comunidades sufren constantemente las amenazas de corrientes homogeneizadoras: "...la comunidad sufre un nuevo ataque. No debe llamar a engaño el discurso que, simultáneamente, canta loas a la pluralidad y a las identidades étnicas: esto forma parte de la estrategia etnofaga"³⁰ que propagan los nuevos profetas de la modernización.

Se trata, no de rescatar la "cultura popular" (elijo este nombre de forma un poco arbitraria) sino de potenciarla. O sea, darle fuerza, hacerla emerger, reconocerla y, quizás la tarea más difícil, separar en la cultura popular los aspectos liberadores de los opresores. Porque en la cultura de los sectores populares (y muy en particular de los marginados izados por el sistema), existen múltiples aspectos que son formas interiorizadas de la dominación. Entre ellas, por mencionar las más evidentes, el machismo, el racismo y las diversas formas de opresión que reproduce el capitalismo incluso en el interior de los movimientos.

Estos movimientos de base étnica tienen tras de sí una historia de largo aliento. A diferencia de las luchas económicas de los sectores populares que tienen ciclos de vida cortos, sus demandas de reconocimiento y dignidad superan la prueba del tiempo. Han esperado tantos años para expresarse que, cuando lo hacen, no están dispuestas a

³⁰ Díaz Polanco, Héctor "La rebelión de los indios zapatistas y la autonomía". En Chiapas Insurgente. 5 Ensayos sobre la realidad mexicana. Editorial Txalaparta, México, 2000. Pág.87.

consumirse a la brevedad. En ellos se expresa la posibilidad de una modernidad alternativa.

La nueva lucha indígena, surgida del encuentro de un movimiento pacífico y el zapatismo armado, reivindica, mediante un complicado y desigual proceso, una nueva inserción en los espacios públicos, a partir de la superación de su condición de excluidos propiciada por las políticas integracionistas que anularon su condición diferente. En ella, de una primera fase en la que se exige la igualdad se pasa a una segunda en la que se afirma la diferencia. Es una incorporación similar a la que en el pasado tuvieron que ganar los trabajadores, y como la que en la actualidad han tratado de obtener las mujeres.

Se trata de una lucha por la ciudadanía plena que implica la convicción de ser iguales a los demás y tener los mismos derechos y obligaciones. Es pues, de manera simultánea, una lucha por la dignidad y contra el racismo. Se trata de un proceso de construcción de iguales, de rechazo a la exclusión, en el que la exigencia a demandas concretas rebasa el tradicional tono clientelar, para ubicarse en el plano de la reivindicación de derechos. Involucra, asimismo, la lucha por los derechos colectivos como vía para hacer una realidad los derechos individuales. Pero implica, además, la lucha por el reconocimiento a la diferencia. Esto supone aceptar el derecho al ejercicio distinto de la autoridad y a constituirse como colectividad con derechos propios. Reivindica un derecho de igualdad y un ejercicio diferente de éste. En el centro de este planteamiento se encuentra la lucha por la libre determinación, y de la autonomía como una expresión de ésta.

La autonomía no es más que el ejercicio del autogobierno, o sea la autodeterminación individual y colectiva. En este sentido, es necesaria para superar la opresión y la explotación, construyendo nuevos poderes descentralizados, de abajo hacia arriba. Pero estos poderes, estas prácticas de autonomía, necesitan encarnarse en un territorio. Sin territorio propio, auto controlado, no existe la menor posibilidad de construcción autonómica. Claro está,

que las autonomías territoriales no pueden quedar ancladas en territorios-islas separadas del resto, ya que no producirán ningún cambio real en la sociedad.

Una mirada larga en el tiempo permite ver lo siguiente: hace diez años la pelea era por la creación de grupos autónomos, autogobernados por sus integrantes. Eso ya está ganado, tanto entre algunos grupos de desocupados como entre algunas asambleas barriales, la propia comuna indígena y campesina zapatista es expresión de este triunfo.

El proceso para llegar a este estadio ha sido sumamente complejo, en el texto *Crítica marxista a la dicotomía Estado-sociedad civil* se señala:

“... la crisis de los reguladores estado y mercado ofrece junto a nuevas amenazas, por falta de control a nivel global, nuevas oportunidades para el principio de regulación a través de la comunidad. Ello se manifiesta en el surgimiento de nuevas practicas de movilización social, que muchas veces tienen un sentido global aunque actúen localmente como los ecologistas, pacifistas, antineoliberales, antirracistas, etc. , y también en el hecho de que el estado le ha ido devolviendo a la sociedad civil competencias y funciones que hoy es totalmente incapaz de desempeñar”³¹.

Así como la creación de los grupos autónomos fue la particularidad de los primeros años de la década de 1990, la creación de espacios para la sobrevivencia y la resistencia (comedores, ollas, puestos de salud, emprendimientos productivos, entre otros) es la principal característica del período actual, que se inicia más o menos hacia el 2000, en uno de los momentos más altos de la oleada de movilizaciones. La creación de pequeños espacios autogobernados y la horizontalidad, son los aspectos nuevos

³¹ Romero F, E y otros. “Crítica Marxista a la dicotomía Estado vs. Sociedad Civil”. En el Autodesarrollo Comunitario. Editorial Feijoo, UCLV, Cuba, 2004. Pág. 97.

que aporta el movimiento actual respecto al viejo movimiento obrero.

Pero el arraigo territorial presenta algunas dificultades y desafíos. Los grupos han sido capaces de construir espacios autónomos desde el entorno exterior de los territorios hacia dentro. Luego de casi siete años, estas experiencias colectivas buscan ir más allá, ganar nuevos espacios, expandirse. De lo contrario, sienten que pueden quedar ahogadas en los propios territorios. No se trata de un simple debate teórico, sino de una apuesta más profunda que la cotidianidad reta cada día.

Los procesos del movimiento indígena parten de las comunidades, que consideran las células de la autonomía, y se va expandiendo, hasta conformar verdaderas regiones autónomas. En algunos casos, como el zapatismo, se trata de autonomías regionales instituidas a través de los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno³², aunque no reconocidas formalmente por el Estado; pero que constituyen verdaderas prácticas de autogobiernos populares, desde abajo y a la izquierda.

La autonomía se construye de abajo hacia arriba. Existe un importante debate suscitado por los zapatistas acerca de la escala de la autonomía. Las dos posiciones en pugna tratan sobre si la autonomía debe ser sólo comunal o extenderse al ámbito municipal y regional. No debe olvidarse que en Chiapas y en la mayoría de las zonas indígenas los municipios son pequeños, con poblaciones menores de 50.000 habitantes.

La coordinación de los más de 30 municipios autónomos rebeldes y la creación en el 2003 de Juntas de Buen Gobierno (Caracoles) en las cinco regiones en que se divide el territorio

³² Para profundizar en esta importante temática pueden consultarse las Intervenciones de las Juntas de Buen Gobierno en el Primer Encuentro de Los Pueblos Zapatistas con Los Pueblos del Mundo, celebrado en el Caracol de Oventik, Chiapas, los días 30-31 de diciembre de 2006 y 1-2 de enero de 2007. En Revista Contrahistorias N° 8; Ediciones Era, agosto 2007, México. Pág. 9-46. También se encuentran las grabaciones de este Primer Encuentro en www.radioinsurgente.org.mx

controlado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, colocaron la lucha de los pueblos indios por su reconocimiento en un plano radicalmente distinto al que se encontraba hasta ahora (ver anexo 1).

El reconocimiento como pueblos y el derecho al ejercicio a la libre determinación y a la autonomía como una expresión de éste ha sido, desde hace muchos años, un entrañable anhelo de los habitantes originarios. Esta demanda, reconocida inicialmente por el Estado mexicano en los acuerdos de San Andrés, el 16 de febrero de 1996, se quedó insatisfecha con la desafortunada reforma constitucional aprobada por el Congreso en el 2001. Con la creación de las Juntas de Buen Gobierno los zapatistas han hecho realidad tanto el deseo indígena nacional como los compromisos pactados con el gobierno.

El municipio libre fue una de las exigencias centrales del zapatismo original, el nacido de los campesinos. El municipio y la asociación de varios de ellos regionalmente han sido durante décadas los espacios políticos que muchos pueblos indígenas han utilizado para mantener vivos sus sistemas normativos, la elección tradicional de sus autoridades y la identidad cultural. En los hechos, ello ha ocasionado que las instituciones gubernamentales asuman un funcionamiento híbrido, mitad constitucional y mitad indígena.

Los municipios autónomos y las Juntas de Buen Gobierno retoman estas dos tradiciones y prácticas históricas, reinventándolas desde la experiencia y la visión del mundo zapatista. Ellos son, simultáneamente, un ideal y una realidad. Los Caracoles son, pues, una institución y la prefiguración de una sociedad diferente.

Los representantes escogidos para las Juntas de Buen Gobierno tienen mandatos amplios pero precisos de sus bases, que podrán revocarlos si no cumplen con lo decidido por las asambleas. Cuentan, además, con la colaboración de las autoridades tradicionales o de los Consejos de ancianos, mezclando así lo nuevo y lo centenario, y renovando igualmente el modo de considerar y aplicar sus sistemas normativos, que son derecho en las comunidades indígenas.

Entre sus competencias se encuentran las referentes a la justicia, a los asuntos agrarios, a la salud, la educación e inclusive el registro civil (registro de nacimientos, defunciones y matrimonios). A partir de ahora, una parte muy importante de las relaciones entre las comunidades en rebeldía y la sociedad civil nacional e internacional será su responsabilidad.

Se trata de un ambicioso paso en la construcción de instituciones de autogobierno y el establecimiento de una normatividad jurídica alternativa, que son uno de los componentes centrales de cualquier proyecto autonómico.

Los zapatistas defienden la autonomía en tres escalas: comunal, municipal y regional. Se trata de la construcción de otro poder, de abajo hacia arriba, descentralizado, disperso, en forma de tejido, tan difuminado como para que haga el menor daño posible, porque parten de la base de que el poder siempre puede oprimir; y se proponen difuminarlo para que sea más controlable por la gente.

Marcos plantea un plan en el proceso de construcción de la autonomía, la que es entendida no como fragmentación del país o separatismo, sino como el ejercicio del derecho a gobernar y gobernarnos, según establece el Artículo 39 de La Constitución, antes mencionado.

El separatismo para el sureste mexicano es implementado por la política neoliberal que impulsa el gobierno, a través del mal logrado *Plan Puebla Panamá* pretende fragmentar el país y convertir a la región en una base de operaciones para el dinero mundial.³³

Los zapatistas parten del hecho de que sus llamados a

³³ Marcos señala que desde la perspectiva del gobierno México se dividiría en tres: "El Norte, con sus estados incorporados a la lógica productiva y comercial de La Unión Americana; el Centro como proveedor de consumidores con mediano y alto poder adquisitivo, y el sur-sureste, como territorio a conquistar para la apropiación de recursos naturales que, en la destrucción globalizada son cada vez más importantes: agua, aire y tierra (madera). Ver al respecto del Subcomandante Insurgente Marcos. "Chiapas": La Treceava Estela. Cuarta Parte, OSAL N° 4, Julio, 2003. Pág. 63

los otros poderes de la unión para restablecer el orden constitucional nunca han sido escuchados. Para el EZLN fue la sociedad civil quien se manifestó y orilló tanto al gobierno federal como a los propios zapatistas a dialogar.

Durante años la izquierda mexicana ha tenido un discurso esquizofrénico. Sus palabras y sus hechos no se corresponden. Reivindica propuestas radicales, pero desarrolla una práctica gremial y economicista. Enarbola la bandera de la ciudadanía plena, pero lleva a cabo una política corporativa. Defiende la renovación moral pero se guía por el más burdo pragmatismo. El zapatismo supera esa escisión construyendo una propuesta que responde a la práctica, la vincula a una ética y reconoce sus contradicciones.

En una mirada a todo el continente apreciamos que en general, los pueblos indios se han convertido ya en un sujeto político autónomo con propuestas propias. Se trata de un proceso irreversible y en ascenso. Reivindican un nuevo ordenamiento de las instituciones políticas que les permita superar su condición de exclusión. Al hacerlo alimentan el surgimiento del pluralismo que el Estado centralizado niega. Ello es posible porque su identidad se ha transformado profundamente y hoy se asumen, cada vez más, como pueblos y no como poblados.

Resulta interesante la idea de Marcos, con la cual guardamos distancia, con relación al mensaje de La Otra Campaña³⁴ en torno a no hegemonizar, ni homogenizar y la necesidad del reconocimiento y el respeto por el otro. En este sentido apunta Marcos:

“... entonces hay que reconocer al otro, hay que reconocerlo como compañero. Y eso va a significar, temporalmente, renunciar a la hegemonía porque abriéndose el espacio se va a dar la lucha por la hegemonía entre las diferentes posiciones de izquierda. Entonces va a resaltar, por ejemplo, que lo que debe

³⁴ La otra Campaña es una nueva forma organizativa, de lucha, de articulaciones de zapatismo por un mundo donde quepan todos los mundos posibles. Está dirigida al logro de una nueva constitución.

desaparecer es el Estado, o que debe estar una dictadura del proletariado, o que debe ser un gobierno de transición democrática. Todas las propuestas que se presenten van a tratar de decir, esto es lo que tiene que ser. Cuando ese momento llegue, debiera haber dentro de La Otra, dentro de este movimiento que tenemos, la suficiente riqueza cultural y de análisis como para que se decidiera desde abajo que onda”³⁵.

De esta manera es presentado el problema de la hegemonía dentro del poder. Se abren los espacios para que florezcan las diversas posiciones y en el momento adecuado ocurre el salto zapatista desde abajo. Esta es una estrategia que comienza a desarrollarse desde el propio estallido armado de enero de 1994 y tiene que ver con la propia desaparición del Ejército Zapatista.

A pesar de las indefiniciones de los primeros años, en este punto ha existido claridad con relación a la estrategia a seguir. Como apunta Marcos “...nuestro ejército es un ejército muy otro porque lo que se está proponiendo es dejar de ser ejército”³⁶.

Para Marcos sería un fracaso si el EZLN llegara al poder y se instalara como un ejército revolucionario, pues reiteraría una opción trillada como los fracasos de las organizaciones político-militares de las décadas del sesenta y el setenta del pasado siglo donde siempre hubo un gran ausente, que era el lugar de la gente, del pueblo y de la sociedad civil en general.

Marcos sostiene que aquellas luchas pasadas fueron un conflicto de hegemonías, entre una que ejercía el poder opresor desde arriba y la otra que pretende ser una opción mejor de lucha y desplaza al otro grupo del poder, que toma el poder y decide por el resto de la sociedad, a ello se refiere cuando expone:

³⁵ Subcomandante Insurgente Marcos “Balance de la otra campaña (diciembre de 2006) .En Revista *Contrahistorias* N 8, marzo-agosto de 2007, México. Pág. 69.

³⁶ García Marques Gabriel y Pombo Roberto. Ob. Cit. Pág. 47.

“... No se puede reconstruir el mundo, ni la sociedad, ni reconstruir los estados nacionales ahora destruidos, sobre una disputa que consiste en quien va a imponer su hegemonía en la sociedad. El mundo y en concreto la sociedad mexicana está compuesto por diferentes y la relación se tiene que construir entre esos diferentes con base con el respeto y la tolerancia, cosa que no aparecen en ninguno de los discursos de las organizaciones político-militares de las décadas del 60 y del 70. La realidad ha llegado a pasar la cuenta como siempre ocurre, y para los movimientos armados de liberación nacional el costo de la factura ha sido muy alto”³⁷.

En este punto hay que prestar atención a una de las trampas del poder, a saber, la tolerancia del excluido³⁸, de aquel sobre quien recaen los efectos del poder. En México desde hace mucho tiempo, incluso mucho antes de la aparición del Movimiento Zapatista el poder se ha ejercido autocráticamente, primero desde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y más recientemente desde el Partido Acción Nacional (PAN), entonces el juego de la tolerancia puede presentarse como una gran farsa y en realidad puede estar superviviendo una intolerancia disfrazada.

Sin embargo, este peligro que encierra el respeto y la tolerancia por el otro, por lo diferente, el zapatismo lo ha venido trabajando sobre todo hacia el interior de las comunidades al combinar formas comunitarias con elementos de democracia representativa y sobre todo participativa, donde participen no solo los que están a favor de una tarea, de una acción, de un proyecto, sino también aquellos que no comparten la idea. Marcos ha expresado en este sentido:

“... pienso que el nudo principal está ahora en la tolerancia del otro, cuando el otro es minoría. Ese es el

³⁷ Ídem Pág. 48.

³⁸ La tolerancia del excluido suele ser miedo, subestimación, falsa comprensión de los compromisos; también puede ser comodidad y servilismo.

problema que hace falta resolver al interior de las comunidades, pero yo veo que se produce la discusión entre los compañeros. Ahora están haciendo el esfuerzo de buscar como incluir al que no está de acuerdo”³⁹.

LA IDEA ZAPATISTA DE LA SOCIEDAD DONDE QUEPAN TODOS. LA CONCEPCIÓN DE DEMOCRACIA EN EL ZAPATISMO

Las luchas democráticas y emancipatorias no solamente tienen que ser anticapitalistas sino también, conjuntamente, antipatriarcales e internacionalistas. Hay que globalizar la resistencia al capitalismo abriéndola a todas sus esferas. De aquí que el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) se da como respuesta global a una política global, es decir trata de orientar al bien la lucha contra la política neoliberal. Ante la fortaleza de las redes internacionales de dominación capitalista es necesario construir redes internacionales de insubordinación y rebeldía.

En los últimos decenios se observa bajo los dictados del pensamiento neoliberal una tendencia hacia lo que se denomina municipalización del Estado, dentro de la cual, la centralización del Estado cede funciones a instancias estatales de base. Ello se puede observar en hechos como la descentralización de la educación, la salud, la seguridad social y otras, dentro de lo que se considera la agenda social del Estado. Sin embargo, son funciones las que se descentralizan, no el poder. Es decir, al ser reducido el Estado a un mínimo de sus funciones, bajo la noción neoliberal de que el mercado debe ser el regulador por excelencia de los asuntos sociales, el Estado queda destinado solo al mantenimiento del orden establecido, denominado por muchos como Estado policiaco⁴⁰.

³⁹ Le Bot, Ivon. “Subcomandante Marcos. El sueño zapatista”. Editorial Plaza and Janes, México, 1997. Pág. 287.

⁴⁰ Para profundizar en esta temática consultar el libro Autodesarrollo Comunitario. Obra citada Pág. 92-98.

Muchas de las características de la resistencia social al neoliberalismo presentes en el accionar del movimiento social internacional fueron anunciadas por el levantamiento de los indígenas mexicanos y sus distintas iniciativas políticas, desde la realización de los Encuentros por la Humanidad y contra el Neoliberalismo en 1996, hasta la Marcha del Color de la Tierra en el 2001 y la fundación de los Caracoles en el 2003. Es decir, esta corriente anticipa los modos en los que los nuevos movimientos sociales se han desarrollado en el marco de lo que el Subcomandante Marcos ha denominado *La Cuarta Guerra Mundial*.

Cuando hace quince años los rebeldes mexicanos se alzaron en armas, diversos analistas señalaron que se trataba de una lucha anacrónica. Hubo quienes los vieron como una expresión tardía del ciclo de luchas armadas en Centroamérica, o como una aventura de un grupo de trasnochados intelectuales que no se había enterado del “Fin de la Historia”.

Una década después ha quedado claro que el levantamiento fue la primera rebelión contra el desorden de la globalización del Siglo XXI. Y lo fue, no sólo por haber utilizado herramientas como el Internet para transmitir su mensaje y romper los cercos militares con la presión de la sociedad civil internacional, sino porque marcó, de entrada, un punto de inflexión en la renovación de la izquierda mundial, un dique al corrimiento socialdemócrata de sus sectores radicales, una puesta al día de sus anhelos emancipatorios temporalmente adormecidos. Lo fue, además, porque respondió con originalidad e innovación a una propuesta de la globalización que no respeta los hechos diferenciales y que cree que es factible construir una modernidad desechando a grandes sectores de la humanidad.

Cuando el profesor investigador Franz Hinkelammert sostenía la tesis, compartida por muchos estudiosos de las Ciencias Sociales, de que un proyecto de liberación hoy tiene que ser un proyecto de una sociedad en la cual quepan todos, y de la cual nadie sea excluido, está partiendo de una concepción de sociedad que está surgiendo en América

Latina que se distingue de concepciones anteriores y se vincula claramente con nuevas formas de praxis social.⁴¹ El proyecto zapatista se inserta en esta concepción, como la manifestación de una ética universal, sin llegar a dictar principios éticos ni relaciones de producción universalmente válidos.

“... para que todos vivamos con dignidad – plantea Marcos – ese es el mundo que queremos los zapatistas, el precio de nuestra vida no es una alcaldía, una gubernatura, la presidencia de México o la presidencia de la Organización de Naciones Unidas o cualquier equivalente. El precio de la vida de los zapatistas es ese, un mundo donde puedan caber todos los mundos. Nosotros pensamos que a grandes rasgos eso es lo que define el momento en el que estamos, no sabemos qué sigue, pero sí sabemos que los pasos que siguen no los podemos decidir nosotros, ni siquiera encontrar, sabemos que para lo que sigue tenemos que encontrar otras voces y necesitamos que esas otras voces se escuchen entre ellas”⁴².

Coincidimos en que ambas propuestas, tanto la de Hinkelammert como la de los zapatistas no pueden ser una simple declaración romántica de fines sociales por alcanzar sin el debido conocimiento de la dinámica de la lucha de clases que ha marcado hasta nuestros días el camino de la humanidad. En este sentido, propuestas golpistas y escuelas militares formadoras de servidores de la muerte como lo muestran los recientes acontecimientos de Honduras, no pueden estar junto a nosotros en propuestas de una sociedad donde quepan todos.

Ya desde el siglo XIX José Martí en su modelo de República para Cuba también quería una sociedad con todos

⁴¹Ver: Franz Hinkelammert. “Una sociedad en la que todos quepan: de la impotencia de la omnipotencia”. En: *Por una sociedad donde quepan todos*. DEI, San José, Costa Rica, 1996, p. 363.

⁴² Subcomandante Marcos. En: Manuel Vázquez Montalván. *Marcos: El señor de los espejos*. Ob.cit.

y para el bien de todos, pero con todos los interesados en el proceso de transformación social.

Ana Esther Ceceña sintetiza el impacto de las prácticas del zapatismo en el plano del pensamiento revolucionario mundial con relación a la humanidad que anhelamos:

“... Más que ningún otro, el movimiento zapatista logró explicitar que la reconstrucción de la humanidad, destruida, fragmentada y degradada por el capitalismo y por el sistema de dominación, empieza por la reconstrucción de su propio ser, social y cultural, en un proceso de negación de la negación como pauta libertadora. Mirar desde otro lado y de otra manera para percibir que la realidad es mucho más que dos polos opuestos en un mismo plano de inteligibilidad. Descubrir todos los planos de realidad, todas sus dimensiones, todas sus perspectivas, deja fluir todos “los mundos que en el mundo son” para construir el mundo en el que quepan todos”⁴³.

A través no sólo de su praxis, sino de la praxis de toda la sociedad civil, los zapatistas reclaman ser un poder de resistencia para obligar al gobierno a crear relaciones tales que permitan la preparación de toda la sociedad hacia metas más elevadas en cuanto a justicia, democracia y libertad.

“... Nuestro programa - señala Marcos - no es un programa de gobierno, es un programa de transformación. El país ¿cómo va a ser? Va a ser el producto del encuentro de todas estas fuerzas, reconociendo que unos son diferentes de otros y que unos y otros pueden tener un lugar. Ese es el espacio que hay que abrir. Entonces y sólo entonces decimos nosotros: Es posible una revolución. Hagamos una revolución para abrir el espacio que haga posible la revolución”⁴⁴.

⁴³ Ceceña, Ana Esther: “*Derivas del mundo en el que caben todos los mundos*”. Siglo XXI, CLACSO, México, 2008, p. 10.

⁴⁴ Subcomandante Marcos en “Metáforas, metáforas, metáforas”, Ver: Manuel Vázquez Montalván, ob.cit, p.143.

Resulta entonces necesario vincular la visión zapatista sobre el poder con su visión de la resistencia, problemática que ha sido tratada por la Dra. Mely González siguiendo la lógica de las inversiones que sobre muchos conceptos acuñados han hecho los zapatistas, planteando:

“... se trata de organizar a la sociedad para resistir, abriendo espacios, puertas, siendo así una nueva forma de entender la resistencia. Esta concepción zapatista implica tantas aristas, tantos momentos, la síntesis de tantas instancias, que no puede verse al margen de una cultura de la resistencia, se va de los marcos de acciones aisladas de atrincheramiento o simple defensa, es un impulso a la creación y a la superación constante. Construir un movimiento ciudadano lo más amplio posible, que obligue a quien vaya a ejercer el poder a realizar su ejercicio de gobierno de acuerdo a lo que dice la mayoría, “organizar una inversión del poder”⁴⁵.

Una sociedad donde quepan todos, no todo. Donde quepan todos los seres humanos, donde nadie sea excluido, pues el capitalismo propone la destrucción de cualquier mundo posible como afirma Marcos: “...lo que no hizo la guerra nuclear, pueden hacerlo las corporaciones. Destruir todo, incluso lo que les da riqueza. Un mundo donde no quepa ningún mundo, ni siquiera el propio. Éste es el proyecto de la hiper-polis que ya se levanta sobre los escombros del Estado nación”⁴⁶.

He ahí el aporte zapatista a toda esta concepción. Rechazar un orden de dominación sin excluir a nadie, he ahí el reto que tienen ante sí. Es un reto muy peligroso, pues se excluye la objetividad del planteo de la lucha de clases. Si hay explotado, es porque hay explotadores que al defender sus intereses atropellan al otro.

⁴⁵ Aróstegui González Mely. Obra Citada. Pág. 18.

⁴⁶ Subcomandante Insurgente Marcos, “El mundo: siete pensamientos en mayo de 2003”, revista Rebeldía 7. México, mayo 2003. Pág. 9.

Es una lógica que sólo puede entenderse en los marcos de un contexto mundial que ha hecho de la exclusión un prisma para ver y hacer el mundo, en el contexto en que se da este movimiento de base fundamentalmente indígena, que ya no es sólo indígena, es mexicano y latinoamericano, y por eso siente sobre sí un sistema de dominación múltiple.

Por eso los zapatistas asumen que la resistencia tiene que organizarse a partir de ese entendimiento, con la participación de todos y sin excluir a nadie, aunque por eso no se pierda la perspectiva clasista del rechazo a la dominación, cuya profunda base ellos reconocen, y así lo demuestra su lucha frontal y abierta contra el Neoliberalismo.

El investigador Hugo Assmann alerta de posturas simplistas a la hora de entender el sentido de la concepción de una sociedad donde quepan todos, entendimiento que se obstaculiza por la asunción de esquemas más simples aún, con los cuales opera el clima ideológico creado por la globalización: la visión de que el mercado contendría más lógica de inclusión que de exclusión, llegando prácticamente a eliminar las tendencias de exclusión que todavía contiene; el hecho de reducir la tensión organizadora de la esperanza a niveles de acomodación en lo que hay, y por último el peligro que implica limitarse a denunciar los males sociales y desde allí saltar directamente a la exigencia de un mundo completamente distinto del actualmente existente, mostrando una incapacidad de desarrollar propuestas alternativas prácticas, de entender las mediaciones transitorias hacia un mundo totalmente nuevo.⁴⁷

El zapatismo iluminó el surgimiento de un nuevo sujeto político en América Latina: los pueblos indios que asumieron la lucha armada para controlar una zona concreta, a contrapelo de la lógica de los movimientos políticos que se estaban institucionalizando en la región. Y desde esta perspectiva de los excluidos la idea de la sociedad donde quepan todos adquiere mayor fuerza. No es que la lucha indígena no

⁴⁷ Ver: Hugo Assmann. "Por una sociedad donde quepan todos". En: *Por una sociedad donde quepan todos*. Ob. Cit, p.381.

existiera antes en el continente. Al igual que sucedió en México, la causa de los pueblos originarios era una realidad antes del alzamiento en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Chile, Nicaragua y Colombia. Pero el zapatismo le dio una visibilidad que no había tenido antes, mostró su potencialidad transformadora y se convirtió en su frontera. El rencor social acumulado en las etnias tras décadas de exclusión y opresión encontró en la rebelión del EZLN una referencia significativa.

Los rebeldes zapatistas son otro jugador, que en lugar de mover las piezas del ajedrez de la política institucional dan jaque mate a los adversarios. Los rebeldes resisten y organizan la resistencia. Son otro jugador que hace que la desobediencia civil deje de ser patrimonio de un héroe y se convierta en bien de las colectividades. El que rechacen la política tradicional o a la clase política no quiere decir que deserten de la política, sino, como ellos han dicho, a una forma de hacer política. Y con el estado de resistencia que han desarrollado en sus comunidades van poco a poco construyendo nuevos espacios políticos de participación colectiva.

El desmedido desarrollo capitalista ha generado, y lo seguirá haciendo, bolsas de resistencia por todo el planeta que impugnan el orden existente de disímiles maneras. Cuando estas resistencias, realidad que marcha de menos a más, crezcan y maduren a través de la articulación y la integración con arreglo a fines comunes serán puntas de lanzas contra el actual sistema de dominación. Consideramos que ésta es una de las apuestas zapatistas al señalar la necesidad de una nueva forma de hacer política. En tal sentido señala Marcos:

“... nuevas formas de lucha van creando sus propias máscaras y van forjando sus silencio. Poco a poco crece y se multiplica la digna máscara de la resistencia, el “no me dejo”, el “no me rindo”, el “sigo luchando” detrás de la misma máscara del anonimato, indígenas, trabajadores, campesinos, amas de casa, colonos, sindicalistas, estudiantes, maestros, jubilados, chóferes, comerciantes, mujeres, jóvenes, niños, ancianos, los

todo que se descubren día a día y se resisten a quedarse así como si nada. Y con la resistencia camina y se levanta un silencio terrible: el silencio que acusa y señala”⁴⁸.

Sabemos que los silencios son políticos porque expresan mucho que decir. La rebelión zapatista resiste, esto es, afirma su potencia, su capacidad de invención, de producción de sentido. Defiende los derechos y valores que el poder atropella, reprime y relega. Resiste, desde su singularidad, a las propuestas de formateo social desde el orden constituido. Resiste la injusticia realmente existente. Sobrevive y resiste simultáneamente. Asume una actitud coherente con la época. Resiste y anima la utopía, reconquista la vida.

La resistencia anticipa la posibilidad de llevar a cabo otro tipo de política y de programa. Lejos de rechazar las posibilidades de transformación social profunda, las posibilita. Prueba elocuente, lo constituye la creación de un sexto Caracol Zapatista en una barriada de Ciudad México en 2005 (ver anexo 2).

La resistencia de la rebelión zapatista está contenida en las resistencias de todo el orbe. Lo que hoy es inviable no es la emancipación sino el neoliberalismo, que conduce aceleradamente a una crisis civilizatoria. Más que un cuerpo doctrinal acabado estas resistencias animan valores y principios fuertes que se materializan en un estilo de hacer y de pensar. No pretenden alcanzar cambios en virtud de la bondad de su propuesta sino de su capacidad de hacer. No sólo piensan el cambio sino que lo viven. Distinguen el espacio en el que se mueve su lucha de sus objetivos.

Las respuestas a las preguntas teóricas del zapatismo están, como ellos han señalado, en la práctica. Son producto de la experiencia específica, reflexión sobre la realidad en la que se mueven, no resultado de las grandes ideologías

⁴⁸ Subcomandante Marcos. “Arriba y abajo: Máscaras y silencios”. Grupo por Chiapas, México, 1998. Pág. 21.

previas. Proviene de un nuevo sujeto político y social. Tienen raíces y razones encarnadas socialmente.

El zapatismo tiene, simultáneamente, raíces en lo local y un horizonte planetario. La lucha contra el neoliberalismo, el valor de lo comunitario, el reconocimiento a la gestión colectiva, la reivindicación de las identidades, la defensa de la naturaleza, la liberación de las mujeres y la solidaridad internacional son parte de su acervo.

Hay dos momentos que enriquecen la propuesta zapatista de una sociedad donde quepan todos: La Sexta Declaración de la Selva Lacandona y la Otra Campaña. La Sexta Declaración de la Selva Lacandona en su segundo apartado *De dónde estamos ahora* aborda de modo frontal y nítido el problema de los límites:

“... Según nuestro pensamiento y lo que vemos en nuestro corazón, hemos llegado a un punto en que no podemos ir más allá y, además, es posible que perdamos todo lo que tenemos si nos quedamos como estamos y no hacemos nada por avanzar. Añade que tal vez la unidad de acción con otros sectores que tienen las mismas carencias que los zapatistas les permitirá conseguir lo que necesitan y merecen. De ahí que proponga que un nuevo paso en la lucha sólo es posible si el indígena se junta con obreros, campesinos, estudiantes, maestros, empleado (...) o sea, que se unan la lucha del campo y de la ciudad”⁴⁹.

Ambas propuestas no sólo se vuelven incluyentes, recogiendo la mejor tradición de los liberales con respecto a todas las creencias, religiones, razas, nacionalidades, civilizaciones, sino que anima a todos aquellos que sean indios y no indios, mexicanos y no mexicanos, y que quieran construir otro mundo posible, a que se organicen en redes de autonomías allí donde vivan, incluyendo a sus vecinos cercanos y lejanos, conversando con ellos, intercambiando

⁴⁹ ELZN: Sexta Declaración de la Selva Lacandona, México, julio, 2005. en www.ezln.org

sueños fracasados y realizados, y yendo mucho más allá de la solidaridad, de por sí valiosa, pero insuficiente, hacia la construcción y organización de redes de pueblos autónomos y de otras fuerzas en lucha por un mundo donde tienda a prevalecer la democracia, la justicia y la libertad.

Es una puesta que no se limita solo a proponer una lucha anticapitalista, sino que busca el fomento de nuevas relaciones sociales.

En la Sexta Declaración, el EZLN (y aquí es posible la generalización dado el método de consulta permanente con las bases de todo cuanto va a llevar a cabo la dirección, aunque sigue siendo cuestionable la organización militar y la permanencia de los Comandantes, las Comandantas y el propio sub. Comandante Marcos, en sus puestos por tanto tiempo.

De algún modo, resulta paradójico con la estructura rotativa y rotatoria de los caracoles. Se plantea de modo categórico el objetivo antisistémico de su lucha y del modo en que está organizando la propuesta en los territorios zapatistas, "...por ello se plantea transformar el conjunto de las relaciones, tanto las que sujetan a las comunidades como aquellas que, desde el interior de colectividades y grupos, los gobiernan. Las apuestas zapatista para los años por venir son: la autonomía, el autogobierno y la solidaridad entre los que resisten y luchan"⁵⁰. En este punto concordamos con el investigador Humberto Miranda cuando sostiene:

“... en este sentido es esencial la propuesta del EZLN para construir la autogestión como uno de los principales modos de pelear contra el capitalismo y de reorganizar la sociedad. En la misma dirección apunta el recurso a la idea de apoyo mutuo, como forma de relacionarse “entre compañeros” al interior de La Otra Campaña. En el programa zapatista esta idea significa tanto el ensayo de nuevos caminos en la lucha, como

⁵⁰ Órnelas, Raúl: “*La construcción de las autonomías entre las comunidades Zapatistas de Chiapas*”. En, *La América Latina contra hegemónica*. Editorial Caminos, La Habana, Cuba, 2008. Pág.51.

críticas a la cultura de la izquierda, el positivismo, el marxismo ortodoxo y libresco que pudieran entorpecer la acción del propio EZLN⁵¹.

La Otra Campaña aparece como un nuevo comienzo donde el objetivo es la transformación social radical. Desde la perspectiva de la autonomía, la Sexta Declaración y La Otra Campaña, resultan de la constatación de que no espacio posible de construcción de una sociedad justa en el tipo de sociedad actual, en la cual, el sistema político no es más que un aspecto de todo el sistema de dominación.

La Otra Campaña busca crear espacios de encuentro entre los de abajo, no grandes movilizaciones sino un paso previo: que los oprimidos se conozcan y se reconozcan, que comiencen a construir un lenguaje común por fuera de las instituciones, y que en esos espacios sumergidos en la vida cotidiana, vayan creando otra política, una política plebeya, del abajo no para llegar arriba sino para cambiar el mundo.

Para el zapatismo la democracia no se limita a tener elecciones democráticas, aunque es muy válida en cuanto involucra a una serie de actores. Es algo mucho más profundo que pasa por la relación entre gobernantes y gobernados, y entra dentro de la búsqueda de su alternativa emancipatoria. Sobre la visión de democracia que plantea el Zapatismo se han escrito ya varios trabajos. Entre ellos, sobresale el de Sofía Rojo Arias que considera la democracia, según la interpretación en los textos del EZLN como una demanda/proyecto que concentra elementos de gran actualidad política, por su crítica de la democracia representativa y electoral, y una propuesta teórica acerca de los ideales de la misma, recuperando elementos de la cultura indígena y comunitaria.⁵²

El discurso zapatista sustancia la democracia porque

⁵¹ Miranda Lorenzo Humberto. "Alternativas emergentes al sistema de dominación múltiple del capital. Estudio de casos desde la realidad latinoamericana." En www.movimientoalsocialismo.com.mx

⁵² Ver: Sofía Rojo Arias. "Las tres llaves que abren las tres cadenas: los valores políticos." En Rev. *Chiapas 4*.

más allá de una simple apertura de espacios de acción plantea que la democracia es la manera en que las mayorías pueden acceder a las condiciones objetivas que permitan desarrollar sus potencialidades humanas. Héctor Díaz Polanco advierte que la visión zapatista de democracia reconoce la necesidad de no excluir a nadie, y se vincula estrechamente con su propuesta de una sociedad donde quepan todos. No habrá un México plenamente democrático mientras los pueblos indígenas estén prácticamente marginados de la participación y la representación política que les corresponde como parte de la nación, la democracia no admite excluidos ni minorías permanentes.⁵³

Es imposible una democracia real y efectiva en un sistema de dominación como el que se impone hoy a todos los pueblos del Tercer Mundo. En este ámbito adquiere mayor sentido la visión del zapatismo, como exigencia de tener en cuenta a los históricamente excluidos, de lo contrario pudiera traer cierta confusión en la comprensión del carácter clasista de la democracia, y cabría preguntarse hasta qué punto no se introducen en el discurso zapatista ciertos elementos de una concepción del Estado y la democracia propios del liberalismo político. Por momentos no parece haber clara conciencia de que la democracia es una forma estatal, inherente a un sistema de poder específico. Atilio Borón considera al respecto que cualquier proyecto que se proponga la construcción de una democracia universal donde opresores y oprimidos convivan pacíficamente no parece ser una guía suficientemente segura para orientar la acción de los agentes sociales del cambio y la transformación estructural en América Latina.⁵⁴

Los zapatistas no están planteándose cambios estructurales, sino una sociedad que nosotros interpretamos como tránsito, en la que se supere el olvido secular de las

⁵³ Ver: Héctor Díaz Polanco. "El zapatismo y los derechos de los pueblos indígenas". En: *Observatorio Social de América Latina*. No.4, junio, 2001, p.17.

⁵⁴ Ver: Atilio Borón. Ob. Cit. p.180.

minorías étnicas, y entonces, con la participación real de todos llegar a cambios más radicalmente revolucionarios. La democracia que exigen los zapatistas es un proyecto contra la exclusión y el olvido, una exigencia de participación popular; "...nuestra lucha es por la humanidad: al ritmo de la globalización hoy sobran los indígenas, mañana sobrarán los negros, después los intelectuales, luego todos aquellos que tengan sentimientos humanos"⁵⁵.

El Zapatismo acepta el diálogo como método, éste ha sido un recurso democrático permanente usado por ellos, no olvidemos que el mecanismo de negociación seguido en San Andrés facilitó la participación de toda la Sociedad Civil en sus problemas de relevancia y alcance nacional e internacional. Por otra parte, los Acuerdos de San Andrés se convirtieron en un peligro potencial para los funcionarios que veían en ellos un espacio para la organización y desarrollo de los pueblos indios al margen del tradicional control gubernamental y un instrumento legal que le permitiría a las comunidades resistir, en condiciones menos desventajosas, el proyecto gubernamental encarnado en las reformas salinistas, que buscaba desamortizar los recursos naturales que no son propiedad de la nación y que aún se encontraban bajo control indígena, para hacer de esas regiones nuevos enclaves.

Los zapatistas adoptaron el recurso constante de la sociedad civil empujándole hacia la solución de problemas que tienen que ver con la democratización de la Sociedad, y hacia la búsqueda de su protagonismo a través de organizaciones, grupos, comunidades., Hemos partido de la tesis de que el Zapatismo se ha ido construyendo como una nueva manera de ejercer y entender la política, y así lo expresa su interés en construir el espacio público como el espacio donde los diferentes pueden hablar y comunicarse.⁵⁶

Los Zapatistas han establecido una interesante relación

⁵⁵ Subcomandante Marcos, "Un puente a la esperanza". En www.ezcn.org/revistachiapas/6/ch6.html

⁵⁶ Ver: Margara Millán. "Los zapatistas de fin del milenio. Hacia políticas de auto representación de las mujeres indígenas." w.w.w-fzln.org.mx

entre insurrección armada y reforma democrática. Se erigen como actor de la transición mexicana a la democracia, entendida en su sentido más limitado de transparencia electoral, igualdad entre los partidos, libertades individuales, estado de derecho, igualdad racial y autonomía indígena.⁵⁷ A partir de estas necesidades testifican la toma de las armas, como garante para llegar a su realización, no para tomar el poder político.

Por otra parte está la idea de aprovechar el diálogo no solo para resolver problemas sino para vincularse a otras fuerzas y factores.

“... Así el EZLN ha resistido 12 años de guerra, de ataques militares, políticos, ideológicos y económicos, de cerco, de hostigamiento, de persecución, y no nos han vencido, no nos hemos vendido ni rendido, y hemos avanzado. Más compañeros de muchas partes se han entrado en la lucha, así que, en lugar de que nos hacemos más débiles después de tantos años, nos hacemos más fuertes. Claro que hay problemas que se pueden resolver separando más lo político-militar de lo civil-democrático. Pero hay cosas, las más importantes, como son nuestras demandas por las que luchamos, que no se han logrado cabalmente”⁵⁸.

Es esta una idea muy interesante que le imprime un nuevo carácter al movimiento. No optan por un solo camino, con una sola hipótesis, sino que exploran constantemente para ver cuál funciona mejor, expresando así un cambio de concepción en cuanto a las formas de su movimiento revolucionario. Para ellos el liderazgo adquiere matices particulares: ni como revolucionarios se declaran vanguardia ni como jefes muestran trascendencia caudillista.

Desde entonces y hasta la mitad de 2005, la dirección del EZLN ya no se metió a dar órdenes en los asuntos civiles,

⁵⁷ Ver: Enrique Semo. ob.cit.

⁵⁸ EZLN Sexta Declaración de la Selva Lacandona, México, julio, 2005. En www.eznl.org

pero acompañó y apoyó a las autoridades elegidas democráticamente por los pueblos, y, además, vigiló que se informara bien a los pueblos y a la sociedad civil nacional e internacional de los apoyos recibidos y en qué se utilizaron. Y ahora estamos pasando el trabajo de vigilancia del buen gobierno a las bases de apoyo zapatistas, con cargos temporales que se rotan, de modo que todos y todas aprendan y realicen esa labor. Porque nosotros pensamos que un pueblo que no vigila a sus gobernantes, está condenado a ser esclavo, y nosotros peleamos por ser libres, no por cambiar de amo cada seis años.

Establecer formas de coordinación que abarquen un amplio espectro y que sean permanentes supone, de alguna manera, ingresar en el terreno de la representación, lo que coloca a los movimientos ante un dilema en el contexto actual de las luchas sociales.

En ciertos períodos no puede permitirse hacer concesiones a la visibilidad o rehuir la intervención en el escenario político. El debate sobre si optar por una organización centralizada o difusa y discontinua, por mencionar los dos extremos en cuestión, no tiene soluciones sencillas, ni puede zanjarse de una vez para siempre.

Finalmente, el debate sobre el Estado atraviesa ya a los movimientos y todo indica que se profundizará en la medida en que las fuerzas progresistas lleguen a ocupar los gobiernos nacionales. Está pendiente un balance del largo período en el que los movimientos fueron correas de transmisión de los partidos y se subordinaron a los Estados nacionales, hipotecando su autonomía. Por el contrario, parece ir ganando fuerza, como sucedió ya en Venezuela, Brasil, Bolivia y Ecuador, la idea de deslindar campos entre las fuerzas sociales y las políticas. Aunque las primeras tienden a apoyar a las segundas, conscientes de que gobiernos progresistas pueden favorecer la acción social.

El ejemplo zapatista, con muchos nombres, ha germinado en una diversidad de movimientos y expresiones contraculturales en distintas latitudes. Muy lejos de ser un resabio del pasado, el zapatismo ha resultado ser un

laboratorio social que anticipa el rumbo y la naturaleza de la resistencia contra la globalización neoliberal.

Sin embargo, esta es una experiencia digna de atención, estudio y aplicación en la medida de lo posible. La dinámica de la lucha revolucionaria latinoamericana hoy, ha centrado la atención en los procesos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, pasando casi al silencio lo que sucede con los caracoles zapatistas. Un proceso de generalización de tales prácticas debe comenzar, necesariamente, por el conocimiento, el contacto, la divulgación y el debate crítico. Pero la inmediatez de la realidad y el cúmulo de acontecimientos parecen sacar del centro de la atención del pensamiento revolucionario experiencias de largo plazo como la zapatista, los Sin Tierras y otros múltiples movimientos que están teniendo lugar en nuestra región. El factor geopolítico y la confrontación con las oligarquías y en especial con el imperialismo norteamericano hacen pasar a un segundo plano estos análisis.⁵⁹

Lo que está naciendo en las selvas y montañas de Chiapas no tiene nada que ver con la edificación de un puente entre la rebelión y la clase política tradicional. Ese puente quedó clausurado por la arrogancia del poder. Por el contrario, un enorme foso separa el mundo de la política formal de partes cada vez más importantes de la sociedad mexicana.

⁵⁹ Ver Miranda, Humberto. Ídem.

SECCIÓN V

COOPERATIVISMO: UN CAMINO DE JUSTICIA Y EQUIDAD SOCIAL VIABLE

CAPÍTULO 1

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: OS EFEITOS DO AVANÇO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE

Paulo Ricardo Opuszka*
Ana Maria Maximiliano**

INTRODUÇÃO

A par de várias normas expressas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB-88) foi estabelecido, também, o elenco dos direitos fundamentais individuais previstos no art. 5^o¹ e os direitos sociais especificados nos arts. 6^o² a 11.

Houve intensa discussão de cunho doutrinário e jurisprudencial quanto ao reconhecimento da natureza jusfundamental dos direitos sociais - se direitos passíveis de serem garantidos pelo Poder Judiciário -, como p. ex. o

* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa da Pós-Graduação de mestrado e doutorado da UFPR. Líder do Grupo de Pesquisa Trabalho, Economia e Políticas Públicas (TRAEPP).

** Doutoranda em Direito pela UFPR. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Trabalho, Economia e Políticas Públicas (TRAEPP). Procuradora do Município de Curitiba-Paraná.

¹ BRASIL. CRFB-88. “Art. 5^o. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

² BRASIL. CRFB-88. “Art. 6^o. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia [...]”.

fornecimento de medicamentos, entendimento hoje já consolidado em sentido afirmativo. No entanto, para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, o Estado deve ter à disposição um modelo de gestão que possibilite a implementação e controle das ações administrativas, com a inclusão de previsão orçamentária suficiente para a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, visando a promoção do direito fundamental social ao trabalho, em 2003 houve a atuação positiva do Governo federal brasileiro, com a criação da estrutura para o fomento de Políticas Públicas para o Empreendimento de Economia Solidária: foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

Contudo, há necessidade de constante investimento para a promoção das Políticas Públicas em todos os seus eixos, mas como reflexo da pauta neoliberal da política de austeridade adotada pelo Governo federal houve sensível decréscimo de investimento nessa Política Pública, o que será objeto de investigação nesta pesquisa. Serão utilizados o método dedutivo e a técnica bibliográfica, com consulta a documentos, legislação e utilização de fontes secundárias de pesquisas, em especial as divulgadas pelos periódicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

1. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CRFB-88

Na origem do Estado Social os direitos sociais eram apenas proclamatórios, em contraste com a dominância jurídico formal da ideia de separação de poderes, da legalidade da administração e reserva de lei. A presença desses direitos, em que pese a falta de efetividade, alargou o espectro político com a confluência dos partidos e movimentos afins com a finalidade precípua de efetivá-los.³

Os direitos sociais estão ligados a um cunho de luta política, independentemente da questão ideológica e doutrinária. Veja-se que, após a II Guerra Mundial, a Declaração Universal dos

³ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 22.

Direitos do Homem foi bipartida em dois Tratados. Natural a ligação política e ideológica pois referem-se às prestações de natureza econômica e social por parte do Estado constitucional, o que não pode impedir o seu reconhecimento. O que importa é o problema jurídico-constitucional dos direitos sociais serem garantias constitucionais. À toda evidência há consequências para o Estado, à vida jurídica dos cidadãos e a realização desses direitos.⁴

A definição mais conhecida de Estado Social liga-se à reforma social concretizada em um conjunto de medidas, leis e atividades, tornando possível a aquisição de bens com valor econômico por meio do trabalho.⁵ Dessa forma, os primeiros direitos sociais, ainda que não caracterizados como direitos fundamentais, surgem como forma de proteção dos trabalhadores, ante os infortúnios do exercício da função para a regulação das condições trabalhistas e proteção da dignidade humana. Essa proteção teve reflexo, inclusive, na assistência social.⁶

O surgimento dos direitos sociais representa uma mudança a respeito da concepção que se tinha dos direitos fundamentais, bem como uma modificação sobre a compreensão do papel do Estado em matéria desses direitos. De direitos de defesa os direitos fundamentais passam a ser vistos como direitos de participação democrática e também direitos às prestações por parte do Estado, o que requer uma certa organização estatal, apoio social, atitudes cívicas e compromisso democrático sério.⁷

Deve-se reconhecer que o trabalho é um dos fatores fundamentais para a manutenção da sociedade, seja para a subsistência do homem, seja para a manutenção do contrato

⁴ NOVAIS, 2010, p.24.

⁵ MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Dimensiones del estado social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.2, n.2, p.40, maio/ago. 2015.

⁶ CARBONELL, Miguel. Los derechos sociales: elementos para una lectura en clave normativa. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4.^a Região**, n.3, p.34-57, 2010. p.40.

⁷ CARBONEL, 2010, p.43-44.

social.⁸ Com a aquisição de meios econômicos para a subsistência mediante o trabalho, o indivíduo tem acesso ao crescimento pessoal e material, cujos reflexos, ao fim e ao cabo, não se restringem ao individual, mas atingem positivamente toda a sociedade.

O trabalho é direito fundamental social, previsto no caput do art 6º da CRFB-88, e como tal, a sua geração deve ser objeto não somente de políticas de governo, mas de políticas de Estado, entendendo-se estas como as permanentes e não somente atreladas a momentos políticos, como as políticas de governo.

As ordens internacional e regional demonstram que o processo de globalização remete à internacionalização do sistema produtivo e à necessidade da defesa dos direitos humanos⁹, buscando-se uma situação social mais humana e justa, em especial no que se refere ao direito ao trabalho, este revestido de características que possibilitem à sociedade alcançar o desenvolvimento humano e a justiça social.

Dessa forma, pode-se afirmar que o direito ao trabalho é o “direito básico dos direitos sociais”, de modo que, sem os direitos sociais não têm sentido os direitos de liberdade clássicos.¹⁰

⁸ SANTOS, Evellyn Lessa Gonçalves dos; RIBEIRO, Jamilly Michelly Meireles. Direitos sociais (trabalho e educação profissional) e áreas de expansão do setor sucroenergético e o IPCC na reorganização no setor de agrocombustíveis, nas microrregiões do sudeste goiano e de quirinópolis – GO. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 114-141, jan./jun. 2016. p.121

⁹ A proteção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais nas Constituições, na maioria das vezes, é como uma reação ao exercício abusivo do poder político, econômico ou simbólico, exercido no seio das sociedades, seja pelo Estado ou pelos sujeitos privados. Direitos humanos referem-se àqueles próprios do ser humano, sem estarem vinculados a uma ordem constitucional mas com caráter internacional ou supralegal; já os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados em determinada Carta Constitucional. HACHEM, Daniel Wunder. Editorial: a emergência dos novos direitos e garantias no constitucionalismo global. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.3, n.1, p.4-6, jan./abr. 2016. p. 4.

¹⁰ MELLO, Celso de Albuquerque. A proteção dos direitos humanos sociais nas nações unidas. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos**

A adjetivação “social” não tem a conotação de socialização ou coletivização, contrapondo-se ao individual ou privado, mas liga-se ao ideário político “relativo à evolução constitucional clássica de Estado de Direito Liberal para Estado de Direito Social”¹¹, vinculando o Estado à questão social. Daqui decorre a concepção evolucionista ou geracional dos direitos fundamentais.

Com efeito, os direitos fundamentais no atual modelo de Estado Constitucional, caracterizam-se como categoria jurídica autônoma, com regime jurídico especial, com estrutura jurídica bidimensional, pois tem (i) posição subjetiva, o que possibilita ao indivíduo exigir condutas positivas ou negativas; e (ii) deveres objetivos ante o Poder Público, impondo a este disponibilizar condições de exercício e proteção dos direitos, independentemente de provocação do titular.¹²

Caracterizado o trabalho como direito fundamental social, pode-se concluir que é dever do Estado promover meios para a inclusão social do indivíduo por meio do trabalho e com a geração de renda social mínima, em especial para aqueles que não estejam em regime de trabalho assalariado. Essa atribuição promocional do Estado poderá se dar por meio de Políticas Públicas, conforme será tratado a seguir.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Segundo Eros Grau, “A expressão política pública designa a atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade”.¹³ O Estado

fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.228.

¹¹ NOVAIS, 2010. p.20.

¹² HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos individuais econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v.14, n.14, p. 618-688, jul./dez 2013. p.624

¹³ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7.ed. rev.e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p.25.

desenvolve formas de atuação e se utiliza do direito positivo como instrumento para a implementação de políticas públicas, atuando como árbitro e ordenador.¹⁴ No entanto, essas políticas públicas pressupõem o desempenho de várias tarefas, seja no campo social ou econômico, de forma que englobam todas as atuações do Estado na vida social.

A disciplina da Política Pública nasce como subárea da Ciência Política, o que conduz para o estudo do mundo público nas áreas: das instituições, consideradas fundamentais para limitar as tiranias e paixões dos homens; das organizações locais, com virtude cívica para promover o bom governo; e da Política Pública, como ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.¹⁵

São fatores que contribuíram para maior visibilidade das Políticas Públicas: (i) políticas restritivas de gastos em vários países, desenvolvendo-se o foco em Políticas Públicas nas áreas econômica e social; (ii) nova visão do papel do governo – as políticas Keynesianas (do estado interventor) são substituídas por políticas restritivas de gastos; e (iii) dificuldade dos países de “democracia tardia”¹⁶ para equacionar o desenho e operacionalização das Políticas Públicas para alcançar o desenvolvimento econômico e a inclusão social.¹⁷

Não existe uma única ou nem melhor definição sobre o significado das Políticas Públicas, porém, é inegável que

¹⁴ Idem, p.26.

¹⁵ As Políticas Públicas, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, surgem nos Estados Unidos da América – EUA, não se detendo no estudo sobre o Estado, mas tendo como foco o estudo da ação dos governos. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006. p.22.

¹⁶ A CRFB-88 é o marco divisório com o modelo ditatorial que a antecedeu. Porém, sob o aspecto prático, mesmo que caracterizada como dirigente (Canotilho) e estabelecer um Estado democrático de direito, o seu caráter tardio se dá por questões práticas, na medida em que enuncia várias normas que se destinam à implementação da democracia e justiça social, mas que não alcançam eficácia social.

¹⁷ SOUZA, 2006, p.20-21.

repercutem na economia e na sociedade. Daí a necessidade de se explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Nesse sentido, os pesquisadores de várias áreas contribuem para o avanço teórico e empírico das Políticas Públicas.

José Aparecido dos Santos¹⁸, ao realizar análise das Políticas Públicas de trabalho no Brasil, expressa que políticas públicas é um termo plurissignificante, visa a previsibilidade e calculabilidade da atividade política por meio de controles normativos e a sua implementação expressa a ideia de progresso ou desenvolvimento social.

O papel dos governos na definição e implementação das Políticas Públicas pode ser visto sob as perspectivas (i) de que as Políticas Públicas refletem somente a pressão dos grupos de interesse (versão simplificada do pluralismo); (ii) que são definidas por aqueles que estão no poder (versão simplificada do elitismo); (iii) que servem aos interesses de determinadas classes sociais (concepção estruturalista e funcionalista do Estado); e (iv) que as Políticas Públicas situam-se no espaço de “autonomia relativa do Estado”, com espaço próprio de atuação, embora permeável a influências, gerando capacidades a depender de cada momento histórico em cada país, sendo este último o entendimento predominante atualmente.¹⁹

As Políticas Públicas, após definidas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, podendo até requerer a aprovação de nova legislação. Nesse sentido, Theodor Lowi²⁰ desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre Política Pública, expressa na máxima “a política pública faz a política”, assim enumerada: (i) políticas distributivas – desconsidera a questão dos recursos limitados e privilegia grupos ou regiões em detrimento do todo; (ii) políticas regulatórias – são mais

¹⁸ SANTOS, José Aparecido dos. Políticas públicas de trabalho no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v.59, n.3, p.133, 2014.

¹⁹ SANTOS, 2014, p.26-27.

²⁰ Ibid., p.28.

visíveis ao público, por envolver burocracia, políticos e grupos de interesse; (iii) políticas redistributivas – atinge maior número de pessoas, impondo para certos grupos e no curto prazo perdas concretas, e ganhos incertos e futuro para outros grupos, sendo em geral as políticas sociais universais, o sistema tributário, previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento; e (iv) políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas gera grupos de apoio e rejeição, processando-se de forma diferente dentro do sistema político.

O modelo de gestão implementado no Brasil e a política fiscal restritiva de gastos, gerou novos formatos de Políticas Públicas, a par das tratadas por Theodor Lowi, voltados para a eficiência e com caráter participativo. Nesse sentido são as políticas sociais com a inserção dos conselhos comunitários e o orçamento participativo.

As Políticas Públicas permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; envolvem participantes formais e informais; são abrangentes e não se limitam a leis e regras; constituem ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenham impactos a curto prazo, são políticas de longo prazo e; envolvem processos subsequentes após sua decisão e proposição, quais sejam, implementação, execução e avaliação.²¹Dessa forma, a avaliação dos resultados das Políticas Públicas é essencial, pois a partir dela é que se pode verificar a eficiência na atuação da Administração Pública e cotejar a formulação abstrata e o mundo real.

3. A POLÍTICA PÚBLICA PARA O EMPREENDIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Como exemplo de Política Pública para diminuir o impacto do desemprego tem-se o incentivo ao

²¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2.ed. rev., ampl.e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.38.

empreendedorismo por meio do Empreendimento de Economia Solidária (EES), que se constitui em forma de organização do trabalho e que surge como alternativa de geração de renda e inclusão social.²² Com vistas a criar política voltada para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, foi aprovado o Empreendimento de Economia Solidária (EES), que expressa as diversas formas concretas de manifestação da Economia Solidária (ES). São grupos de pessoas que produzem e comercializam seus produtos com base no princípio geral da autogestão, de forma que todos os que trabalham são donos do empreendimento e todos os que são donos trabalham no empreendimento.

A Economia Solidária designa práticas econômicas populares, excluídas do assalariamento formal, podendo se referir a ações individuais ou em grupos, sendo exemplos o comércio ambulante, serviços autônomos, confecções de costura, artesanato entre outros, e em especial para os grupos, com nítido viés de coletividade e solidariedade, com o afastamento do individualismo competitivo próprio das sociedades capitalistas, configurando-se em forma de inclusão social o que possibilita a redução dos reflexos das crises econômicas e sociais, mediante o empreendedorismo.

No Brasil, ganhou força em razão do apoio de instituições, governos estaduais e municipais, elevando o número de programas de Economia Solidária, inclusive com projetos de capacitação.²³ O segmento mais conhecido é o das cooperativas de catadores, chamados de coletores de materiais recicláveis, que em conjunto coletam, reciclam e transformam o lixo.²⁴

²² Referido Projeto de Lei encontra-se no Senado Federal para revisão final. BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>> Acesso:08 abr.2019.

²³ Nesse sentido são os cursos de capacitação ofertados por instituições de ensino como a UNICAMP – ITCP e a UNIJUI.

²⁴ INCUBADORA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA SOCIAL. 2015. **Capacitação através da Rede Parceiros Voluntários**. Disponível em: <<http://www.projetos.unijui.edu.br/cidadania/itecsol/>>. Acesso: 05 fev.2019.

O marco histórico-institucional da economia solidária foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), ligada à Secretaria de Trabalho (Ministério da Economia) e que vem atuando no Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies). Essa estrutura tem por objetivo a identificação de segmentos de Economia Solidária, investir e otimizar a organização, fortalecimento e integração das respectivas redes, bem como subsidiar a formulação de Políticas Públicas nesse segmento de empreendedorismo.

Com esse objetivo inicial a Secretaria Nacional de Economia Solidária estruturou suas funções, para as quais foram direcionados recursos, mas cujos objetivos não se mantiveram, conforme poderá ser observado dos índices de execução das atividades precípuas e, posteriormente, da própria dotação orçamentária destinada.

3.1. A política pública dos empreendimentos de economia solidária (ees): o orçamentário

Conforme acima referido, Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) tem por objetivo o incentivo à estruturação dos Empreendimentos de Economia Solidária, e dentre as várias atuações pode-se citar o treinamento para os interessados à formalização de Empreendimentos de Economia Solidária, o fornecimento de subsídio, a organização, a incubação dos empreendimentos, assessoria técnica dentre outras atividades de estruturação e desenvolvimento. Para essas atividades o órgão público depende de destinação orçamentária com o objetivo de custear todas as ações desenvolvidas em prol dos seus objetivos, metas e desempenho institucionais, bem como acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações, cujas iniciativas devem estar previstas no Plano Plurianual, elaborado a cada 4 anos.

A evolução orçamentária e grau de execução na Política Nacional de Economia Solidária demonstra a diminuição significativa dos gastos na execução e implementação das

Políticas Públicas. Não obstante o orçamento destinado tenha-se mantido estável, para o período compreendido entre 2012-2015, o percentual de execução foi de 40,5%, 18,6%, 19,3% e 16,1%, respectivamente.²⁵ Os fatores para a baixa execução das propostas constantes nos Planos Plurianuais são de diversas naturezas, dentre elas as políticas, as econômicas e as técnico-administrativas, mas todas decorrem de políticas de governo desempenhadas.

Novos desafios para a Economia Solidária são demonstrados no Plano Plurianual 2016-2019, na medida em que sequer há a descrição de dotação orçamentária para cada atividade prevista para o Programa de Economia Solidária, ao contrário do que ocorreu nos anos anteriores. Sandro Pereira Silva²⁶, analisando a queda de investimentos pelo governo federal na Política Pública para Empreendimento de Economia Solidária, frisa que a dotação orçamentária diminuiu drasticamente no Plano Plurianual 2016-2019 em comparação com o período anterior. Comparativamente, na Lei Orçamentária Anual (LOA) – 2016 houve uma redução de 52,2% em relação ao ano de 2015; na Lei Orçamentária Anual do ano de 2017 a queda em relação a 2015 foi de 60,6%; na Lei Orçamentária Anual de 2018 a redução foi de 85,1% do valor aprovado em 2015.²⁷

Isso esclarece que a criação de Secretaria para tratar especificamente de segmentos de Empreendimento de Economia Solidária, com seus servidores devidamente capacitados, nas também com índices suficientes de destinação de verba e execução é essencial para melhorar a

²⁵ Percentuais consultados nas respectivas LOAs (Lei Orçamentária Anual). Tema referido também em: SILVA, Sandro Pereira. Crise de Paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2018. p. 163-172. SILVA, Sandro Pereira. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017. p. 57-70.

²⁶ SILVA, 2018. p. 163-172.

²⁷ Fonte: Lei Orçamentária Anual, anos de 2016-2018. Análises citadas também por: SILVA, Sandro Pereira. Crise de Paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, abr.2018. p. 163-172.

realidade da economia do trabalho no Brasil e diminuir as desigualdades no Brasil, que talvez seja o desafio mais difícil das Políticas Públicas par ao Empreendimento de Economia Solidária.

CONCLUSÃO

O trabalho é direito social, previsto no caput do art. 6º da CRFB-88, e como tal, a sua geração deve ser objeto não somente de políticas de governo, mas de políticas de Estado, entendendo-se estas como as permanentes e não somente atreladas a momentos políticos.

As ordens internacional e regional demonstram que o processo de globalização remete à internacionalização do sistema produtivo e à necessidade da defesa dos direitos humanos, buscando-se uma situação social mais humana e justa, em especial no que se refere ao direito ao trabalho, este revestido de características que possibilitem à sociedade alcançar o desenvolvimento humano e a justiça social.

Caracterizado o trabalho como direito fundamental social, pode-se concluir que é dever do Estado promover meios para a inclusão social do indivíduo por meio do trabalho e com a geração de renda social mínima, em especial para aqueles que não estejam em regime de trabalho assalariado. Essa atribuição promocional do Estado poderá se dar por meio de Políticas Públicas com controles normativos e implementação expressa a ideia de progresso ou desenvolvimento social.

Como exemplo de Política Pública para diminuir o impacto do desemprego tem-se o incentivo ao empreendedorismo por meio do Empreendimento de Economia Solidária (EES), que se constitui em forma de organização do trabalho que surge como alternativa de geração de renda e inclusão social.

A sensível diminuição da execução das Políticas Públicas para o Empreendimento de Economia Solidária, muito embora com a manutenção valorativa da respectiva dotação orçamentária, foi demonstrada a partir das Leis

Orçamentárias Anuais e Planos Plurianuais, e é representativo da ausência de cumprimento das ações previstas. O decréscimo, seja do nível de execução, seja da destinação de verba orçamentária, evidencia um sensível comprometimento da Economia Solidária enquanto Política Pública para a geração de renda e inclusão social.

Nesse sentido, a título exemplificativo, as Políticas Públicas voltadas ao empreendedorismo requerem uma estrutura aparelhada e comprometida com o acompanhamento da realidade social.

Em que pese o Empreendimento de Economia Solidária não seja a solução para o problema nacional de desemprego, afigura-se como uma das formas de promoção de atividade geradora de renda àqueles que estão à margem do mercado de trabalho formal. Isso requer o acompanhamento da execução das Políticas Públicas, com vistas à permanência desse modo de geração de renda, de forma adequada ao cidadão, conforme inicialmente foi proposto com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CARBONELL, Miguel. Los derechos sociales: elementos para una lectura en clave normativa. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4.ª Região**, n.3, p. 34-57, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos individuais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.14, n.14, p.618-688, jul./dez 2013

_____. Editorial: a emergência dos novos direitos e garantias no constitucionalismo global. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.3, n.1, p.4-6, jan./abr. 2016.

INCUBADORA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA SOCIAL. **Capacitação através da Rede**

Parceiros Voluntários. 2015. Disponível em: <<http://www.projetos.unijui.edu.br/cidadania/itecsol/>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MELLO, Celso de Albuquerque. A proteção dos direitos humanos sociais nas nações unidas. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 215-232.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Dimensões del estado social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SANTOS, Evellyn Lessa Gonçalves dos; RIBEIRO, Jamilly Michelly Meireles. Direitos sociais (trabalho e educação profissional) e áreas de expansão do setor sucroenergético e o IPCC na reorganização no setor de agrocombustíveis, nas microrregiões do sudeste goiano e de quirinópolis – GO. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.7, n.1, p.114-141, jan./jun. 2016.

SANTOS, José Aparecido dos. Políticas públicas de trabalho no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v.59, n.3, p.133-165, 2014. SILVA, Sandro Pereira. Crise de Paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2018. p. 163-172. _____. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017. p. 57-70.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006. VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** 2.ed. rev., ampl.e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CAPÍTULO 2

LA EDUCACIÓN COOPERATIVA UNA EXPERIENCIA CON ACTORES LOCALES y COOPERATIVISTAS EN VILLA CLARA

Lienny García Pedraza*

I. INTRODUCCIÓN

El cooperativismo como fenómeno social tiene su génesis en el propio desenvolvimiento de la sociedad. No es hasta el siglo XIX aproximadamente que el cooperativismo toma fuerza como ideología, teoría y práctica. Tomó un contexto social caracterizado por la Revolución industrial y el incipiente sistema capitalista que se vio reforzado y fundamentado en estas y otras transformaciones y sucesos. En esta etapa aparecen las concepciones de los socialistas utópicos¹, los cuales como precursores de este movimiento, la historia los ha considerado sus padres fundadores.

El cooperativismo, por tanto recibió el mismo sustrato de las ideas socialistas y del sindicalismo moderno. Estuvo desde

* Profesora Asistente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (UCLV), Cuba. Estudiante del Doctorado Curricular en Desarrollo Comunitario de UCLV. Email: liennygp@uclv.cu.

¹ El socialismo utópico no planteaba la destrucción de la sociedad capitalista. Si bien el capitalismo era un sistema poco eficaz, el socialismo que ellos proponían no planteaba las vías para poder alcanzarlo. El cooperativismo deviene para ellos una alternativa para mejorar el entorno del hombre que por naturaleza es bueno. La transformación de la sociedad capitalista era por la vía pacífica, lo que fue una de las principales críticas que recibieron del marxismo.

sus inicios, *“impulsado por la misma concepción de vida, y siempre en la búsqueda de soluciones superadoras de la situación existente para la clase obrera”* (Merino, 2005: 175). De tal manera la génesis y desarrollo del cooperativismo se vio nutrido por diferentes tendencias teóricas, que abarcaron y abarcan desde la Filosofía, la Economía política, la Sociología, la Psicología, etc.

En 1844 se crea en la ciudad de Rochdale (Inglaterra) una asociación entre diferentes trabajadores que fueron afectados por la revolución industrial, con el objetivo de organizarse para el suministro de artículos de primera necesidad, con el nombre de Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale. Esta asociación forja los principios cooperativos tal y como siguen practicándose y reivindicándose (González, 2005). Al desarrollo del movimiento cooperativo mundial le fue intrínseco el tema de la educación y estuvo concebido dentro de los primeros principios cooperativos propuestos por los Pioneros de Rochdale, pero su concepción varió. Estos iniciadores concebían los llamados “Fondos Educativos” lo cuales se referían a la necesidad de destinar una porción de los fondos a la educación de los asociados (Belleza, Almendolaggine y Flores, 2010).

Con el espíritu de la Rochdale, años más tarde en 1895 se convoca y celebra el Primer Congreso Internacional de Cooperativas en el Crystal Palace de Londres. Asistieron representantes de: Argentina, India, Australia, Bélgica, Inglaterra, Dinamarca, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Países Bajos, Rusia, Serbia y Estados Unidos (González, 2005). El encuentro trajo como resultado la creación de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), cuya primera sede fue Londres. Sin embargo en estos primeros años no se incluye entre los principios cooperativos el asociado a la educación. Según (Belleza, Almendolaggine y Flores, 2010: 4) sólo quedan establecidos cuatro principios: “adhesión voluntaria, control democrático, distribución del excedente en proporción a las transacciones de los asociados e interés limitado al capital”.

De 1936 a 1995 la ACI instituyó declaraciones sobre los principios cooperativos. En el Congreso de este último año introduce la visión de los valores del cooperativismo como fundamento de los principios cooperativos. En la “Declaración sobre la Identidad Cooperativa” de 1995 se amplían los principios; especialmente el principio de educación mostrando la importancia de la formación e información, sobre todo en la difusión del mensaje cooperativo (ACI, 1995). “Los principios actúan así como guías de conducta inherentemente prácticas para la consecución de los valores cooperativos” (Moreno, 2017: 119).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sostenido su apoyo al movimiento cooperativo internacional. A partir de la Ley No. 18.407 de junio de 1966, que se refiere a la Obligatoriedad de las Comisiones de Educación, se dispone que las Comisiones deben ofrecer a los socios información y conocimientos que faciliten el cumplimiento de sus deberes y derechos, identificar y satisfacer las necesidades de capacitación y ofrecer información a las autoridades de la cooperativa sobre los temas identificados (FUCAC, 2015).

Además en la Conferencia General de la OIT celebrada en Ginebra en 2002, se adopta la Recomendación No. 193. En la misma se reconoce la importancia de las cooperativas en la generación de empleos y en el desarrollo económico y social de los pueblos. En su Artículo cuatro, inciso b) establece que deberían adoptarse medidas en bien de las cooperativas y sus socios para que los mismos desarrollen capacidades en sus recursos humanos y fomenten el conocimiento sobre los valores del cooperativismo mediante la educación y la formación (OIT, 2002: 1).

En junio de 2008 la Asamblea General de la ACI mantiene el sistema de principios y valores cooperativos, establecidos por la Declaración de la AIC en 1995, la Recomendación de la OIT en 2002 y la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado de la AIC en 2005. En consecuencia se comprenden como principios: membresía voluntaria y abierta; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e

independencia; educación, capacitación e información; cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad. Los valores son: auto-ayuda, auto-responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás (AIC, 2008).

La ideología cooperativista también llega a América Latina. A principios del siglo XX surgen cooperativas fundamentalmente agrícolas en países del continente como Argentina, México y Honduras, países pioneros en estas iniciativas. Las mismas fueron fomentadas por el Programa Alianza para el Progreso a partir de la labor desempeñada por Estados Unidos, que posibilitó el apoyo, a diferentes gobiernos de la región, para la entrega de tierras; lo cual favoreció el desarrollo de estas formas productivas en las zonas rurales (Coque, 2002). Las acciones realizadas por la Iglesia Católica posibilitaron la formación de cooperativa de ahorro y créditos locales en la región andina, México y Centroamérica. Los sindicatos y los Gobiernos Nacionales también ejercieron gran influencia, sobre todo estos últimos que diversificaron las formas cooperativas, surgiendo cooperativas campesinas de trabajo asociado, cooperativas agrarias de comercialización y otros servicios y cooperativas de vivienda (Coque, 2002).

Con el Estado neoliberal, alrededor de los años 80ta del siglo XX, comienzan a gestarse diferentes enfoques que incluyen, dentro de la diversidad organizacional que la integra, a las cooperativas. Conocida como Economía Social y Solidaria relaciona “una visión política y económica del proponente, denota los principios motivadores de su producción, consumo y distribución y lo mejor aún responde a una visión local que se gesta desde las historias organizacionales de cada territorio” (Álvarez, 2017: 16). Las formas organizacionales que la constituyen están centradas en el hombre, en su capacidad de crear su propio futuro. Lo verdaderamente relevante es que se constituye en “una economía fundada en la cultura de la cooperación y en la ética de la solidaridad” (Álvarez, 2017: 29).

En Cuba la cooperativización en la agricultura fue reflejo del carácter de los primeros cambios revolucionarios de 1959 (popular, agrario y antimperialista) y estuvo en armonía con la estrategia cubana de desarrollo que tuvo como pivote principal a la industria azucarera. Por tanto, las particularidades del cooperativismo en el país respecto a otros países son producto de “(...) la estructura agraria cubana; la creación mayorista, en los primeros momentos de las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS); la diversidad de formas de cooperación del trabajo; la relativa lentitud del proceso de cooperación productiva” (Et., al, 2002: 116). Así, las etapas del desarrollo del cooperativismo en Cuba están asociadas a los intereses del país expresados en la estrategia de desarrollo emprendida por el gobierno revolucionario.

Desde el año 2011 el país comienza un proceso de Actualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista. Fue necesario para Cuba ampliar el sector cooperativo, fomentando la creación de cooperativas con diferentes objetos sociales, en particular las cooperativas en los sectores no agropecuarios, (producción, prestación de servicios y comercialización). La naturaleza de estas cooperativas es diversa, procede de personas naturales (trabajadores por cuenta propia, productores individuales) o personas jurídicas (empresa estatal). Estos antecedentes generan interrogantes a las que es necesario dar respuesta desde la actividad científica como contribución a la solución de problemáticas que emergen del nuevo escenario: ¿Qué importancia tiene para el cooperativismo cubano los principios y valores que los sustentan? ¿La historia del cooperativismo cubano y las nuevas transformaciones han velado por la transmisión de sus principios y valores? ¿Qué formas o vías serían necesarias para la transmisión de la ideología en la que se sustenta el cooperativismo?

La cooperación y en particular el cooperativismo bajo su diversidad de formas organizativas constituyen una alternativa. Instituyen una vía para la participación, inclusión y promoción en y para el desarrollo de las localidades. Para esto, sus miembros deben tener conocimiento sobre cómo

funcionar, pues la esencia cooperativa se basa en el correcto cumplimiento de los principios y valores que la sustenta y en una cultura sobre la misma. De lo contrario puede desvirtuarse su esencia y regresar al estado original o en el peor de los casos convertirse en empresas capitalistas. “El propósito de la educación cooperativa es hacer mejores cooperativas, mejores cooperativistas y a través de la acción de cooperativas auténticas y cooperativistas comprometidos, contribuir al desarrollo de una sociedad más próspera, armónica, solidaria y justa” (FUCAC, 2015: 11).

Por ello en la educación cooperativa debe tenerse en cuenta las mejores formas o vías de educar a las nuevas generaciones. En la práctica han prevalecido vías que transmiten los saberes de asociado a asociado, a partir de los conocimientos que tienen los fundadores de la organización. Las formas pueden ser formales e informales. Las formales se realizan a través de cursos, entrenamientos y maestrías, generalmente realizados por actores externos a las cooperativas. Las informales se realizan a través de talleres, cursos, debates que tributan a la creación de hábitos y habilidades en los asociados mayormente llevados a cabo por los propios asociados (Marín de León, I. *et al.*, 2013).

En el proceso de educación en cooperativismo es indispensable el fortalecimiento de la disciplina del trabajo. En el caso de la cooperativa el hombre transforma los hábitos adquiridos de las formas privadas o estatales, a la vez que transforma su realidad y se transforma a sí mismo; propicia la creación del sentimiento de pertenencia hacia lo colectivo. En este proceso es muy importante la transmisión de la cultura productiva. La actividad económica fundamental, razón de ser y acción común que permitió la unión voluntaria de los miembros, debe ser transmitida de generación en generación.

Las cooperativas y sus asociados deben asumir que el conocimiento es poder. Como organización colectiva, los asociados deben ser conscientes de sus deberes y derechos. Conocer el funcionamiento de la organización permite al cooperativista tomar las decisiones correctas y tener control colectivo sobre el proceso productivo y de servicios.

Establecer la intercooperación es necesario. Los valores de ayuda mutua y solidaridad se expresan entre cooperativistas y entre cooperativas. Sólo a través del espíritu de cooperación puede sustentarse esta forma productiva y sólo a través de la educación se transmite el espíritu de cooperación a los asociados. Pero la educación debe trascender el marco de la cooperativa. No sólo es importante educar a los cooperativistas en cuanto a la actividad que desempeñan y en relación al propio funcionamiento de la organización. También es necesario que otros actores y la sociedad en general, que establecen vínculos con las cooperativas conozcan de su funcionamiento y sus potencialidades. Estas acciones han de ser continuas dejando en evidencia que es tan necesario el logro de resultados económicos; como la educación en sus principios y valores. Dígase que son aspectos directamente proporcionales, mientras más educados, formados e informados estén los asociados, mejores serán los resultados socioeconómicos de las cooperativas.

Si bien el quinto principio cooperativo incluye la educación, formación e información, no deben confundirse dichos conceptos. La información se refiere al conjunto de fundamentos y datos que deben ser del conocimiento de los asociados. “Apunta no sólo hacia el ambiente interno de la organización sino también hacia el ambiente externo de la misma” (Belleza, Almendolaggine y Flores, 2010: 5). La formación se estructura a partir de aquellos aspectos que potencian el crecimiento y desarrollo de los asociados; lo cual trasciende al desarrollo de la propia organización. Mediante la educación cooperativa a diferencia de lo anterior, el asociado adquiere herramientas, habilidades y capacidades que fortalecen su cultura organizacional basada en los principios y valores del cooperativismo. El proceso de educación cooperativa busca “formar seres humanos para que sean el centro de la actividad, en especial la económica” (Silva, 2010: 78).

La experiencia que se propone a continuación se expresa en dos formas específicas de educación: la capacitación y el entrenamiento. La capacitación les aporta al

asociado y a los actores vinculados al cooperativismo, herramientas para enfrentar el proceso de gestión cooperativa y contribuir a un mejor funcionamiento de las mismas. En el caso de los asociados, la capacitación – como forma de educación formal- favorece “una participación real (no formal), efectiva y consciente en las decisiones colectivas” (Chiappetta *et al.*, 2016: 43). Por su parte el entrenamiento crea en el asociado habilidades que tributan a un mejor desempeño en la cooperativa, ya sea desde el punto de vista de la actividad productiva que desempeña, como desde su condición de asociado, propietario de la organización.

El presente trabajo se fundamenta en los resultados de un proceso de capacitación y entrenamiento a actores locales vinculados al sector cooperativo y a cooperativistas en Placetas, municipio de la provincia Villa Clara, Cuba. Las acciones fueron realizadas por un grupo de investigadores miembros de proyecto “Promoción del desarrollo económico local y territorial desde los Gobiernos Municipales e instituciones locales en la actualización del modelo económico cubano” (2012-2015)²

El trabajo se propone en un primer momento explicar la importancia de la educación en los principios y valores del cooperativismo; formas y vías para la educación cooperativa y en un segundo momento analizar los fundamentos teórico-metodológicos que sustentaron la experiencia educativa.

II. PRÁCTICAS DE EDUCACIÓN COOPERATIVA EN VILLA CLARA, CUBA

La Alianza Cooperativa Internacional para las Américas en 2013 resaltaba la necesidad e importancia de la educación cooperativa. A partir de estudios realizados por esta organización se identifica problemas con la planificación de

² Trabajo de investigación que sistematiza las acciones realizadas en el marco del proyecto “Promoción del desarrollo económico local y territorial desde los Gobiernos Municipales e instituciones locales en la actualización del modelo económico cubano” que se desarrolló en Villa Clara, Cuba de 2012 a 2015, financiado por la ONG Ayuda Popular Noruega (APN).

las actividades de educación. Las actividades de educación realizadas en ese período no precisaron de calidad y no contuvieron el proceso de evaluación. En muchas ocasiones los recursos utilizados en estas actividades no tenían contenido ni orientación educativa (ACI, 2013).

En Cuba a pesar de la práctica del cooperativismo agrícola y actualmente la ampliación hacia otros sectores, se reconoce la inexistencia, a nivel social y en las estructuras de dirección, de una cultura cooperativa, formas de pensar y actuar que favorezca suficientemente el movimiento. Sobresalen incongruencias en el proceso de socialización, las formas y vías de asociatividad, sobre todo en el no reconocimiento pleno de espacios de cooperación inter cooperativas y entre los tipos de economías. Se identifican problemas objetivos en el proceso de educación cooperativa asociados a la no existencia en muchas de ellas de procesos de educación sobre los principios que sustentan la misma, lo que trae como consecuencia la falta de identidad cooperativa; es insuficiente la publicidad sobre el cooperativismo y escasa su presencia en los medios de difusión (Jiménez y Almaguer, 2017). Villa Clara como provincia no está exenta de esto.

Teniendo estos fundamentos como precedentes, la experiencia que se presenta a continuación se refiere a dos formas de educación empleadas para educar a actores locales vinculados al sector cooperativo y a cooperativistas. Las propuestas se refieren a la capacitación a actores locales, cooperativistas y proto cooperativistas y el entrenamiento a cooperativistas del sector agropecuario y no agropecuario en Placetas, municipio de la provincia Villa Clara.

El estudio de las cooperativas agropecuarias a través de la realización de trabajos de campo, entrenamientos e investigaciones asumidas en décadas pasadas por miembros del Grupo de Estudios de Desarrollo Rural y Cooperativismo (GEDERCO) de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas constituido desde 1980, contribuyó a que un grupo de los actuales miembros conocieran las bases y principios del cooperativismo, su modelo de gestión y las normas que regulan su funcionamiento. Posteriormente, los conocimientos

y la visión territorial se fueron ampliando con la apertura y participación de algunos de estos docentes-investigadores a proyectos sobre desarrollo local e innovaciones sociales, los que tenían a la capacitación de los actores locales de base entre sus líneas o salidas fundamentales.

Estos antecedentes ofrecen las bases teórico-prácticas requerida para el diseño y ejecución de los cursos de capacitación y los entrenamientos. La finalidad de estas acciones fue contribuir a los cambios que se introducen con la Actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista.

Fundamentos del curso de capacitación y el entrenamiento

El programa de educación³ tomó como campo de trabajo los fundamentos del cooperativismo y su gestión económica y social. Comprendió que la expansión de la cooperación y los procesos de su reconstrucción mediante formas organizacionales de la propiedad cooperativa requiere de conocimientos teóricos, del reconocimiento del contexto y de la práctica económica, social, cultural y viceversa. Lo anterior dado por su incidencia en la promoción de acciones de auto transformación a través de modelos adecuados a los contenidos, los conocimientos y la cultura territorial y local.

Establecer estudios de la interacción desde la teoría de la construcción cooperativa, en la perspectiva de integrar la experiencia local-territorial, regional, con la nacional e internacional fue un punto de partida. Además la propuesta se orienta a reconstruir formas de cooperación establecidas bajo formas organizacionales de la propiedad cooperativa, que favorezcan los procesos de desarrollo centrados en los conocimientos, mediante la reflexión colectiva, teniendo en cuenta el pasado, partiendo del presente y proyectando al

³ Su elaboración partió de las ideas expuestas en la introducción del libro: *Et al.*, (2013). Desarrollo Territorial y Local: Procesos de integración. Sancti Spiritus, Cuba: Ediciones Luminaria, pp. 7-12.

futuro. Se potencian acciones desde los actores sociales radicados en el territorio – universidad y centros de educación superior, centros de investigación, centros educación tecnológicos, centros de documentación y otros –, desde la formación de cooperativas. Así, los actores sociales deben ser capaces de promover acciones que activen fuentes de construcción y reconstrucción de procesos de cooperación integrados al tejido productivo local y territorial, mediante el intercambio de saberes con investigadores y actores locales de base.

Sobre todo se fomenta una visión de evolución del sector cooperativo que lo integre en un solo movimiento, sin considerarlos como departamentos estancos (agropecuario y no agropecuario), donde el cooperativismo se convierta en un motor impulsor del desarrollo y especialmente en las localidades, en las cuales el gobierno tiene la posibilidad de fomentar la cooperación entre los diferentes sectores y actores.

El proceso cimentó espacios de reflexión de los actores locales, individuales y colectivos y cooperativistas, entendidos como sujetos con capacidad reflexiva para generar conocimientos sobre ellos mismos, sobre los otros, y del entorno, desde la perspectiva de cooperantes cultos. Pues a decir de (Slavin y Cooper, 1999: 648) citado por (Goikoetxea y Pascual, 2002: 228) el aprendizaje cooperativo le ofrece al estudiante “mayor oportunidad para discutir, para aprender unos de otros y para alentar la excelencia entre ellos”.

Las acciones persiguieron los objetivos siguientes: 1) Capacitar a actores sociales interesados en la promoción del cooperativismo desde una perspectiva municipal y su incidencia en el Desarrollo Territorial y Local. 2) Entrenar a cooperativistas en cooperativismo y su importante papel en el desarrollo local. 3) Construir grupalmente, una concepción científica acerca del cooperativismo como elemento potenciador de la cooperación el proceso de desarrollo territorial y local. 5) Diseñar una estrategia para la construcción de proyectos sobre la formación de cooperativas que dinamicen el desarrollo desde lo local de manera integrada.

A) Indicaciones metodológicas y documentación de la capacitación.

La capacitación tuvo en su aplicación el objetivo de formar en los participantes el significado del cooperativismo local en la acción proactiva del desarrollo, mediante el fortalecimiento del tejido productivo local y la conformación de cadenas productivas locales. El Curso se orientó a desarrollar la capacidad crítica respecto a los paradigmas existentes sobre el cooperativismo y su incidencia Desarrollo Territorial y Local. Para ello, el proceso de enseñanza-aprendizaje tuvo que despojarse de dogmatismo y proporcionar a los cursantes elementos, tanto teórico como de buenas prácticas del cooperativismo, que exigiera la elaboración de sus propias conclusiones. En este proceso, se insistió constantemente en métodos (se utiliza el método de elaboración conjunta, el cual propicia el intercambio entre el docente y el estudiante) que aseguraron el predominio del análisis de los fenómenos y su enfoque partiendo de los intereses de la sociedad y presten un servicio reconstructivo de la misma desde las localidades. Siempre que resultó posible, se realizó el estudio del desarrollo local desde distintos enfoques del cooperativismo, pero llevando al aula un resumen de sus obras principales, lo que permitió la asimilación de los contenidos por los cursantes.

La evaluación se trabajó desde dos dimensiones. La primera, referida a la evaluación del proceso, la cual adoptó la forma de autoevaluación. El estudiante como protagonista principal del proceso, a través del trabajo en equipos, evaluó el desarrollo del curso. La segunda, orientada a la evaluación del estudiante y estructurada a partir de la participación de los cursantes en los encuentros talleres y la presentación grupal de los resultados del trabajo en cada uno de los talleres y en un taller municipal como conclusión de la actividad.

En el proceso de capacitación en el municipio de Placetas en correspondencia con los principios que sustentó el mismo y desde el ejercicio de documentación que se realizó, precisó de varios momentos. Primeramente la

identificación de los actores locales de base vinculados a los procesos de expansión del cooperativismo en el municipio, acción realizada en estrecha coordinación con el Gobierno local y en especial con el Centro Universitario Municipal y la Dirección Municipal de Economía y Planificación que coordina las acciones del Grupo Municipal de Desarrollo Local y Cooperativismo. Se tuvo en cuenta en la propuesta de la planificación del curso el cronograma de ejecución y que las temáticas estuvieran vinculadas a los intereses de los demandantes respecto al cooperativismo y al desarrollo local municipal.

Una vez concretado en tiempo y espacio la ejecución del curso de capacitación, se determinaron las materias que se presentarían en la discusión de cada encuentro bajo la modalidad de talleres. Las materias planificadas originalmente fueron las siguientes: Elementos esenciales del sector de propiedad cooperativo en el municipio de Placetas. Proyección al desarrollo territorial y local; Fundamentos del cooperativismo y su existencia en el Municipio de Placetas; Desarrollo integrador desde la cooperativa; Acciones sociales orientadas a integración de la cooperativa. (Asociatividad), Acciones económicas, Acciones sociales, Acciones Medio Ambientales, Prácticas legales establecidas para el cooperativismo en Cuba, Acciones de Evaluación y Proactivas del Cooperativismo.

Las temáticas seleccionadas se definieron a partir de criterios del equipo de trabajo de investigadores vinculados al proyecto en la temática de cooperativismo y desarrollo local. Las temáticas fueron validadas a partir de los resultados de una encuesta⁴ aplicada a los actores sociales, previstos a

⁴ Los resultados de la encuesta apuntan como temas en los cuales es necesario capacitar a los actores y miembros del sector cooperativo los siguientes: jurídicos, económicos, financieros y contables, principios cooperativos, metodología para la conformación de cooperativas, apertura, ampliación y nuevos cambios en el sector, ciencia, técnica e innovación, estrategia para el desarrollo ganadero, gestión de proyectos. En cuanto a los actores que se deben capacitar los resultados sugieren: A cooperativas. (mayor énfasis), Representantes empresariales (mayor énfasis),

participar en la capacitación. Se establecieron los principios y la manera en que se desarrollaría cada curso-taller, y se determinó el posible claustro para la impartición que incluía profesores del territorio vinculados al Centro Universitario Municipal o con experiencia en la participación del proceso del cooperativismo y del desarrollo local-territorial.

La selección de los actores que participarían en el curso se realizó en coordinación con la Vice Presidencia de la Economía de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Placetas, partiendo del criterio de involucrar a personas que tuvieran responsabilidades en la toma de decisiones en el sector cooperativo del municipio, tanto del primer nivel como de segundo nivel de dirección en sus respectivas organizaciones locales y profesores del CUM vinculados al cooperativismo y el desarrollo local.

Se designó al interior del claustro de profesores un observador permanente del curso y de coordinación del mismo ante la instancia del gobierno municipal para facilitar los procesos de instrumentación y evaluación de la marcha del proceso. Definiéndose a nivel municipal un centro de coordinación del curso mediante un representante del Gobierno Municipal y del CUM.

La dinámica de trabajo en los cursos-talleres tuvo como base la elaboración de una matriz DAFO. Este método tiene dos objetivos esenciales: detectar problemas y diagnosticar situaciones y buscar soluciones y programar acciones (Ruiz Guerra y Martín López, 2013: 142). De ahí que para el caso que se presenta el proceso transita partiendo de la presentación de una Matriz DAFO preliminar, sustentada en el diagnóstico realizado al sector cooperativo, previo al inicio del curso. Luego se presenta en talleres las temáticas seleccionadas. En el intercambio entre el profesor y los estudiantes salieron a relucir los elementos que se deben ir incorporando a la Matriz.

Representantes de la administración pública (mayor énfasis), Presidentes de Consejos Populares, Organizaciones sociales y políticas, Trabajadores por cuenta propia, Sistema de ciencia e innovación del territorio.

La Matriz se reconstruye: cada equipo incorpora a la Matriz los elementos relacionados con la temática tratada en su equipo y un representante de cada uno de los equipos devuelve al plenario los principales resultados. La dinámica se trabaja a partir del cambio en los elementos que contienen la Matriz, la eliminación y la incorporación de los nuevos elementos apprehendidos.

El observador y coordinador permanente de los talleres se encarga de procesar la información y presentar en el nuevo encuentro una única Matriz resultado de los criterios trabajados por los equipos en el encuentro anterior y consensuado en el plenario. Se enseña e insiste constantemente en que los equipos vayan elaborando estrategias, resultante de la combinación de los elementos de la Matriz. En esta etapa es importante resaltar que el observador y coordinador (docente) debe mediar y facilitar el proceso educativo, velar por que se cumplan los contenidos del programa y que en el aprendizaje de los temas los equipos colaboren y cooperen (Rojas, 2010: 94).

La conformación de la matriz tuvo su punto culminante en la realización de un taller municipal con los cursantes y representantes del CAM (Consejo de la Administración Municipal). En el taller municipal estudiantes seleccionados por el grupo, expusieron los resultados finales del trabajo de los equipos; Matriz DAFO: El Sector cooperativo y su contribución al Desarrollo Local. A partir de aquí el Gobierno Municipal dispuso de un instrumento para perfeccionar los fundamentos científicos de su Estrategia o Programa de Desarrollo Local con énfasis en el papel que juega el sector cooperativo.

Es de relevancia señalar que la experiencia validó algunos elementos del aprendizaje cooperativo como forma de educación cooperativa eficaz. Los elementos están asociados a la calidad de la instrucción; lográndose una participación de los estudiantes en los cursos y una evaluación constante. Se logra un nivel adecuado de la instrucción; verificable no sólo en la comunicación efectiva del especialista principal (profesor) con los estudiantes, también

en el resultado entregado al municipio (Matriz DAFO). El estímulo fue otro factor que impactó en la experiencia. El compromiso mostrado por los participantes para la identificación y posible solución de las problemáticas del sector cooperativo, posibilitó el esfuerzo constante de los estudiantes. Por último el factor tiempo asociado con el estímulo, que se evidencia en la concentración de los grupos creados y en el tiempo dedicados al debate (Goikoetxea y Pascual, 2002).

B) Indicaciones metodológicas y documentación del entrenamiento.

La propuesta de entrenamiento fue organizada en la modalidad de encuentros y de forma semipresencial. Su propósito fue que los miembros de las Cooperativas No Agropecuarias (CNoA) incorporasen saberes sobre el cooperativismo y las acciones en la gestión de su empresa para alcanzar la más elevada asociatividad desde el cumplimiento de sus principios rectores. Esta práctica se orienta a los cooperativistas recién integrados a las Cooperativas No Agropecuarias del municipio de Placetas.

En este sentido se propusieron los temas siguientes: (1) Fundamentos del cooperativismo: se orientó a establecer en los asociados una visión de las cooperativas del municipio como asociantes autónomas y voluntarias, precisar los valores y principios que se promueven y defiende el cooperativismo y establecer las diferencias del sector cooperativo con otros tipos de economías. (2) Dimensión jurídica del cooperativismo no agropecuario en Cuba: los asociados debían examinar las normas jurídicas que ordena las cooperativas no agropecuarias en Cuba, identificar las principales instituciones presentes en dichas normas jurídicas y analizar el estatuto como norma interna y específica de la cooperativa. (3) La dimensión, económica, social y ambiental del cooperativismo: en este sentido los asociados debían conocer los componentes fundamentales de la gestión económica de la cooperativa, reconocer los caminos a seguir

para garantizar las acciones sociales de la cooperativa y precisar el proceso de instrumentación de la protección del medio ambiente desde la cooperativa.

Los temas propuestos en el entrenamiento estuvieron en estrecha vinculación con la capacitación, pues las acciones previstas desde GEDERCO y desde el Proyecto, se orientaban a trabajar paralelamente a un nivel de actores locales y luego ir en forma de entrenamientos a las cooperativas directamente. En este caso, como se aclara a continuación se comienzan a entrenar a cooperativistas del sector no agropecuario, por la poca experiencia que tenían en materia de cooperativismo debido a su reciente creación.

El sistema de evaluación en los entrenamientos se trabajó desde el estudio independiente contenido en la guía. El cual se orientaba a desarrollar en los asociados sus capacidades propositivas, más que reproductivas. Aunque los cursantes debían contestar cada una de las preguntas, en relación a los temas propuestos; también debían proponer acciones a partir de la problemáticas identificadas en su quehacer diario como cooperativistas y el desempeño de su cooperativa.

El entrenamiento se estructuró mediante encuentros. Se inicia con la orientación de la guía que corresponde al primer tema. Se intercambian con los asociados sobre las preguntas contenidas en las guías. Este método permitió que los cursantes intercambiaran entre ellos sus criterios (acuerdos y desacuerdos) sobre los contenidos de las guías.

La interacción entre los asociados y los facilitadores del entrenamiento fue posible a partir de la socialización de las respuestas que cada uno de los asociados dio a las preguntas contenidas en la guía. Un encuentro constituyó la base para la orientación del otro. Luego se tabularon y analizaron las respuestas de los cursantes por los facilitadores y se presentó y discutió en la Asamblea General de asociados.

¿Cuáles fueron las expectativas identificadas por los protagonistas de la experiencia?

Las expectativas se concentraron en la posibilidad de conocer sobre el tema del cooperativismo, el cuerpo conceptual que lo sustenta, la política del establecimiento del cooperativismo no agropecuario en cuanto su aprobación y marco legal. El interés de enfatizar en el papel del cooperativismo en la promoción del desarrollo territorial y local del municipio de Placetas.

Se reconoce que los encuentros realizados se centraron en la municipalidad pero en su vínculo con los niveles Meso y Macro. Esto permitió socializar el conocimiento de su territorio en cuanto a la instrumentación de la política, de ampliar la política de creación de nuevas cooperativa en el sector no agropecuario, lo cual contribuye a un nuevo mecanismo de gestión de la vida económica de la sociedad placeteña. Se identificó la motivación y las posibilidades de cambios en el funcionamiento y cooperación del sector a su interior y con otros sectores en función de dinamizar la estructura socioeconómica de la localidad; aunque se debe enfatizar en el logro del cambio.

¿Qué problemáticas se identificaron en la ejecución de la experiencia?

A pesar del proceso de sensibilización realizado antes del inicio del curso, se identificaron tres problemáticas esenciales. Una relacionada con la no estable permanencia de todos los miembros del Consejo de la Administración Municipal en los talleres de capacitación. Otra asociada a la no respuesta de cooperativas ante la solicitud de su asistencia, por parte de los actores implicados en el proceso de capacitación. La tercera asociada a la inasistencia de representantes de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños del municipio. Estas problemáticas pudieran estar asociadas a la dinámica de trabajo de los actores antes mencionados o problemas en la comunicación y respuesta de

algunos actores del municipio, problemática esta, identificada anterior al inicio del Programa de capacitación.

¿Qué potencialidades se identificaron en la ejecución de la experiencia?

Es de resaltar la estabilidad en las sesiones de trabajo y los equipos conformados; expresión del constante apoyo del Gobierno Municipal, el Centro Universitario Municipal y algunos cooperativistas. Aunque en algunos momentos la asistencia de los actores fue inestable.

Existió sistematicidad en el trabajo con la Matriz DAFO y en el completamiento de las guías, lo que permitió una buena devolución y rigurosidad por parte de los equipos. Ello fue acompañado de una permanencia y estabilidad mostrada por el observador permanente de los talleres, el coordinador y el colectivo de profesores, contribuyendo a la lógica inicial prevista por el programa.

Importante fue la creación de vínculos y socialización para trabajar y conocer las experiencias entre las instituciones sobre la temática del cooperativismo en el nivel territorial y local a partir del trabajo grupal. El desarrollo de conocimientos más profundos sobre la realidad del sector cooperativo, implicó un análisis multidimensional por parte de los asistentes y producto a la constancia, motivación y compromiso que manifiestan con el municipio.

III. RETOS DEL COOPERATIVISMO EN CUBA. A MANERA DE CONCLUSIONES

La valorización de la educación cooperativa es de vital importancia, sobre todo en los proceso de formación, organización y consolidación. Esto debe ser acompañado de un proceso de sensibilización, donde se resalten sus principios y valores. Para ello es indispensable la co-construcción democrática que genera alianza entre los diversos agentes vinculados al sector cooperativo y espacios de encuentro y diálogo (Álvarez, 2017: 53).

Es necesario rescatar los valores y principios del cooperativismo. En las cooperativas inducidas, es importante resaltar el principio de voluntariedad. En las cooperativas formadas por los propios socios, resaltar el principio de participación, pero una participación *consciente* y *valiosa*. Los principios cooperativos generan una red de relaciones socio-económicas (capital relacional) y socio-políticas (capital social), lo que facilita la cooperación y la creación de la proximidad organizada (relacional) entre los actores del territorio (Ruiz Guerra y Quesada Rubio, 2014: 902-903) vinculados al sector cooperativo.

Los Estados no deben desentenderse de las cooperativas. Sobre todos aquellos Estados que pretenden crear una sociedad más justa y diferente a la sociedad capitalista. Este apoyo estatal es imprescindible, producto a que las cooperativas son una forma más colectiva. El fin de estas formas organizativas es el beneficio a terceros “sean éstos personas, entornos, bienes materiales o inmateriales (Álvarez, 2017: 60).”

El cooperativismo tiene en su esencia concepciones básicas contrarias al sistema capitalista. Pero se debe trascender estas fronteras y la organización de la sociedad en cooperativa ya es un paso de avance para lograr la recuperación de la esencia humana. El cooperativismo como movimiento conduce a la transformación del productor en productor-propietario real y efectivo convirtiéndose en protagonista y creador de su propia emancipación como ser humano.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alemán, S. y Figueroa, V. (2005) El modelo cooperativo campesino en Cuba. La Habana Cuba: Editora Política, p. 70.

Alianza Cooperativa Internacional (ACI). (2008) Estatuto. Disponible en: https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/aci_estatutos.pdf, p. 3.

Alianza Cooperativa Internacional (ACI). (1995) Estatuto. Disponible en: https://www.americas.coop/IMG/pdf/idc_1995es-2.pdf, p. 1.

Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI). (2013) Instrumento Metodológico de Educación Cooperativa, p. 2. Disponible en https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/modelo_de_educacion_2013.pdf.

Álvarez Rodríguez, J. F. (2012). Notas sobre investigación, formación y orientación de las cooperativas en los mercados. *Rcieg*, Revista del Centro de Investigación y Estudios Gerenciales, Barquisimeto, Venezuela, pp. 152-156. Disponible en: <http://revista.grupocieg.org/publicacion/revista-cieg-n-8-mayo-2012/> Álvarez Rodríguez, J. F. (2017) Economía social y solidaridad en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas – JAVEGRAF, CIRIEC Bogotá, Colombia, p. 16, 29, 53 y 60. Disponible en > http://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-1545_es.html

Belleza, P.; Almendolaggine, J.; Flores, D. (2010) Educación cooperativa: actualidad y perspectivas. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. La Plata, Argentina, p. 5. Disponible en: http://http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5309/ev.5309.pdf.

Cano Tornero, M. C. (2011) Aprendizaje cooperativo en la universidad: una experiencia innovadora. Congreso Internacional de Innovación Docente. Universidad Politécnica de Cartagena. Disponible en: <https://docplayer.es/38471398-C-122-aprendizaje-cooperativo-en-la-universidad-una-experiencia-innovadora-maria-del-carmen-cano-tornero.html>

Chiappetta, C.; et al. (2016) Sin fin de principios: propuestas para la educación cooperativa en la escuela. Buenos Aires: Instituto de la cooperación. Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica – IDELCOOP, p. 43. Disponible en: [https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/u15/sinfin_de_principios - propuestas para la educacion cooperativa en la escuela final.pdf](https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/u15/sinfin_de_principios_-_propuestas_para_la_educacion_cooperativa_en_la_escuela_final.pdf).

Coque Martínez, J. (2001) Eficiencia y promoción del cooperativismo: una revisión histórica de las bases conceptuales. *REVESCO*. Revista de Estudios Cooperativos, No. 73, p. 38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/106638>.

Coque Martínez, J. (2002) Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo. *CIERIC-España*. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, No. 43, p. 152. DOI: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404309>.

Donéstevez Sánchez, G (2016) Cooperativismo y la cultura cooperativa en la transición socialista. Editorial Kairós. En: García Ruiz, J.; *et al. Direito á CIUDADE e ao trabalho. Olhares de Brasil e Cuba*. Curitiba, Brasil: KAIRÓS Ediciones, p. 264.

Sánchez Noda R.; *et al.* (2002) *Economía política de la construcción del socialismo. Fundamentos generales*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela, p.116.

Roque Doval, Y. y Figueras Matos, D.; *et al.* (2013) Desarrollo Territorial y Local: Procesos de integración. Sancti Spíritus, Cuba: *Ediciones Luminaria*, pp. 7-12.

Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC). (2015) Manual de educación e integración cooperativa. Uruguay: Instituto nacional de cooperativismo, p. 11. Disponible en: <https://www.fucac.com.uy/Content/Articles/75c4cf58-1e6a-43aa-9f5887838a2eac36/Manual%20de%20Educaci%C3%B3n%20e%20Integraci%C3%B3n%20Cooperativa%2025-09.pdf>.

Figuroa, V. (2009) Economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales, p. 175.

González Soler, F. (2005) Trabajo asociado opción estratégico-empresarial de tercerización laboral con flexibilidad, Tesis de Grado, Bogotá: *Pontificia Universidad Javeriana*, Facultad de Ciencias Jurídicas, p. 8. Disponible en: <http://docplayer.es/15714630-Trabajo-asociado-opcion-estrategico-empresarial-de-tercerizacion-laboral-con-flexibilidad-fernando-gonzalez-soler.html>.

Henrique de Faria, J. (2011) As organizações coletivistas de produção associada e a autogestão social. En: Peres Gediel, J. A. *Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania*. Curitiba: *Programa de Pós-graduação em Direito, Universidad Federal de Paraná*. No. 4, p. 161.

Jiménez Guethón, R.; Almaguer Guerrero, R. (2017) Educación cooperativa en Cuba. Necesidad de buenas prácticas en el cooperativismo cubano. En: García Ruiz, J.; Figueras Matos, D.; Fajardo Nápoles, L. *Sector cooperativo y desarrollo local*.

Experiencias prácticas. Visión desde las redes cubanas de investigación. Villa Clara: Editorial Feijóo, pp. 40-43.

Lenin, V. I. (1961) Sobre la cooperación. En: *Obras escogidas.* Tomo III. Moscú: Editorial Progreso, pp. 414-417.

Marín de León, I. et al. (2013) La educación cooperativa como eje central para la formación integral en el sector cooperativo. *COODES, Revista Cooperativismo y Desarrollo.* Pinar del Río: Centro de Estudios sobre Administración, Desarrollo local, Turismo y Cooperativismo, Facultad de Ciencias Económicas. Vol. 1, No. 1, p. 12. Disponible en: <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/32>

Merino Hernández, S. (2005) Los orígenes del cooperativismo moderno y el socialismo pre marxista. Universidad del País Vasco, *GEZKI*, No. 1. p. 175. Disponible en: <http://www.ehu.eus/ojs/index.php/gezki/article/view/3330/2956>.

Moreno Fontela, J. L. (2017) Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, N° 124, pp. 114-127. DOI: 10.5209/REVE.54923.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002) *Texto de la Recomendación N° 193 de la Organización Internacional del Trabajo.* Comisión Especial Encargada de Evaluar el Cumplimiento de la Recomendación No. 193 y Proponer un Nuevo Marco Jurídico para las Cooperativas, pp. 1-5. Disponible en: <http://www.mercosur.coop/files/Documentos%20Oficiales/RecomendaciOn-193-OIT.pdf>

Rojas, M. E. (2010). Metodología para la educación cooperativa en México. Estado del conocimiento, p. 94. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjYvrGbyK7fAhVrw1kKHxW9CkQQFjAAegQICRA&url=https%3A%2F%2Fwww.chapingo.mx%2Frevistas%2Fphpscrip%2Fdownload.php%3Ffile%3Dcompleto%26id%3DMTg3Nw%3D%3D&usg=AOvVaw0mk_pM3jhR0sx-tLjYCnzv

Ruiz Guerra, I. y Martín López, V. M. (2013). Cooperativas agroalimentarias e impacto de su estrategia en el desarrollo rural: análisis cualitativo en castilla-La Mancha. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, No. 111, p. 142. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v111.426750

Ruiz Guerra, I. y Quesada Rubio, J. M. (2014). Los principios

cooperativos como capital intangible ante los desafíos del cooperativismo. *Revista Intangible Capital*, Vol. 10, No. 5. Universidad Politécnica de Catalunya, España, pp. 902-903. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54932957003>

Silva Díaz, J. A. (2010) La educación cooperativa como estrategia para el desarrollo de la participación y la autogestión. *Revista Estudios Agrarios*. Procuraduría Agraria Vivir Mejor, p. 78. Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_45/analisis/javier_andres_silva_diaz.pdf.

Slavin, R. E. y Cooper, R. (1999) Improving intergroup relations: Lessons learned from cooperative learning programs. *Journal of Social Issues*, p. 55, 647-663. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.454.5032&rep=rep1&type=pdf>

St.Pierre, I. y Richer, M. (2008) La educación cooperativa en la escuela. El caso de Quebec. *Revista Educere*, No. 40. Universidad de los Andes, Venezuela, p. 111. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35604013>

CAPÍTULO 3

REDES DE INNOVACIÓN AGRÍCOLA PROMUEVEN DESIGUALDAD SOCIAL SIN POLÍTICAS Y CAPITAL SOCIAL COOPERATIVO INCLUSIVOS

Annia Martínez Massip*
Niurka Pérez Rojas**
Aurelia Massip Acosta***
Lázaro Julio Leiva Hoyo****

INTRODUCCIÓN

Múltiples ciencias, entre ellas las sociales, reconocen la trascendencia de las redes de innovación para el desarrollo científico, tecnológico, económico y social. El siglo XXI reúne pruebas irrefutables de las contradicciones de este tipo de redes. Por un lado, condicionan importantes avances a niveles micro, meso y macro; por otro, agudizan problemáticas asociadas a la desigualdad social, la exclusión y la pobreza. Sin embargo, los estudios sociales centrados en las redes de innovación no agotan la explicación del alud de fenómenos,

* Doctora en Ciencias Sociológicas y profesora Titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba. massip@uclv.edu.cu

** Doctora en Ciencias Sociológicas y profesora Emérito del Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, Cuba.

*** Doctora en Ciencias Pedagógicas y profesora Titular del Centro de Estudios de Educación, Universidad de Sancti Spiritus “José Martí”, Cuba.

**** Máster en Sociología y profesor Auxiliar y Director del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.

posibilidades y necesidades devenidas en la realidad.

Desde la década del 90 del siglo XX, México, Chile, Colombia, Brasil y Argentina lideran la producción sostenida y en incremento del Análisis de Redes Sociales (ARS) (Teves, y Pasarin, 2014; Marques, Bichir, y Moya, 2014). No obstante, se coincide con Aguilar-Gallegos, Olvera-Martínez, Martínez-González, Aguilar-Ávila, Muñoz-Rodríguez, y Santoyo Cortés (2017), cuando alegan que “...el ARS es una herramienta útil, pero ha sido poco utilizada (e incluso utilizada de manera inconsistente y dogmática) para el estudio de las redes de innovación agrícola...” (p. 11). A su vez, de las nueve investigaciones encontradas entre 2012 y 2017 de las redes de innovación agrícola¹, se identifica una limitante común: la centralidad del análisis en la medición de indicadores cuantitativos del ARS frente a la ausencia del enfoque de equidad social en contextos rurales, marcadamente, desiguales.

No es casual que la innovación, la concepción reticular o de redes y la equidad social se consideran un reto a escala nacional, regional y mundial recogido en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas* y en la *Declaración de Santo Domingo* (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2017a; Cepal, 2017b; Barletta, Marín, Stubrin, Cassiolato, Lastres, Matos,... Sutz, 2017). Alcanzar esta meta permite promover el bienestar económico, la calidad de vida, la equidad social, la protección y conservación del medio ambiente.

Para el caso específico de Cuba, cuantiosos documentos oficiales – jurídicos, políticos – promulgan el valor económico y social de la innovación agrícola, así como la

¹ Zarazúa, Almaguer-Vargas, y Rendón-Medel (2012); Díaz-José, Rendón-Medel, Aguilar-Ávila, y Muñoz-Rodríguez (2013); Muñoz (2013); Polo-Escobar (2013); Cuevas-Reyes, Espejel-García, Barrera-Rodríguez, y Sosa-Montes (2014); Flores, Muñoz, Cruz, y Lucero (2014); Nuñez-Espinoza, Figueroa Rodríguez, y Jiménez-Sánchez (2014); Vargas Canales, Palacios Rangel, y Aguilar Ávila (2015); Aguilar-Gallegos, Olvera-Martínez, Martínez-González, Aguilar-Ávila, Muñoz-Rodríguez, y Santoyo Cortés (2017).

trascendencia de la equidad social para las condiciones de vida de la población: la Constitución de la República de Cuba (Cuba, 2019), Decreto-Ley (Cuba, 2012; Cuba, 2014), Ley No. 95: ley de cooperativas de producción agropecuaria y de créditos y servicios (Cuba, 2002), los tres documentos rectores del 7mo Congreso del PCC (Cuba, 2017), programas ministeriales y estrategias provinciales (Villa Clara, 2014; Villa Clara, 2015), entre otros.

Aun así, la innovación agrícola en Cuba es un desafío hacia la que se orientan políticas y esfuerzos, debido a constantes problemáticas como: paulatina y exigua aplicación de los resultados científicos; falta de estimulación a diferentes sectores productivos y de la ciencia; burocratismo e inercia en las interacciones empresa, universidad y gobierno; creciente desarticulación entre innovación, crecimiento económico y prosperidad social. Estas insuficiencias se vinculan a necesidades orientadas a proyectar redes más sólidas, mejor conectadas entre actores de la innovación y bajo parámetros más intencionados de equidad social.

Escasas investigaciones de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en Cuba, no permanecen ajenas al enfoque reticular, ante el cúmulo de estudios en torno a la territorialidad, mercado, desarrollo, educación superior, entre otros; aunque se abordan desde la arbitrariedad conceptual y el análisis superficial de las redes. Núñez Jover (2013); Lage Dávila (2013); Hernández Gil, Figueroa Alfonso, Núñez Jover, Armas Marrero, y Alcázar Quiñones (2014); García Cuevas, Fernández González, y González Pérez (2016); Alcázar Quiñones (2017), por mencionar algunos, despliegan diversas indagaciones enfocadas a la gestión del conocimiento, innovación, desarrollo local, giros territoriales e interactivos de la academia que abren posibles caminos de análisis reticular profundo. El área de los estudios de las redes de innovación agrícola constituye una tarea pendiente, apenas algunos artículos y una tesis doctoral² que incluyen, de manera

² Martínez Massip, y Pérez Rojas (2016a); Martínez Massip, y Pérez Rojas (2016b); Martínez Massip (2018).

somera, la perspectiva de equidad social.

En los últimos diez años, el Programa de Innovación Agropecuaria Local (Pial) se considera una experiencia cubana loable de innovación agrícola. Sus aportes científicos y sociales se refieren a la acción transformadora del contexto agroalimentario en varias provincias del país, bajo enfoques de equidad social, participación, comunicación y aprendizaje. La organización y gestión de la innovación se realiza en grupos, plataformas y alianzas multiactorales hacia la concreción de un Sistema de Innovación Agropecuaria Local (Sial). Aunque existen numerosas experiencias valiosas a nivel nacional que se acercan a esta finalidad, se escoge Pial por su duración en el tiempo, el impacto social sistematizado en numerosas publicaciones³ y la ausencia del enfoque reticular en sus investigaciones científicas.

De las provincias en las que actúa Pial en su cuarta fase (2018-2021), Villa Clara ha sido, históricamente, baluarte de innovación agrícola; pues se reconoce como provincia fundadora de Pial y del Movimiento Agroecológico “Campesino a campesino”, y contiene uno de los tres conglomerados de ciencias agrícolas más importantes del país⁴. De sus 13 municipios, Camajuaní es el único que es también pionero en Pial y en el Movimiento Agroecológico “Campesino a campesino”. Además, sobresale por: una alta cantidad de asociados y Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) a nivel provincial; y destacadas producciones en cultivos varios, dígame: frutas, granos, viandas, tubérculos, hortalizas, verduras.

³ Guevara-Hernández, Ortiz-Pérez, Ríos-Labrada, Angarica-Ferrer, Martín-Posada, Plana-Ramos,... Proveyer-Cervantes (2011); Benítez, Medina, Domini, Hernández, Dueñas,... Yong (2012); Ortiz Pérez, Angarica, y Guevara-Hernández (2014); Ortiz Pérez, Miranda Lorigado, Hernández, Rivera, y Fonseca (2015); Martínez Massip (2015); Miranda, Ortiz, Plana, Vargas, Christians, la O, y Roselló (2015); Núñez Jover, y Fernández González (2016).

⁴ En el país se localizan tres: en La Habana, Villa Clara y Granma. Villa Clara incluye Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (UCLV), Instituto de Biotecnología de Plantas (IBP) e Instituto Nacional de Investigaciones de Viandas Tropicales (Inivit).

Contraproducente a esto, se encuentran debilidades relacionadas a la desigualdad social, en específico: diferencias sustanciales en los niveles de participación entre mujeres y hombres en las redes de innovación, así como la concentración del poder en un pequeño grupo de innovadores. Por consiguiente, se propone el siguiente objetivo: explicar que las redes de innovación agrícola promueven desigualdad social, si las políticas y el capital social cooperativo no determinan la equidad social, en el caso específico de Píal en Camajuaní.

Para ello, se emplea la metodología ajustada a la convergencia metodológica y al ARS. Las técnicas aplicadas consisten en la observación estructurada, las entrevistas semiestructurada y en profundidad, el uso de las redes semánticas, del *software Ucinet 6.85* y *Netdraw 1.48*. El empleo de tales instrumentos responde a propósitos de: identificar interacciones entre productores agropecuarios en diversos espacios sociales, generar nombres y atributos de las redes por tipo de producción, explicar los procesos reticulares de innovación agrícola en Camajuaní y su alcance desigual. Se grafican y analizan los datos obtenidos en una muestra intencional de 39 innovadores del municipio, de acuerdo a criterios de accesibilidad y su vinculación al sector agropecuario: cultivos varios, ganadería (aves), mecanización agropecuaria y producción de alimentos con valor agregado; pero para esta publicación, solo se presentan los resultados de las redes relacionadas a cultivos varios.

El alcance social de esta propuesta evidencia la necesidad práctica de repensar la estrategia reticular e inclusiva de los actores de la innovación y de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) del país. Se favorece la pertinencia social de tales estudios con el Modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, al responder a prioridades nacionales enmarcadas en la innovación agrícola y la seguridad alimentaria. Se beneficia el conjunto teórico e investigativo de los estudios sociales de CTI, rurales y agrarios en Cuba, con la aplicación del ARS. Otro elemento importante radica en la búsqueda de

alternativas dinamizadoras y diseminadoras de la innovación agrícola con enfoque de equidad social a nivel cooperativo y de políticas.

¿Las redes de innovación agrícola promueven desigualdad social?

Dicho así, parece la contralógica de las tendencias economicistas del desarrollo tecnológico e industrial. Contralógica que entiende las redes de innovación con relación a la desigualdad social desde dos ideas básicas. Primero, la innovación puede reforzar o reducir la desigualdad (Salazar, Lozano-Borda, y Lucio Arias, 2013). Segundo, Charles Tilly critica las nociones sustancialistas y afirma que “...los vínculos, no las esencias, aportan las bases de la desigualdad duradera” (Tilly, 2001, p. 51), que se agudiza con las diferencias de capital social; pues Blau (1977; 1983) había postulado que el intercambio desigual depende de la competencia que se genera en diferentes oportunidades de contacto. Entonces, ¿cuáles son dos de los puntales de la innovación?, si no la competencia y la conectividad.

Si bien para muchos, la competencia juega un desempeño decisivo en el mercado mediante actividades innovadoras (Coraggio, 1998; Dutrénit, Capdevielle, Corona Alcantar, Puchet Anyul, Santiago, y Vera-Cruz, 2010), o en el cambio estructural de un sistema de innovación entre empresas integradas en red, bajo asimetrías de poder (Castells, 1997; Cimoli, 2007); para otros, la competencia se complementa con la cooperación (Simmel, 1939). Por ello, en este estudio se concibe la competencia reticular asociada a la cooperación en un enfoque territorial e institucional del cooperativismo agropecuario cubano. Resulta atinado sustituir el término cooperación por competencia, propuesta identificada por Lastres y Cassiolato (2006) en contextos fuera de Cuba. Supuesto inspirado en los clúster y en sus redes “... verticales y laterales... formales e informales... sobre una cultura local... [que] posibilitan el aprendizaje colectivo y la generación y difusión de la innovación...” (Polo-Escobar, 2013, p. 11).

La cooepetencia incluye la intercooperación mediante redes sociales establecidas y definidas por relaciones contractuales o sociales, que marca una de las claves del éxito. Las relaciones contractuales en las redes instauran mecanismos de cooperación y competencia entre los actores. La competencia es la contracara de la cooperación y la dinámica, explícita o implícita, se presenta en el funcionamiento organizacional: "...la competencia y la cooperación coexisten de un modo que parece necesariamente complementario" (Hintze, 2007, p. 15).

La cooepetencia promueve la economía del territorio, reduce los riesgos inherentes a los procesos de innovación e inversión, facilita el aprendizaje y territorializa la innovación (Bravo, Marín González, y Carrera, 2012). Es decir, en la cooepetencia se moldea la competencia con la cooperación mediante relaciones contractuales, que resaltan el enfoque reticular. Se retoma a Bravo, Marín González y Carrera (2012), por su propuesta referida a cooepetencia reticular, la cual sugiere redes territoriales en fuente de capital social y de procesos de innovación.

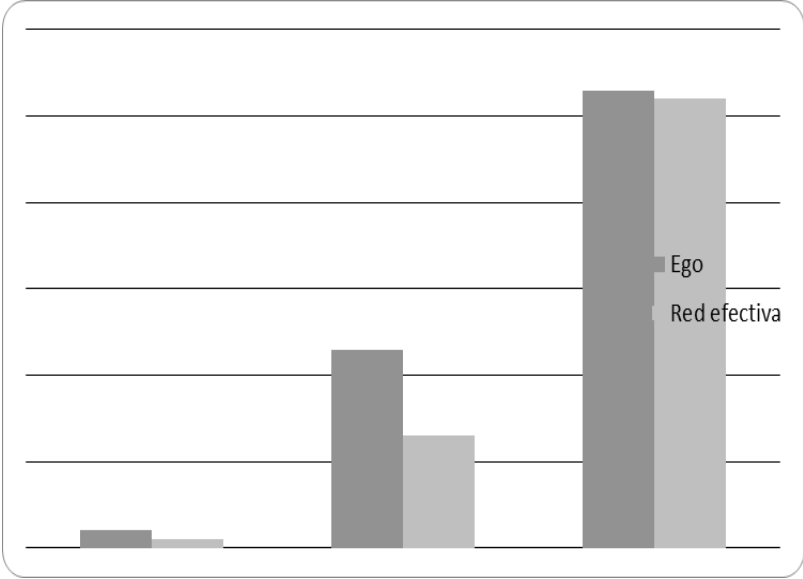
Las redes y su conectividad se vinculan a un concepto que incluye distintas aristas: "... las redes... dependerán del capital social" (Fukuyama, 1999, pp. 260-261) o la conectividad entre individuos de la red determina la magnitud del capital social (Coleman, Katz, y Menzel, 2003). Bourdieu define con sus metáforas espaciales un puente analítico entre capital social y redes (Bourdieu, 1980; Bourdieu, 2002), que apunta a propiedades de reciprocidad explicativa. Desde este posicionamiento bourdieuano, se pretende articular en el capital social las miradas relacional, estructural, institucional y de recurso en las dimensiones de confianza, intercambio, cooperación y compromiso. Sin ignorar, que la contradicción del capital social se manifiesta en "...los lazos que unen también excluyen; los grupos y las redes sólo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros, por lo que el capital social puede contribuir a mantener la exclusión" (Durston, 2002, p. 25). Este autor se refiere a la influencia de la estratificación educativa, a la transmisión desigual de las

oportunidades de vida, por medio de los mecanismos culturales y sociales propios del capital social activados por grupos y estratos privilegiados.

En las redes de innovación agrícola de esta investigación, se identifican grupos y estratos privilegiados que homologan la irregular distribución social de acuerdo al género y la edad. Se evidencia desproporcionalidad acentuada, con la presencia de tres mujeres (7,69%) y dos jóvenes menores de 35 años (5,13%)⁵ del total de 39 innovadores (Figura 1). De las tres mujeres de la muestra de estudio, dos de ellas pertenecen a los egos, así como el único joven. La red efectiva contiene solo una mujer (Figura 2). La masculinización y el envejecimiento rurales constituyen poderes que dominan tanto en los egos como en las redes efectivas de innovación.

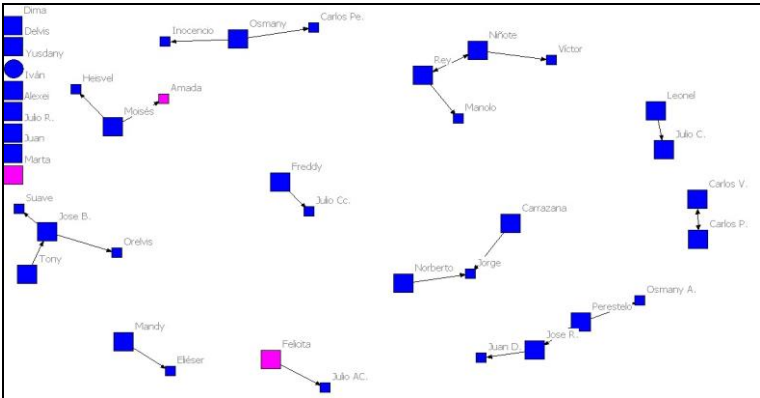
⁵ La edad comprendida se establece en Cuba "...entre los 15 y 29 años de edad, tanto en los entornos rurales como en los urbanos" (Gómez Suárez, 2013, p. 19). Sin embargo, por cuestiones metodológicas se prefiere aumentar la población hasta los 35 años, por la poca inserción de jóvenes en las CCS, argumento que valida el propio autor Gómez Suárez (2013).

Figura 1 – Distribución de género y edad promedio de acuerdo a egos y red efectiva



Fuente: Elaboración propia

Figura 2 – Grafo de redes de innovación agrícola por género y edad de la muestra



Legenda: El azul es el género masculino y el magenta, el femenino. La figura grande es ego y la pequeña es red efectiva. La figura geométrica es la edad: círculo=menor de 35 años y cuadrado=mayor de 35 años

Fuente: Elaboración propia

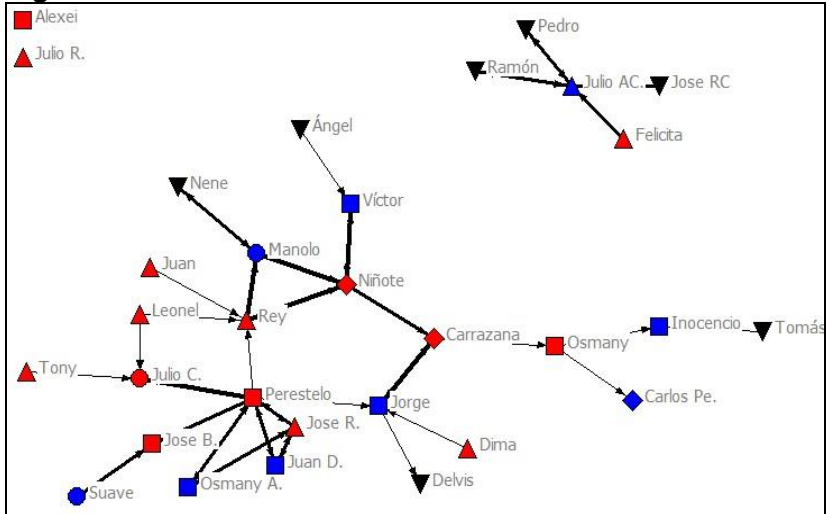
La aplicación del ARS revela exclusión femenina y juvenil de las redes de innovación agrícola en Camajuaní, lo que legitima la cultura agraria patriarcal; a pesar de las acciones positivas del PIAL, de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) cubanas y extranjeras, de las entidades estatales y políticas del país, que buscan subvertir la desigualdad etaria y de género. Mas todo esfuerzo parece vano o las políticas sociales no revierten su objetivo, lo suficiente, en las políticas agrarias, para equilibrar oportunidades (Martínez Massip, y Pérez Rojas, 2016a). El discurso de equidad social, empoderamiento femenino y juvenil, en diferentes niveles de la realidad social, aún está distante de la práctica cotidiana, que todavía excluye y autoexcluye.

El acceso y control de recursos⁶ (tierra, conocimientos) no garantizan un dominio de la conectividad, y menos centralidad, en las redes de innovación. Las mujeres muestreadas son propietarias de finca y el joven de un patio, además tienen una acertada concepción de la innovación⁷ y dominan la labor agrícola; pero la falta de vínculos, nivel de reciprocidad y frecuencia de intercambios se traducen en un exiguu capital social femenino y juvenil. Los grados de centralidad de las mujeres y el joven, expresan no solo valores mínimos, sino además su ubicación en la periferia, lejos de los centros de poder, de redes centralizadas o desiguales, como manifiestan los bajos índices de centralización de ambas redes (Figura 3 y Tabla 1).

⁶ Es uno de los indicadores de desigualdad social (Espina Prieto, 2010) de la visión sustancialista.

⁷ Aplicación de lombricultura y compost en Felicita; cruzamiento de razas en Marta; construcción de jaulas, sistemas de bebederos y comida para las aves en YUSDANY, con medios propios.

Figura 3 – Grafo de redes de innovación de cultivos varios



Legenda: Las figuras geométricas son equivalentes a los años en CCS o a la actividad laboral específica:

- ○ = Menos o igual a 10 años
- □ = 11 a 20 años
- △ = Más de 20 años
- ◇ = Más de 30 años
- ▽ = Se desconoce los años

El color de los lazos o flechas es equivalente a la posición en la red:

- Rojo = Ego
- Azul = Red efectiva
- Negro = Red extendida

El ancho de los lazos o flechas es equivalente a la frecuencia del vínculo:

- Flecha más delgada = Poca frecuencia
- Flecha medianamente delgada = Frecuentemente
- Flecha más ancha y oscura = Muy frecuente

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1.1 – Grado de centralidad e índice de centralización de las redes de innovación agrícola

Cultivos varios	
	<i>Degree nDeg.</i>
Perestelo	13,0 14,40
Niñote	11,0 12,22
Rey	9,0 10,00
Felicita	2,0 2,22
IC:	1,07%

Leyenda: IC (Índice de centralización), nDeg. (Grado de normalización)

Fuente: Elaboración propia

Centralidad y poder son conceptos íntimos de diferentes caras. El grado de centralidad en las redes manifiesta desigualdad reticular, y por tanto social, donde los grupos vulnerables participan o acceden a las redes o a sus centros de poder. “...La Revolución Cubana ha sido, en su esencia, una revolución de las mujeres” (Valdés Gutiérrez, Alfonso González, León del Río, Pérez Lara, Febles Domínguez, y Pérez González, 2018, p. 14). A 60 años de dignificación laboral y educativa de la mujer rural en Cuba, se denotan, aún, insatisfacciones notorias de la incorporación femenina al trabajo productivo agropecuario y sus adyacentes. El sistema patriarcal de las relaciones culturales, agrarias y sociales constriñe el trabajo femenino y juvenil hacia derroteros menos competitivos y productivos, de menos oportunidades y reconocimiento social.

No por gusto, Castells (2009) estrecha la alianza entre poder y redes, para explicar las relaciones de desigualdad y conflicto. Es el mismo poder patriarcal y hegemónico, que colma de desigualdades de género e intergeneracional, las redes de innovación agrícola en Camajuaní. Long (2004) retoma de Castells (1997), las redes como recurso fundamental de poder, donde la influencia del liderazgo juega un papel decisivo. De tal presupuesto deviene la preponderancia del liderazgo colectivo masculino en las redes de innovación y el interés en apuntar algunos de sus rasgos más sobresalientes.

La relevancia social del liderazgo alcanza estatus de

equidad cuando no asume una representación jerárquica de poder y adopta formas participativa, dialógica y de comunicación horizontal. El liderazgo con proyección equitativa de su alcance reticular, es uno de los poderes más consolidados hacia los procesos inclusivos (Aguilar Ávila, Altamirano Cárdenas, y Rendón Medel, 2010). En las redes estudiadas, se observa la presencia de un liderazgo informal, que recae en el productor Perestelo y el grupo élite que interacciona con él, por tener los mayores grados de centralidad (Figura 3, Tabla 1.1); a la vez que Carrazana, Niñote y Rey son líderes por su alto grado de intermediación (Tabla 1.2).

Tabla 1.2 – Grado de intermediación (B) de las redes de innovación agrícola

Cultivos varios	
B	nB
Carrazana	42,0 8,30
Perestelo	37,0 7,31
Niñote	36,0 7,11
Rey	30,0 5,93

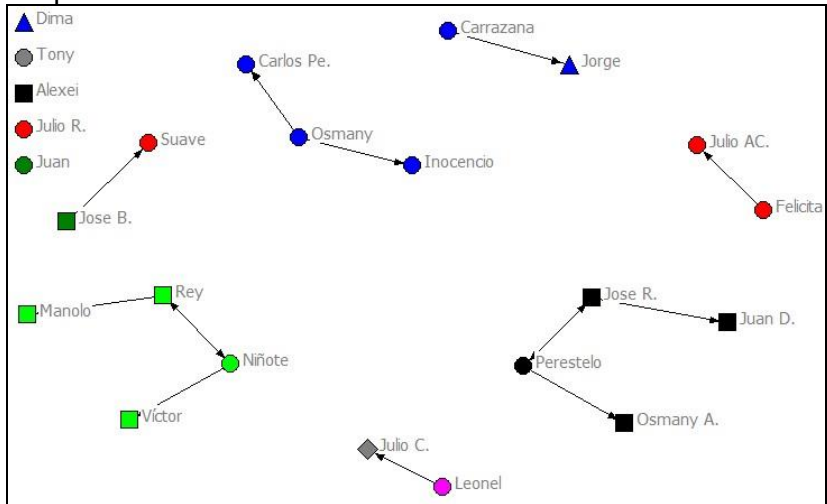
Leyenda: nB (Grado de normalización)

Fuente: Elaboración propia

Se reconoce la potencialidad del liderazgo colectivo informal dirigida a promover la innovación y todos sus efectos positivos en la tecnología, la producción y la economía; pero con limitantes en la poca participación de jóvenes, mujeres y de otros hombres en los que media la desigualdad territorial. La distribución de las redes de innovación, en Camajuaní, depende de redes de coopectencia territorial construidas desde la cercanía geográfica y la preeminencia productiva. Cada líder mencionado se ubica en una localidad diferente, excepto Rey y Niñote que son amigos, vecinos y socios de la misma CCS. El liderazgo informal colectivo se concentra en El Níspero, Taguayabón y Agua de Moya, a pocos kilómetros de distancia una de otra, por lo que quedan excluidas de la mayor conectividad de la innovación las restantes seis localidades de un total de nueve, para un 66.67 %, es decir

más de la mitad de los hombres no acceden a los centros de poder (Figura 4).

Figura 4 – Grafo de redes de innovación agrícola y cooepetencia territorial en cultivos varios



Legenda: El color de los nodos es equivalente a la localidad: negro=El Nispero, azul=Taguayabón, gris=El Fe, rojo=Vega de Palma, verde oscuro=Vueltas, magenta=La Sabana, verde claro=Agua de Moya, amarillo=Camajuani y violeta=Sagua la Chica.

Las figuras geométricas de los nodos son la tenencia de la tierra: círculo=propietario, cuadrado=usufructuario, triángulo=patio y rombo=sin tenencia o trabajador

Fuente: Elaboración propia

Sobre estas desiguales redes de cooepetencia territorial influye también, de manera determinante, una vulnerable cooepetencia institucional. Se detecta vulnerabilidad institucional científica en Villa Clara, con relación a las redes en cuestión. Una razón consiste en la pérdida de coherencia entre los modos de interpretación e intervención de las instituciones con las necesidades, demandas y aspiraciones de los actores en su entorno operacional (de Souza Silva, Cheaz, Santamaría, Mato Bode, Valle Lima, Gómez de Castro Álvarez-González, 2005).

No se ignora el papel extensionista del Inivit, de la UCLV y el Centro Universitario Municipal (CUM) de Camajuaní, más bien alarma la distribución desigual y poco estratégica de las prácticas institucionales en el municipio, que manifiestan una difusión espontánea, coyuntural e improvisada de la innovación, aun con la firma de convenios de colaboración. Los argumentos sostenidos varían, en dependencia de la institución, su organización científico-técnica y el momento de aplicación.

Lo expuesto se ejemplifica en la ausencia de cooperativas y productores de Camajuaní en los registros de venta o facturas del IBP antes de 2016⁸ y en la solicitud de CCS e innovadores para visitar el Inivit. La falta de conocimiento, de incentivación y control, de las redes de innovación agrícola, desde la estrategia institucional representa una debilidad pendiente a solucionar. De ahí que Camajuaní lo refleja en las cifras paradójicas del índice y la tasa de adopción de innovación de la muestra. Se plantea el índice más bajo de 9,09 % asociado a la agroecología, con una tasa superior de innovaciones adoptadas para un 26,2 %. Significa que las innovaciones vinculadas a la agroecología son muy conocidas – gracias al Movimiento Agroecológico “Campesino a campesino” y a PIAL – y poco adoptadas. Las tasas ínfimas de adopción se asocian a la conservación de semillas en cultivos varios.

La tasa de adopción es baja y contradictoria al criterio de los directivos entrevistados de las instituciones científicas, acerca de la preferencia por los productores y las cooperativas para adoptar innovaciones o introducir resultados científicos⁹. La insuficiencia de este indicador

⁸ En entrevista al directivo del IBP se especifica esta situación: “Nosotros no aplicamos métodos participativos... pues no hacemos capacitaciones en talleres, ni ferias, ni escuelas de agricultores, ni todas esas prácticas que son realmente provechosas... Cuando el campesino viene a comprar el producto que quiere y le resulta nuevo para él, le damos en ese momento un folleto asequible y le explicamos ahí mismo la tecnología...”

⁹ En entrevista al director del IBP afirma: “...Tradicionalmente, producíamos para la empresa estatal, pues la biotecnología produce millones de plantas

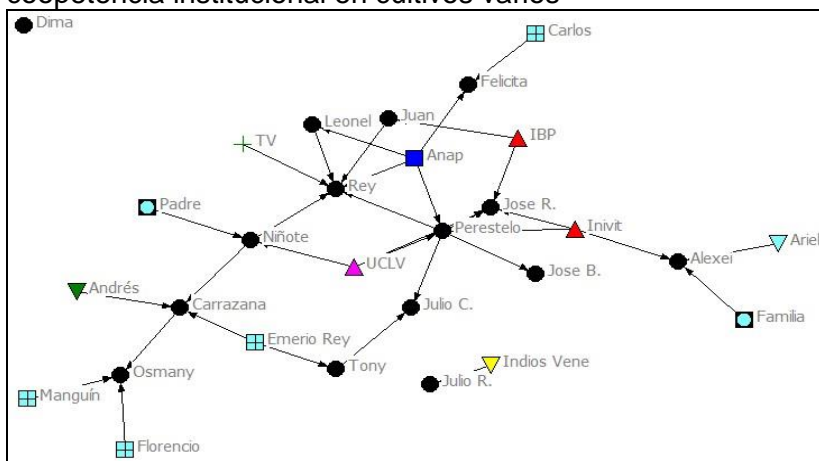
devela procesos que atentan contra la sostenibilidad institucional, sin embargo el liderazgo colectivo informal coincide con privilegiados estándares de cooepetencia institucional, por pertenecer a proyectos de innovación, ser elegidos para adoptar novedosos resultados de entidades científicas o por haber aprendido del reconocido productor Emerio Rey¹⁰ – considerado una institución en la innovación –. En la Figura 5 se destacan el IBP, Anap, Inivit, UCLV¹¹ y Emerio Rey, por sus lazos con el liderazgo colectivo informal y con otros egos también importantes.

que era mejor asumida por ellos, pero desde hace cinco o seis años son los campesinos (CCS) los más disciplinados, formales y eficientes para adquirir, pagar y lograr nuestros productos...”.

¹⁰ El Subdirector de investigación del CUM de Camajuaní en la entrevista menciona las innovaciones de Emerio Rey: “Barra portaimplementos y familia de implementos de agrotecnia para trabajar tracción animal, mamey que fructifica de dos a tres años mediante tipos de injertos y ajustes a las fases de la luna, variedad de frijol de nueve granos por vaina..., conservación de semillas en frascos sumergidos en agua del arroyo...”. La trascendencia de este innovador fue recogida por la televisión local de Camajuaní (Díaz Guerra, 2008b).

¹¹ No se menciona el CUM de Camajuaní, marcando la diferencia con la UCLV.

Figura 5 – Grafo de redes de innovación agrícola y cooepetencia institucional en cultivos varios



Leyenda: El color de los nodos es equivalente al alcance territorial de la institución o persona:

- negro=egos
- azul claro= en el municipio
- rojo= en la provincia
- magenta=instancias a nivel municipal y provincial
- verde oscuro=nacional
- azul oscuro=instancias a nivel municipal, provincial y nacional
- amarillo=internacional

Las figuras clasifican los tipos de organización:

- ○=egos
- □=ONG cubana
- △=organización científica
- ⊞=productor de CCS
- ▽=productor independiente
- ⊙=familiar
- ⊕=medios de comunicación
- ◇=veterinaria
- ⊠=directivos

Fuente: Elaboración propia

Un factor de la vulnerabilidad de la cooepetencia institucional que incide en las desiguales redes de innovación

agrícola, es el mecanismo de selección de los productores para innovar, introducir resultados científicos o adoptar. La aplicación de la innovación agrícola desde la percepción de las instituciones, parte de la selección intencionada y excluyente de los productores o “campesinos vitrinas”. Expresión utilizada en Pial, para referirse a productores modelos en la innovación y la producción agrícola, a partir de la consagración al trabajo, la aplicación de la ciencia y la técnica, por reflejar algunos aspectos de la cultura del trabajo cooperado y campesino. Los medios de comunicación y las organizaciones políticas, administrativas y civiles se remiten a ellos con reiteración como ejemplo de éxito. La mayoría no elegida para la “vitrina”, considera importantísima la capacitación y la innovación, pero desconoce los mecanismos o canales institucionales para gestionar el conocimiento científico o los recursos materiales necesarios para ello. La traducción de “vitrina” al lenguaje teórico, bien puede vincularse a sólido capital social.

Las instituciones científicas depositan en los productores elegidos una acumulación de confianza que refuerza su capital social innovador; a la vez, que reproducen el Efecto Mateo¹², detonante principal que agudiza las brechas de desigualdad social (Martínez Massip, 2016). Los innovadores altamente capitalizados, sustentan la cooepetencia institucional en el grado básico de confianza que tienen en estas estructuras, para gestionar el conocimiento y algunos insumos que garantizan su producción. Pocos productores reconocen en las redes institucionales de innovación, una vía de apoyo logístico y humano adicional a sus producciones, una fuente de recursos materiales e inmateriales. La élite innovadora se percata de los beneplácitos del Efecto Mateo y adopta con confianza la innovación proveniente de la cooepetencia

¹² El Efecto Mateo explica la estratificación y la desigualdad sociales en el ámbito científico (Merton, 1977). Merton relaciona el Efecto Mateo con el pasaje bíblico la *Parábola de los talentos*: “Quitadle, pues, el talento, y dado al que tiene diez talentos. Porque al que tiene, le será dado, y tendrá más; y al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado. Y al siervo inútil echadle en las tinieblas de afuera; allí será el lloro y el crujir de dientes” (Mateo: 25, 28-30).

institucional. Por tanto, las redes de innovación agrícola son redes desiguales territoriales e institucionales, en un complejo espacio de relaciones sinérgicas basadas en ambientes de competencia:

Además de la competencia y profesionalidad de los actores, el desarrollo reclama intercambio, cooperación...; dimensiones éticas del desarrollo que pueden ser resumidas en el concepto de capital social. Es importante subrayar la importancia del capital social para el trabajo en redes... (Núñez Jover, Montalvo Arriete, y Pérez Ones, 2006, p. 175)

El capital social constituye un recurso generador de ventajas competitivas desiguales, merecedor de atención en el mundo rural, pues Labrada Silva (2008) califica el capital social agrícola de bajo aprovechamiento y elevado deterioro. En términos de capital social, las redes de innovación entre productores se consolidan si se basan en lazos de confianza; pero la cultura campesina, en menor medida la cooperativa, se caracteriza por la resistencia a la agrotecnia nueva o extraña, basada en un eslogan conocido en el medio rural: "vista hace fe". La generalidad de los productores cambia su práctica tradicional y su experiencia cultural agraria, si están seguros de lo que "vieron y aprendieron" o si acumulan confianza en la persona o la institución que le proponen el cambio. El proceso de acumulación de confianza, parte del método empleado para iniciar y mantener un proceso sistemático de intercambio y cooperación de conocimientos y recursos.

Los modelos institucionales, en general, no tienden a promover capacidades creadoras, inventoras o de difusión de conocimientos en los productores; lo que condiciona el bajo nivel de reciprocidad y cooperación, así como un exiguo capital social colectivo de las redes, que incide en la brecha de desigualdad reticular. El ínfimo 8,49 % de densidad de las redes estudiadas así lo refleja. Significa que al encontrarse el grado de conectividad de la red total, por debajo del 50 %, muestra un capital social débil y dispersión conectiva. No en vano, Durston (2002) expone la importancia de analizar el

capital social campesino, desde la vinculación de la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

Las redes de este estudio son informales, debido a los rasgos mencionados. Al enmarcarse en estructuras organizativas cooperativas se asegura el mínimo de cohesión, integración y vinculación de los productores. Lo cual coincide con lo planteado por Moyano Estrada (2016), sobre el capital social concebido en el cooperativismo:

“... el capital social generado por el cooperativismo muestra un elevado nivel de enraizamiento e integración social, gracias a la fuerte presencia local de las cooperativas... y al elevado grado de identificación que se produce entre los socios... Todo ello convierte al cooperativismo en un movimiento asociativo que genera un capital social de gran riqueza y diversidad, útil para promover iniciativas...” (Moyano Estrada, 2016, pp. 115-118).

El compromiso con el proceso, la concepción y el contexto institucionalizado de la innovación agrícola, justifican la existencia de redes informales de difusión en CCS de Camajuaní. Las cooperativas heredan y transmiten un *stock* sustancial de capital social, mediante normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico (Putnam, 1993). El capital social puede ser colectivo y muy fuerte, aunque esté sustentado sobre redes, espacios y recursos informales.

En la Figura 3 el ancho de los lazos (flechas) del grafo indica los niveles de frecuencia entre innovadores. Los vínculos más fuertes coinciden con relaciones de vecindad, familiaridad y por ser socios de CCS. El cooperativismo de las CCS se construye desde las cuatro dimensiones asociativas del capital social en la agricultura, precisadas por Moyano Estrada (2016): integración intracomunitaria, conexión extracomunitaria, sinergia institucional y eficiencia organizativa; pero a escala muy baja. Las redes de innovación funcionan más a niveles individuales que cooperativo, pero esta forma de organizativa de la producción con proyectos como PIAL, puede dinamizar y diseminar estas redes.

Si de políticas y capital social cooperativo se trata

Si la solución del asunto estuviera solo en las políticas y el capital social cooperativo, entonces la cuestión fuera más sencilla, pero en realidad se considera solo una parte importante de la respuesta, que vale la pena abordar. Un gran reto consiste en dirigir la concepción y acción en Cuba hacia una política de innovación de modelos interactivos, mitigantes de brechas de desigualdad social, a diferentes escalas; promotora del aprendizaje interactivo y la gestión del conocimiento; la democratización económica, articulada a áreas o políticas agrarias y rurales (Escobar Rodríguez, 2007; Torres Páez, y Gómez Ceballos, 2014; Leyva Remón, 2015).

No es interés, desgastar discurso teórico para argumentar la repercusión de las políticas y sus limitaciones, apuntadas por disímiles autores cubanos: Montero Cabrera (2012); Lage Dávila (2013); Núñez Jover, Figueroa Alfonso, Alcázar Quiñones y Proenza Díaz (2016). Se trata de validar, con nuevos datos, lo expuesto y de redimensionar la construcción teórica de las redes de innovación agrícola, con vista a la desigualdad social que generan sigilosamente. En términos de equidad social, no se reflejan influencias de la PCTI en las redes de innovación agropecuaria en las CCS de Camajuaní. Excepto el efecto transformador acaecido por PIAL y otros proyectos de la Anap y el CUM, que no abarcan el municipio. Las políticas agrarias referidas, de manera directa o indirecta, al incremento de la innovación, no manifiestan innovaciones sociales con el fin de disminuir las desigualdades sociales. El carácter incluyente de la política sobre las redes estudiadas, puede satisfacer necesidades de los excluidos desde la participación colectiva. Las cooperativas como protagonistas y beneficiadas se instituyen en estrecha comunicación abierta con los hacedores de políticas y su capital social cooperativo resulta un espacio valioso de relaciones de legitimación ante la sociedad.

La concepción de una política “desde abajo”, con formas comunicativas dialógicas, sistemáticas y eficientes es compleja, “...donde la exclusión no se reduce a procesos

socioeconómicos y políticos, sino que tiene signos cognoscitivos, científico-tecnológicos y globales, [por lo que] se requiere pensar la política de ciencia y tecnología en una doble contextualización global y local, local y global” (Delgado Díaz, 2013, p. 46). Los enfoques de género, generacional, ocupacional, clasista, entre otros, deben ser abordados a partir de las diferencias territoriales – según Íñiguez Rojas (2014), centradas en procesos de intercambio y comunicación–, intencionados por políticas adaptadas a las provincias y municipios, y concretado en un capital social cooperativo que instituye un acumulado de enfoques, diferencias, conflictos, prácticas cotidianas de intercambio, cooperación y confianza.

“Las políticas de innovación pensadas como políticas sociales pertenecen claramente al conjunto de políticas democráticas de conocimiento, particularmente porque se orientan directamente a disminuir ciertos aspectos de la desigualdad y porque deben incluir interactivamente a una diversidad de voces” (Arocena, y Sutz, 2013, p. 34). Por tanto, las políticas y el capital social cooperativo, articulados a la participación y la comunicación, instituyen una alternativa mitigante de desigualdades reticulares y sociales. La participación de actores en la política de ciencia, tecnología e innovación, estructura la agenda política a partir de dos tipos de enfoques: “...el llamado *top-down* o «de arriba hacia abajo»..., y el denominado *bottom-up* o «de abajo hacia arriba»” (Núñez Jover, y Montalvo Arriete, 2013, p. 16).

“Las políticas de CTI, formuladas desde una perspectiva integral, que toman en cuenta la participación... tienen que generar nuevas oportunidades de inclusión productiva, social y ambientalmente sustentables” (Barletta, Marín, Stubrin, Cassiolato, Lastres, Matos,... Sutz, 2017, p. 2). Una de las cuestiones centrales es el proceso de comunicación y sus limitantes: “...la falta de democracia cognoscitiva y comunicacional, es decir, de la delegación del poder de los conocimientos y la comunicación, que ha ido a parar, tras un largo proceso histórico, de la sociedad a los expertos” (Delgado Díaz, 2013, p. 40).

Camajuaní no tiene el mismo nivel de innovación campesina y agrícola frugal, al interior de sus capitales sociales cooperativos, ni con relación a otros municipios, ya sea por defecto o exceso. La PCTI debe motivar y defender, de manera explícita, estas redes de innovación, al favorecer: la optimización de recursos accesibles en la producción; el empoderamiento y la democratización del conocimiento de los beneficiarios; el valor de la sabiduría tradicional; así como las formas inclusivas y participativas de los sectores productivos, menos favorecidos en los procesos científicos e industriales. Lo que implica un cambio de paradigma comunicativo de la innovación.

La comunicación en las políticas enfrenta una serie de barreras, las cuales pueden incidir en las redes de difusión de innovación: baja capacidad de comunicación de iniciativas; ausencia o ineficiente diseño e implementación de los canales de comunicación sistemática entre actores (Frías, Lozano, y Aparicio, 2016); poca efectividad de los mecanismos de comunicación utilizados por investigadores – e innovadores –, para divulgar su trabajo y ejercer influencia en la formulación de políticas (Stubrin, y Kababe, 2014); desconocimiento o subvaloración de los condicionamientos socioculturales en el proceso de comunicación (Freire, 1984).

Por lo que las políticas de innovación inclusiva deben perfilar las vías de comunicación que amplían la interconectividad de la innovación, en cualquier dirección. Las estrategias de comunicación se elaboran para que el conocimiento y la información consensuada, entre la academia y otros actores sociales, ejerzan influencia en la formulación de políticas y su reflejo en un sólido capital social cooperativo. Lo que corrobora el presupuesto de Coleman, Katz y Menzel (2003), cuanto mayor sea la comunicación interpersonal, más rápida se adopta la idea. Es decir, el grado de interconectividad asegura el grado de innovación. La comunicación juega un rol esencial, mediante redes que permiten la asociatividad entre comunidades, sociedad civil, sector privado, el estado y grupos a nivel local, nacional e internacional. La participación y la comunicación no son

procesos espontáneos, requieren un constante seguimiento intersectorial, en forma de sistema, política, estrategia, proyecto y práctica de innovación social, consecuente con los contextos y sus actores.

Pérez (1996) expresa que todos los países tienen sistemas de innovación, solo que unos son más avanzados que otros. Se trata de innovar la innovación, desde una visión de sistema, lejos de estructuras, relaciones, partes, productos o procesos aislados. Lo que se pretende demostrar mediante el análisis reticular de la innovación agrícola en esta investigación. Las redes estudiadas deben ser valoradas en redes de poder, de cooepetencia territorial e institucional, de conocimiento, de participación y comunicación con diferentes capitales sociales, experiencias y aprendizajes acerca de la innovación que demandan ser difundidos y protegidos por políticas de innovación y capital social cooperativo inclusivos.

La concepción de innovación en sistema exige una visión de políticas sistémicas y no sectoriales, en el que los roles desempeñados por universidades, gobiernos, empresas, cooperativas u ONG son indiscutibles en los procesos de innovación agrícola:

Son necesarias políticas públicas orientadas a fortalecer la educación superior como institución de conocimiento y a conectar sus capacidades con el sector productivo y otras instituciones sociales. La construcción de capacidades avanzadas de formación, investigación e innovación solo puede ser el resultado de políticas perseverantes, que movilicen las voluntades del ámbito académico y de otros actores sociales, en particular, del Estado. (Núñez Jover, 2013, p. 120)

La PCTI articulada a otras políticas, debe insistir más en la sostenibilidad de los logros acaecidos en experiencias cubanas. Dos ejemplos pueden ser, la difusión de la agroecología del Movimiento organizado por la Anap y los procesos de participación e inclusión de la innovación agropecuaria local de Píal; ambos con resultados tecnológicos, económicos, ambientales y sociales

reconocidos, tanto a nivel individual de los productores pero sobre todo a escala organizacional. La búsqueda de la sostenibilidad nace de la combinación entre las innovaciones social y tecnológica, conforme a su capacidad de obsolescencia y pertinencia social. El capital social cooperativo fortalecido, enriquecido, ampliado se alcanza sobre la base de buenas prácticas novedosas o innovaciones organizacionales, institucionales y sociales desde políticas. Las individualidades no afianzan el capital social cooperativo, pero un capital social cooperativo sí garantiza la colectividad.

Solo queda reafirmar el presupuesto defendido, desde el 2009 hasta la investigación de 2018 e inspirado en de Souza Silva (Martínez Massip, 2009; Martínez Massip, 2010): innovando hacia dentro o innovar la innovación. La baja densidad y desigual conectividad de las redes en cuestión, manifiestan la necesidad de “innovar el modo de innovar” (de Souza Silva, 2005, p. 9) para mejorar cualquier patrón tecnológico, productivo o económico sobre cánones de equidad social. Las redes de innovación agrícola desde la arista tecnicista e individual, representa una forma más de contribuir a la desigualdad reticular y social. Innovar la innovación se propone desde el cambio a un paradigma de políticas de innovación y a un capital social cooperativo inclusivos.

A MODO DE CONCLUSIONES

Las redes de innovación agrícola estudiadas presentan descapitalización femenina y juvenil, desigualdad reticular a partir de las cooepetencias territorial e institucional, y un débil capital social cooperativo debido al Efecto Mateo y a redes exiguas en el intercambio, la cooperación y la confianza. La innovación social, ya sea como políticas o prácticas, tiene entre sus funciones, equilibrar lo que otras innovaciones excluyen por inherencia.

Las redes de innovación agrícola constituyen una herramienta de “doble filo”. Si se proyectan desde políticas de innovación y un capital social cooperativo inclusivos, resultan

una oportunidad para reducir brechas; de lo contrario, el propio sello competitivo y renovador de la innovación, puede socavar la sociedad en un contradictorio progreso permeado de desigualdades reticulares y sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Ávila, J., Altamirano Cárdenas, J. R., Rendón Medel, R. (2010). *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*. México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Aguilar-Gallegos, N., Olvera-Martínez, J. A., Martínez-González, E. J., Aguilar-Ávila, J., Muñoz-Rodríguez, M., y Santoyo Cortés, H. (2017). La intervención en red para catalizar la innovación agrícola. *Redes-Revista hispana para el análisis de redes*, 28(1), 9-31. doi: <https://doi.org/10.5565/rev/redes.653>.
- Alcázar Quiñones, A. T. (2017). *Arreglos y sistemas productivos innovativos locales (Aspils): Estudios de casos en producción de biogás en municipios cubanos* [Power Point-USB]. La Habana: Autor.
- Arocena, R., y Sutz, J. (2013). Innovación y democratización del conocimiento como contribución al desarrollo inclusivo. En G. Dutrénit, y J. Sutz (Eds.), *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latinoamericana* (pp. 19-34). México: Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, AC.
- Barletta, F., Marín, A., Stubrin, L., Cassiolato, J., Lastres, H., Matos, M.,... Sutz, J. (2017). *Declaración de Santo Domingo*. Santo Domingo: Foro Regional Lalics. Sobre la innovación y los desafíos del Desarrollo de América Latina y el Caribe: retos y oportunidades.
- Benítez, B., Medina, L., Dominí, M. E., Plana, D., Hernández, L., Dueñas, F.,... Yong, A. (2012). Investigación participativa con enfoque de género. Logros de las mujeres de la provincia de Mayabeque en el desarrollo local de sus patios y fincas. *Cultivos tropicales*, 33(1), 57-64.
- Blau, P. M. (1977). *Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*. Nueva York: Free Press.
- _____. (1983). *Intercambio y poder en la vida social*. Barcelona: Hora.
- Bourdieu, P. (1980). *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de las clases*. Córdoba:

Ferreyra Editor.

_____. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.

Bravo, O., Marín González, F., y Carrera, M. (2012). Redes inter-organizacionales y desarrollo local. *Opción*, 29(70), 86-103. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/318635034_Redес_interorganizacionales_y_desarrollo_local.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red* (Vol. I). Madrid: Alianza Editorial.

_____. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Cimoli, M. (2007). *Evaluación de un programa de innovación y sistemas de producción en América Latina: estudio sobre la dinámica de redes*. Santiago de Chile: Cepal.

Coleman, J. S., Katz, E., y Menzel, H. (2003). La difusión de una innovación entre los médicos. En F. Requena Santos (Comp.), *Análisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones*, (Vol. 198, pp. 377-398). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas – Colección Monografías.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017a). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>.

_____. (2017b). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475_es.pdf.

Coraggio, J. L. (1998). *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local*. San Miguel: Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cuba. Ministerio de Justicia. (2002). *Ley No. 95: ley de cooperativas de producción agropecuaria y de créditos y servicios*. La Habana: Autor.

_____. Ministerio de Justicia. (2012). *Decreto-Ley No. 290: de las invenciones y dibujos y modelos industriales*. La Habana: Autor.

_____. Ministerio de Justicia. (2014). *Decreto-Ley No. 323: de las*

- entidades de ciencia, tecnología e innovación*. La Habana: Autor.
- _____. Partido Comunista de Cuba. (2017). *Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Cuba: Autor.
- _____. Ministerio de Justicia. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Autor.
- Cuevas-Reyes, V., Espejel-García, A., Barrera-Rodríguez, A. I., y Sosa-Montes, M. (2014). Redes sociales y actores relevantes para la difusión de innovaciones y conocimiento en los territorios rurales. *Spanish Journal of Rural Development*, V(4), 1-14. doi: <https://10.5261/2014.GEN4.01>.
- De Souza Silva, J., De Souza Silva, J. (2005, enero 16). Aprender inventando desde “lo local” o perecer imitando desde “lo global”. *Semanario La Semana*, pp. 8-9.
- _____. Cheaz, J., Santamaría, J., Mato Bode, M. A., Valle Lima, S., Gómez de Castro, A. M.,... Álvarez-González, F. J. (2005, octubre). *La innovación de la innovación institucional: de lo universal, mecánico y neutral a lo contextual, interactivo y ético desde una perspectiva latinoamericana*. Quito: Artes Gráficas Silva.
- Delgado Díaz, C. J. (2013, julio/diciembre). Ciencia, tecnología y ciudadanía: cambios fundamentales y desafíos éticos. *Universidad de La Habana*, 276, 34-47.
- Díaz-José, J., Rendón-Medel, R., Aguilar-Ávila, J., y Muñoz-Rodríguez, M. (2013). Análisis dinámico de redes en la difusión de innovaciones agrícolas. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 4(7), 1095-1102. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=263128355010>.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dutrénit, G., Capdevielle, M., Corona Alcantar, J. M., Puchet Anyul, M., Santiago, F., y Vera-Cruz, A. O. (2010). *El sistema nacional de innovación mexicano: instituciones, políticas, desempeño y desafíos*. Uruguay: Casa Abierta al Tiempo.
- Escobar Rodríguez, A. M. (2007). *¿Es posible otro Sur? La política cubana de ciencia y tecnología* (Tesis de Doctorado). UPV-EHU. España.

Espina Prieto, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja*. La Habana: Publicaciones Acuario. Centro Félix Varela.

Flores, M., Muñoz, M., Cruz, P., y Lucero, C. (2014). Análisis de redes y gestión de la innovación en cabras criollas. *Actas Iberoamericanas de Conservación Animal*, 4, 297-299. Recuperado de http://www.uco.es/conbiand/aica/templatemo_110_lin.../Trabajo112_AICA2014.pdf.

Freire, P. (1984). *¿Extensión o comunicación?: la concientización en el medio rural*. Colombia: Siglo veintiuno editores.

Frías, N., Lozano, M., y Aparicio, S. (2016). Barreras e incentivos a la innovación social en Colombia. En D. Domanski, N. Monge, G. Quitiaquez, y D. Rocha (Ed.), *Innovación social en Latinoamérica* (pp. 125-142). Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Recuperado de http://www.uniminuto.edu/documents/1242125/7107898/Innovaci%C3%B3nSocial_Latinoamerica.pdf/18b5de7a-0ae8-4aa0be18a3c22d4762e1?version=1.0.

Fukuyama, F. (1999). *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social*. Buenos Aires: Atlántida.

García Cuevas, J. L., Fernández González, A., y González Pérez, M. (2016, febrero). *Impacto de la educación superior cubana en el desarrollo de sistemas de innovación local*. Ponencia presentada en Universidad 2016: X Congreso Internacional de Educación Superior, La Habana. Recuperado de <http://www.ub.edu/obipd/universidad-2016/>.

Gómez Suárez, L. (2013). La conceptualización de la juventud. En A. I. Peñate Leiva (Comp.), *Realidad de la juventud cubana en el siglo XXI* (pp. 15-32). La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Guevara-Hernández, F., Ortiz-Pérez, R., Ríos-Labrada, H., Angarica-Ferrer, L. C., Martín-Posada, L., Plana-Ramos, D.,... Proveyer-Cervantes, C. (2011). *Impactos en Cuba del programa de innovación agropecuaria: aprendizaje a ciclo completo*. Cuba: Editorial Feijóo.

Hernández Gil, J. L., Figueroa Alfonso, G., Núñez Jover, J., Armas Marrero, I., y Alcázar Quiñones, A. T. (2014). Obstáculos al desarrollo local en Cuba. Análisis y propuestas desde la gestión universitaria del conocimiento y la innovación. En J. Núñez Jover (Coord.), *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*

(pp. 55-76). La Habana: Editorial Félix Varela.

Hintze, J. (2007, octubre/noviembre). *Modelos organizativos y redes institucionales*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo. Recuperado de www.top.org.ar/ecgp/FullText/000020/20227.pdf.

Íñiguez Rojas, L. (2014). Recortes, escalas y actores ¿qué nos dicen los territorios?. En J. Núñez Jover (Coord.), *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local* (pp. 1-21). La Habana: Editorial Félix Varela.

Labrada Silva, C. (2008). *Desarrollo local. Un estudio de caso en el municipio "Rafael Freyre", provincia de Holguín* (Tesis de Doctorado). Universidad de La Habana. La Habana.

Lage Dávila, A. (2013, julio/diciembre). Las funciones de la ciencia en el modelo económico cubano: intuiciones a partir del crecimiento de la industria biotecnológica. *Universidad de La Habana*, 276, 59-81.

Lastres, H. M., y Cassiolato, J. E. (2006). Innovación, información y conocimientos: la importancia de distinguir el modo de la moda. En A. Gallina, J. Núñez Jover, V. Capecchi, y L. F. Montalvo Arriete (Comps.), *Innovaciones creativas y desarrollo humano* (pp. 101-126). Montevideo: Ediciones Trilce.

Leyva Remón, A. (2015, julio/septiembre). Políticas públicas campesinas en Cuba: la equidad y otros desafíos. *Temas: cultura ideología sociedad*, 83, 12-19.

Long, N. (2004). *Development Sociology. Actors Perspectives*. London: Routledge.

Marques, E., Bichir, R., y Moya, E. (2014, junio). Notas sobre el análisis de redes sociales en Brasil. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 25(1), 85-93. Recuperado de <http://revistes.uab.cat/redes/article/view/v25-n1-marques-bichir-moya/pdf-es>.

Martínez Massip, A. (2009). Innovando hacia dentro. En *Global Forum for Health Research, Young Voices in research for Health, 2009* (pp. 83-86). Switzerland: Global Forum for Health Research.

_____. (2010). *Innovar en la innovación. Estudio de caso en Pretilés* (Tesis de Maestría). Universidad de La Habana. La Habana.

_____. (2015). *Buenas prácticas: la multinnovación de lo*

agropecuario a las redes sociales. Ponencia presentada en MAS Siglo XXI, Villa Clara.

_____. (2016). *La innovación agropecuaria en Camajuaní: ¿inequidades y contradicciones?* Ponencia presentada en el III Taller Nacional de Sociología, Santa Clara.

_____. (2018). *Innovar redes de difusión de innovación para la productividad agropecuaria del municipio Camajuaní* (Tesis de doctorado). Universidad de La Habana. La Habana.

_____. y Pérez Rojas, N. (2016a, enero/junio). Adolescentes y jóvenes productores en las redes de innovación agropecuaria: ¿nodos dispersos o ausentes?. *Estudio. Revista sobre juventud*, 20, 82-89.

_____. (2016b, octubre/diciembre). La innovación agropecuaria en Camajuaní: ¿inequidades y contradicciones? *Centro agrícola*, 43(4), 67-72. Recuperado de <http://cagricola.uclv.edu.cu>.

Merton, R. K. (1977). *La sociología de la ciencia*. Madrid: Alianza Universidad.

Miranda, S., Ortiz, R., Plana, D., Vargas, D., Christians, T., la O, M., y Roselló, T. (2015, septiembre). *Un sistema de innovación agropecuario local que asume la complejidad de la realidad local en Cuba*. Ponencia en 13th Globelics Internacional Conference, La Habana, Cuba. Recuperado de <http://www.globelics.org>.

Montero Cabrera, L. A. (2012, octubre/diciembre). Visión de la ciencia y la tecnología: problemas actuales. *Temas: cultura, ideología, sociedad*, 69, 4-11.

Moyano Estrada, E. (2016). Capital social y acción colectiva en el sector agrario. En E. González Mastrapa (Coord.), *Sociología agraria: procesos agrarios en Cuba y América Latina* (Vol. 1, pp. 93-122). La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela.

Núñez-Espinosa, J. F., Figueroa Rodríguez, O. L., y Jiménez-Sánchez, L. (2014, enero/marzo). Elementos para analizar redes sociales para el desarrollo rural en México. El caso Rendrus. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 11(1), 1-24. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v11n1/v11n1a1.pdf>.

Núñez Jover, J. (2013, julio/diciembre). La ciencia universitaria en el contexto de los cambios en el modelo económico y social: lecciones del pasado y miradas hacia adelante. *Universidad de La Habana*, 276, 98-123.

_____. y Fernández González, A. (2016). Convergiendo en el enfoque

de sistemas de innovación locales: a propósito de Gucid y Píal. En J. García Ruiz, D. Figueras Matos, y E. González Mastrapa (Comps.), *Sector cooperativo y desarrollo local: Visión desde las redes cubanas de investigación* (pp. 24-33). Santa Clara: Editorial Feijóo.

_____. y Pérez Ones, I. (2006). Universidad y desarrollo social basado en el conocimiento: nuevas estrategias desde lo local. En A. Gallina, J. Núñez Jover, V. Capecchi, y L. F. Montalvo Arriete (Comps.), *Innovaciones creativas y desarrollo humano* (pp. 165-184). Montevideo: Ediciones Trilce.

_____. Figueroa Alfonso, G., Alcázar Quiñones, A., y Proenza Díaz, T. (2016, febrero). *Universidad, innovación y desarrollo inclusivo ¿tiene importancia ese debate para Cuba? ¿tenemos experiencias en ese campo?*. Ponencia presentada en Universidad 2016: X Congreso Internacional de Educación Superior, La Habana. Recuperado de <http://www.ub.edu/obipd/universidad-2016/>.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>.

Ortiz Pérez, R., Angarica, L., y Guevara-Hernández, F. (2014, julio/septiembre). Beneficios obtenidos en fincas participantes en el "Programa de Innovación Agropecuaria Local (Pial)" en Cuba. Análisis costo/beneficio de la intervención. *Cultivos tropicales*, 35(3), 107-112.

_____. Miranda Lorigado, S., Hernández, R., Rivera, J., y Fonseca, D. (2015). Prácticas exitosas en la innovación agropecuaria local: impacto en el desarrollo local. *Revista Cubana de Gestión empresarial. Nueva Empresa*, 9(3), 78-82.

Pérez, C. (1996, enero/abril). Nueva concepción de la tecnología y sistema nacional de innovación. *Cuadernos de CENDES*, 13(31), 9-33.

Polo-Escobar, B. (2013). *Redes de innovación y su influencia en la gestión de información agropecuaria en la provincia de Utcubamba Amazonas* (Tesis de maestría). Universidad de Piura. Perú. Recuperado de <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/123456789/1827>.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Salazar, M., Lozano-Borda, M., y Lucio Arias, D. (2013). Ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo inclusivo en Colombia: Programas pilotos desarrollados por Colciencias. En G. Dutrénit, y J. Sutz (Eds.), *Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latinoamericana* (pp. 125-154). México: Foro Consultivo

Científico y Tecnológico, A.C.

Simmel, G. (1939). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, S.A.

Stubrin, L., y Kababe, Y. (2014, diciembre). La interrelación entre la investigación científica y las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación en la Argentina. *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia y la tecnología*, 20(39), 73-106. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/907/90748189003.pdf>.

Teves, L., y Pasarin, L. (2014, diciembre). ARS en Argentina: contrastes metodológicos y la aplicación a problemas sociales. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 25(2), 125-139. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93131317007>.

Tilly, Ch. (2001). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

Torres Páez, C. C., y Gómez Ceballos, G. (2014). El diseño de políticas territoriales para la gestión del conocimiento y la innovación. En J. Núñez Jover (Coord.), *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local* (pp. 141-160). La Habana: Editorial Félix Varela.

Valdés Gutiérrez, G., Alfonso González, G., León del Río, Y., Pérez Lara, A., Febles Domínguez, M., y Pérez González, M. (2018). *Galfisa: ¿Feminismo en Cuba?*. La Habana: Editorial filosofia@cu.

Vargas Canales, J. M., Palacios Rangel, M. I., y Aguilar Ávila, J. (2015, noviembre). *Propuesta de indicadores para analizar sistemas de innovación agrícola: estudio de caso en agricultura protegida*. Ponencia presentada en 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Recuperado de <http://ru.iiec.unam.mx/2811/>.

Villa Clara. Delegación provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. (2014). *Programa de innovación del municipio de Camajuaní*. Camajuaní: Autor.

_____. Delegación provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. (2015). *Programa de innovación del municipio de Camajuaní*. Camajuaní: Autor.

Zarazúa, J. A., Almaguer-Vargas, G., y Rendón-Medel, R. (2012). Capital social. Caso red de innovación de maíz en Zamora, Michoacán, México. *Cuadernos de desarrollo rural*, 9 (68), 105-124. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v9n68/v9n68a06.pdf>.

CAPÍTULO 4

TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN CUBA. EDUCACIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS

Jan-Philipp Brinkmann*

1. INTRODUCCIÓN

En el proceso de actualización del modelo económico cubano las Cooperativas No Agropecuarias se introdujeron por primera vez a modo experimental. En diciembre de 2012, el Ministerio de Justicia de Cuba promulgó el Decreto Legislativo 305 de la CNA, que establece el marco y las condiciones de funcionamiento de las cooperativas (Decreto Ley 305, 2012). En cuanto al proceso de cambio, Alónso y Vidal (2013) han identificado un cierto proceso de desarrollo institucional que se aplica principalmente a las pequeñas empresas. En primer lugar, se diseña un experimento institucional y se identifica una forma económica de organización como un objeto de prueba adecuado. A continuación, se procede a la aplicación durante un período de tiempo, se evalúan los resultados y se reajusta la propuesta legislativa para integrarla finalmente en el marco económico jurídico.

Un buen ejemplo de las ventajas de la estructura corporativa interna de la CNA es la responsabilidad mutua de sus miembros. Ritter y Henken (2015) sostienen que la forma

* Estudiante de doctorado. Universidad de Colonia. Alemania.

colectiva de empresa evita los pequeños robos de propiedad común. Esto está relacionado tanto con la capacidad de gestión de las empresas como con la responsabilidad social mutua que existe en la estructura colectiva de la empresa. La estructura de los CNAs previene así mejor el *free-riding*. Después de todo, estos robos representan la base para la economía informal. Por lo tanto, las cooperativas tienen un papel importante que desempeñar en términos de formalización y descentralización.

Piñeiro-Harnecker (2011) afirma que la forma cooperativa de empresa es la forma ideal de empresa social en Cuba, porque corresponde al sistema de valores del socialismo cubano. Es una forma de organización socialmente responsable y promueve la solidaridad y la organización económico-democrática a través de nuevas oportunidades de cogestión en los procesos socioeconómicos. Al mismo tiempo, tienen un carácter transformador, lo que se pone de manifiesto rápidamente al examinar las funciones de innovación social y pluralización de las cooperativas. Representan una célula germinal con una función alternativa, establecen un poder compensatorio, prueban y aplican nuevos comportamientos y amplían la variabilidad de la vida social-económica (Engelhardt 1978). Finalmente, dada la lenta pero constante apertura económica de Cuba, un sector cooperativo sólido es un contrapeso importante a la inversión extranjera directa y a las grandes empresas conjuntas. Mi proyecto de doctorado tiene como objetivo apoyar al movimiento cooperativo en Cuba a través de nuevos conocimientos y así contribuir al desarrollo socioeconómico de la sociedad.

La tesis se enfocará en la educación socioeconómica en el proceso de implementación de las CNA en el sistema económico cubano. En la tesis se realizará un análisis evolutivo-institucional del proceso de implementación cooperativa, teniendo en cuenta los aspectos sociológicos del conocimiento y de la política educativa. El objetivo del trabajo es el génesis de los requisitos para la educación cooperativa en el contexto de la transformación, que tiene por objeto

promover el éxito socioeconómico de la forma organizativa.

En consecuencia, se formularon las siguientes preguntas investigativas: *¿Qué tipo de conocimientos y competencias de acción deben impartirse en el curso de la implementación de las CNAs en Cuba, qué categorías de educación pueden utilizarse en última instancia para trazar un mapa de la educación cooperativa, y cuál es la relación entre estas categorías?* Visto desde esta perspectiva, este trabajo cuestiona la multidimensionalidad de la educación cooperativa.

Además se quiere averiguar:

¿Qué condiciones establecen los propios actores para la educación cooperativa? ¿Qué intenciones persiguen como cooperativistas? ¿Es posible generar ciertos tipos de actores?

¿Qué métodos de toma de decisiones se practican y cómo se enseñan?

2. ESTADO DE INVESTIGACIÓN

Desde una perspectiva histórico-cultural, este trabajo examinará los cambios en las institucionales enfocándose sobre todo en la inercia al cambio de instituciones informales y comparará las ventajas y desventajas de diferentes tipos de aprendizaje y enseñanza en las fases de transición. El objetivo del proyecto es crear una base para el desarrollo curricular de la educación cooperativa.

Jiménez Guethón (2005) ya llamó la atención a la importancia de las instituciones informales dentro de las cooperativas. Según él, la razón por la cual fracasó la introducción de las *Unidades Básicas de Producción Cooperativa* a gran escala radica también en la falta de oportunidades de participación en la toma de decisiones dentro de las UBPC. Describe que, las situaciones sociales que afectan la gestión institucional de las cooperativas estaban impregnadas de aspectos etnográficos, los cuales a menudo resultaron ser una desventaja para la mayoría de los trabajadores afrocubanos. El autor ve la razón del fracaso de las UBPCs en última instancia también en la falta de sentido

de pertenencia de los trabajadores y en las instrucciones forzadas del director general.

Piñeiro-Harnecker (2014) identificó una falta de educación cooperativa en Cuba y afirma que el alto nivel de educación de la sociedad cubana no indica automáticamente la orientación y la capacitación adecuada con respecto a las estructuras y peculiaridades organizativas. Además dice que el ethos de las cooperativas no puede considerarse como un requisito previo. También se refiere a la provisión de un flujo de información para asegurar que los miembros siempre tengan un conocimiento actualizado de la situación actual de la cooperativa. La ordenanza cubana no menciona explícitamente la obligación de la CNA de proporcionar educación y actualmente no existe ningún requisito estandarizado para la integración de los nuevos miembros en una cooperativa, ni un método que garantice la calificación adecuada para el sistema cooperativo. Piñeiro-Harnecker (2011) considera que la educación cooperativa es un prerrequisito básico para la formación de una identidad cooperativa. Esto se ve agravado por la estabilidad y la inercia de las viejas mentalidades, cuyos patrones de acción provienen de otros marcos socioeconómicos. Es posible que ya no sean eficaces y que pueden ser un obstáculo en el camino hacia el desarrollo de una identidad cooperativa. La educación económica es especialmente necesaria en este caso, ya que garantiza la comprensión del nuevo modelo organizativo y de los derechos y obligaciones y, por lo tanto, protege a los miembros de los abusos de los fundadores y de los cargos directivos.

No cabe duda que Cuba tiene décadas de experiencia con cooperativas agrícolas lo que representa una enorme riqueza de experiencia. La mera ausencia legal del principio educativo no significa necesariamente que las propias cooperativas no le hayan dado importancia interna a este principio y que las prácticas educativas cooperativas hayan sido desarrolladas y aplicadas de manera independiente. Una de las cooperativas de mayor éxito social y económico en Cuba, que a menudo se utiliza como ejemplo de buenas

prácticas, es la cooperativa de construcción SANOF. Un estudio sobre la Cooperativa de Montenegro Morales (2018) ha demostrado que se han desarrollado métodos especiales para asegurar la participación y la gestión colectiva a través de un enfoque en el trabajo de grupo. Además, esta CNA considera la formación de sus miembros como parte de sus responsabilidades. Por esta razón, se estableció un programa educativo, pero su contenido parece estar limitado a aspectos de control de finanzas. El estudio también muestra que los valores cooperativos están fuertemente anclados en la filosofía de trabajo de la CNA, lo que se refleja en un sentido de pertenencia y colaboración mutua. Al mismo tiempo, se hizo evidente la necesidad de fortalecer el conocimiento de los principios cooperativos. El estudio también mostró que el 89% de los miembros se quejaba de la necesidad de (más) educación. Sin embargo, la información se proporcionó sin más diferenciación de términos ni especificación de conceptos.

El instituto de investigación CIPS de La Habana centra su investigación en la responsabilidad social y municipal de las cooperativas y también hace hincapié en la falta de educación cooperativa y asesoramiento empresarial (Morillas Valdés, 2018). García Pedraza, García Ruiz y Figueras Matos (2018) afirman que el éxito económico y la educación son aspectos directamente proporcionales a los principios y valores cooperativos. Cuanto mejor sea la educación cooperativa, más fuertes serán los resultados socioeconómicos de la cooperativa. Como parte del desarrollo de un taller de educación cooperativa, el equipo de investigación realizó una encuesta preliminar. Un estudio de las necesidades de formación reveló las siguientes categorías: Principios jurídicos, económicos, financieros y contables, metodología para la creación de cooperativas y gestión de proyectos. Este es el único estudio publicado que ha recolectado datos específicos sobre la educación cooperativa.

3. METODOLOGÍA

El proyecto de investigación se llevará a cabo mediante un método cualitativo. Este procedimiento permite ilustrar la acción y la experiencia individual y es enormemente diverso. Las entrevistas se llevarán a cabo con al menos un miembro de cada nivel de la cooperativa. Las entrevistas se dividen en dos partes. En la primera parte, se realizarán entrevistas narrativas, de esta manera se deben dibujar las dinámicas, los procesos y las intenciones del período de fundación y del período de adhesión. Además, este método ofrece la posibilidad de consultar el sistema de relevancia de los encuestados sin especificar contextos. Posteriormente, el nivel narrativo debe ser abandonado y los aspectos específicos deben ser consultados con la ayuda de una entrevista apoyada por una guía.

Se seleccionó un método de etnografía organizativa para el proyecto. Ya se ha completado una primera fase de elaboración del campo. Durante esta fase, se llevaron a cabo conversaciones exploratorias en Cuba como parte de una feria de educación y se hicieron observaciones iniciales. Dado que ya se ha pasado del trabajo de campo al análisis de datos, es aconsejable utilizar la Metodología de la Teoría Fundamentada para la evaluación. La condensación teórica debe lograrse a través de varios niveles de codificación. En cuanto a las intenciones de los actores, se deben formar tipos en la medida de lo posible y deben surgir categorías con respecto a la educación cooperativa. El cambio entre el trabajo de campo y la reflexión y la adaptación de las encuestas debería condensarlas aún más. Las entrevistas tendrán lugar en La Habana, Santa Clara y Santiago de Cuba. Todos los sitios tienen una densidad relativa de cooperativas. Se realizarán un total de 30 entrevistas. Si es viable, las entrevistas deben ser filmadas. Además, las observaciones se formularán, de ser posible, en la Asamblea General de la CNA.

4. INSERCIÓN TEORÉTICA

El proyecto de investigación se basa en una rama teórica de la economía institucional. Se tomará en cuenta sobre todo la economía evolutiva-institucional según Veblen (1941). Estos incluyen aspectos de la integración social de los individuos (Davis, 2015), de valores ceremoniales e instrumentales y la conexión de los patrones de comportamiento, así como la tecnología y la expansión de las reservas de conocimiento en el curso del cambio institucional (Bush, 1987, p. 1097). Para la comprensión de la teoría del cambio institucional son de suma importancia los llamados "patrones de comportamiento correlacionado". Se supone que el comportamiento dentro de una institución nunca es aleatorio, sino que siempre está dirigido y condicionado por otros factores. Por otra parte, se supone que los valores (sociales) determinan e influyen en este comportamiento entre y dentro de los patrones. Por lo tanto, un patrón de comportamiento significa dos acciones diferentes que están correlacionadas con un valor (normativo). Este valor actúa como una norma para los juicios, que en última instancia determinan el comportamiento. Debe enfatizarse que los valores determinan no sólo el patrón en sí, sino también los patrones entre sí (Bush 1987,).

Según Bush, existen valores ceremoniales y valores instrumentales. Ambas formas de valores siguen su propia lógica con respecto a sus métodos de validación. En principio, no son compatibles, pero en cierta medida están conectados por la compleja estructura del mundo real de todo el sistema institucional. Los valores ceremoniales son una norma para juicios que permiten distinciones injustificadas, que a su vez asignan estatus, varios privilegios o incluso el ejercicio del poder por parte de una clase social sobre otra clase. Estos reciben la legitimación de su existencia a través de la referencia a la tradición y a las ideologías prevalecientes.

La segunda forma del sistema de valores son los valores instrumentales. Los valores instrumentales correlacionan el comportamiento al proporcionar los

estándares de juicio por los cuales las herramientas y habilidades son empleadas en la aplicación del conocimiento evidentemente garantizado a los procesos de resolución de problemas de la comunidad. El proceso de resolución de problemas se deriva en última instancia de la demanda comunitaria y del cambio tecnológico. Esto también requiere un cambio en los hábitos mentales de las personas y, en última instancia, en su comportamiento. Cabe señalar, sin embargo, que el comportamiento es siempre dialéctico y que su diferenciación final según el ceremonial o instrumental sólo puede tener lugar en el contexto social en el que se inserta inicialmente. Si una nueva tecnología o innovación (en este caso el marco regulatorio cooperativo) entra en escena, los patrones ceremoniales de acción deben ser gradualmente reemplazados por patrones instrumentales de acción para lograr un nuevo equilibrio. Los procesos de aprendizaje social de las personas en una comunidad económica juegan un papel importante aquí. Estos procesos de aprendizaje están directamente relacionados con la sociología del conocimiento. Las reflexiones de Bourdieu sobre el hábito deben mencionarse marginalmente, porque, aunque su teoría revela paralelismos con el concepto de “social embeddedness (integración social)”, es menos capaz de describir el cambio social.

Ciertamente, también se tendrán en cuenta aspectos de la teoría de la transformación y la comprensión de Polanyi (1994) de que describe los procesos de transformación como cambios significativos en el grado en que la actividad económica está arraigada en la sociedad. Esto se puede encontrar en las explicaciones de la teoría del cambio institucional y en la encapsulación de los valores instrumentales por los valores ceremoniales y, por lo tanto, me gustaría señalar la coherencia de ambas teorías. Cabe señalar, sin embargo, que se trata sólo de un marco indicativo, ya que el procedimiento no será de tipo deductivo-nomológico.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, J.P. Vidal, P (2013): Introducción: la incierta senda de las reformas. In: Alonso, J. P. / Vidal, P. (Hrsg.): Vidal ¿Quo vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas. Catarata Ediciones, S. 256 – 297

Bush, P. D. (1987): The Theory of Institutional Change. In: Journal of Economic Issues, 21(3), S. 1075-1116.

Díaz Vásquez, (2012a): Actualizar el modelo económico en Cuba: ¿patrón chino o vietnamita? In: Análisis y Pensamiento Iberoamericano de China, 4, S. 4-14.

Engelhardt, W. (1978): Sind Genossenschaften Gemeinwirtschaftliche Unternehmen? EuropäischeVerlagsanstalt. Köln.

Glaser, B.G. (1978): Theoretical Sensitivity. Advances in the Methodology of Grounded Theory. Mill Valley: Sociology Press.

Granovetter, M. (1985): Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. In: American Journal of Sociology, 91, S. 481–510.

Jara Solenar, D. E. (2017): Members´Participation: An Exercise Towards Non-Agricultural Cooperatives in Cuba. Review of International Co-operations, 104 S. 34 -50.

Jiménez Guethón, R. (2005): Evaluación para la participación social en las UBPC: Estudio de caso, Tesis Doctoral, La Habana: Universidad de La Habana. Vol. 6 No. 1 (enero-junio)

Montenegro Morales, M. (2018): Experiencias de buenas prácticas en la Cooperativa. No Agropecuaria de Servicios de Construcción, Andamios y Cofres. In: COODES Vol. 6 No. 1 S. 108-119

Mesa-Lago, C. / Veiga Gonzáles, R. / Gonzáles Mederos, L. / Vera Rojas, S. / Pérez-Liñan, A. (2016): Voces de cambio el sector no estatal cubano. Cuentapropistas, usufructuarios, socios de cooperativas y compraventa de viviendas. Madrid: Iberoamericana.

Ministerio de Justicia. 2012. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Número 53.

Morillas Valdés, D. (2018): Estrategias empresariales de las Cooperativas no Agropecuarias (CNA), del municipio Centro Habana, para su inserción y sustentabilidad en los entramados

socioproductivos locales, en el periodo 2015-2017, Informe del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

Pedraza G. L. / García Ruiz, J. G. / Figueras Matos, D. (2018): Importancia de la educación cooperativa. Una experiencia cubana. In: REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, 129, S.142 – 160.

Piñero-Harnecker, C. (2011): Empresas no estatales en la economía cubana: potencialidades, requerimientos y riesgos. In: Revista Universidad de La Habana 272: S. 45-65.

_____. (2014): Cooperativas no agropecuarias en La Habana. Diagnóstico preliminar. In: Colectivo de autores. Economía Cubana: Transformaciones y Desafíos, Ciencias Sociales, La Habana, 2014, S.291-334.

_____. (2015): Nuevas cooperativas cubanas: logros y dificultades. In Miradas a la Economía Cubana: Análisis del Sector No Estatal (Hrsg.) Caminos, La Habana, S.51-61.

Ritter, A., Henken, T.: Entrepreneurial Cuba. The Changing Policy Landscape, Boulder/Col. 2015.

Veblen, T. (1941): Thorstein Veblen's social theory. Diss. Harvard University.

CAPÍTULO 5

LAS APORTACIONES NO DINERARIAS AL CAPITAL SOCIAL COOPERATIVO EN CUBA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS

Yulier Campos Pérez*

Introducción

El reconocimiento del papel de las cooperativas en Cuba no es novedoso. Su contribución se ha puesto en evidencia desde la década del 70 como principal línea de desarrollo en la producción agropecuaria, incluyendo en este sentido a las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), a las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), y a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).

Sin embargo, por constituir una vía efectiva de desarrollo, el cooperativismo cubano se dimensiona en la actualidad, no solo en el sector agropecuario, que durante mucho tiempo tuvo la primacía, sino para el resto de los sectores de la economía, lo que ha sido refrendado por la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobada en el Séptimo Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC).

Una cooperativa es una asociación y una empresa a la

* Yulier Campos Pérez. Especialista de postgrado en Derecho Civil y patrimonial de Familia. Profesor Auxiliar de Derecho Cooperativo, Autor y Propiedad Industrial. Doctorante en Ciencias Jurídicas de la Universidad de la Habana. Autor y co-autor de varios artículos y libros referente al Derecho Cooperativo.

vez. Es una empresa donde cada persona, independientemente de lo que haya aportado al capital de la cooperativa, tiene el mismo poder de toma de decisiones. Es decir, es una empresa de personas y no de capitales, forman parte del “tercer sector” porque no son ni estatales ni privadas, sino colectivas. Sin embargo, no cabe duda que a los fines de cumplir satisfactoriamente con los objetivos estatutarios, necesitan disponer de suficiente capital, patrimonio, dinero; de lo contrario sus enunciados quedarían reducidos a buenas intenciones dejando una secuela de frustraciones. De allí que la problemática del capital deba abordarse con espíritu y método científico, acorde a las disciplinas jurídicas, económico-sociales, políticas y éticas.

Precisamente en uno de los elementos del capital social cooperativo, específicamente en las aportaciones no dinerarias que lo integran, se centra el presente artículo.

I. LA APORTACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA

La aportación es la contribución de una determinada prestación patrimonial que debe cumplir el socio para formar el capital social de la cooperativa y adquirir su condición de tal, pues para ser miembro de esta debe efectuar el aporte mínimo obligatorio establecido en el estatuto, en caso de regularse, sin perjuicio de otros aportes obligatorios o voluntarios que pueda realizar. Es por ello que, en principio, se plantea que "no es una inversión realizada con fin de lucro, sino que constituye un desembolso necesario para el goce de los servicios objeto de la cooperativa" (García, 2014, p 453).

Entonces, el aporte económico efectuado que le atribuye la condición de miembro, hace que ese momento, esa contribución, sea considerada como un acto cooperativo preparatorio de los actos cooperativos estrictamente dichos. Entonces, el efecto de que sea un acto cooperativo (aunque preparatorio) es que como tal, queda regulado en primer lugar por la normativa cooperativa, ya sea en la ley, estatuto o reglamento interno y sólo de manera supletoria por la norma genérica de la actividad.

Para Comesaña (2006):

Los aportes suponen un negocio jurídico traslativo entre el miembro y la entidad pasando a integrar el capital social. Plantea que se trata de aportes a riesgo, pues el asociado puede perderlos si la cooperativa va mal. Constituyen un riesgo pues una vez que los aportes ingresan en el patrimonio cooperativo y configuran la cifra del capital social existe una total disponibilidad de ellos por parte de la sociedad para el ejercicio de su actividad económica, pues aunque el socio al separarse de la cooperativa pueda exigir la restitución de sus aportes (si la ley o el estatuto lo autoriza) ello no significa que no estén en peligro de perderlas, ya que, antes de retirarlas, se le deducirán las pérdidas que le sean atribuibles proporcionalmente. (p 27).

Luego de esta definición se pueden delimitar las siguientes características:

1. Deben ser ciertas y no ficticias; real y equivalente a su valor nominal. Esto es, debe haber una correspondencia entre la cifra establecida en el estatuto (si fuese el caso) y el capital efectivamente existente.
2. Debe ser proporcional a las operaciones que el miembro efectúa con la empresa, se encuentra referida al número de partes sociales que puede encontrarse obligado el socio a aportar y no al monto de las mismas, que son de igual valor.
3. Es variable porque fluctúa en la medida en que entran y salen asociados y por el momento de su ingreso, además por la posibilidad que estos tienen de efectuar nuevas aportaciones, sean obligatorias o voluntarias (García, 2014, p.454).
4. Tienen características de equidad, incluyendo derechos de voto y a participar en la distribución del ingreso de la entidad.
5. "Pueden ser acumulables, pero nunca tendrán la consideración de títulos valores" (Fernández, 2006).
6. "Son nominativas, indivisibles y de igual valor. Que sean nominativas significa que se identifica al socio

titular de aquéllas, persona física o jurídica, lo que deriva del carácter personal de la cooperativa. Cada parte social debe ser de igual valor nominal, lo que implica a su vez que sean indivisibles, no pudiendo fraccionarse en montos menores". (Amorín y Algorta, 2010, p. 291)

I.1 Naturaleza contable del aporte

Según Rejón (s/f, p.1) Con relación a la naturaleza contable del aporte, había sido pacíficamente aceptado que el mismo constituía parte de los recursos propios de la cooperativa y por tanto del patrimonio de la misma. Sin embargo, a raíz de la emisión de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y, posteriormente, de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y su aplicación a las cooperativas tanto en forma integral como parcial, o de forma inmediata o gradual, se afirma que son pasivos (recursos ajenos) ya que la cooperativa no tiene derecho incondicional de negarse a reintegrarlos al miembro.

Quienes siguen este criterio, por ejemplo Arenaza y López afirman que las aportaciones que conforman el capital social cooperativo no son un fondo propio de la sociedad puesto que basándose en el principio de puertas abiertas de entrada y salida, los miembros pueden en cualquier momento abandonar la cooperativa y exigir los aportes efectuados por ellos, argumentando que siguen siendo de su propiedad, por lo que financieramente se considera que es un recurso ajeno peculiar, que opera como una especie de préstamo especial, convirtiéndose los miembros, en acreedores de la misma por el derecho de crédito que ostentan y cuya duración está vinculada a la permanencia de los mismos en el proceso productivo, por lo que debe ser calificado contablemente como un pasivo exigible a largo plazo. Pero, además, si existe la obligación por parte de la cooperativa de remunerar con intereses las aportaciones sociales, ese capital social, independientemente de que si se limita o no el derecho de reembolso, será calificado como pasivo.

A pesar de esta vertiente, algunos autores siguen considerando los aportes como recursos propios de la cooperativa, siendo esta la otra postura que predomina a la hora de analizar la naturaleza de las aportaciones.

Para Paniagua y Merino:

Los aportes forman parte de los recursos propios de la cooperativa: integran el capital social real como primera partida del pasivo no exigible, en base principalmente al carácter de permanencia derivado del hecho de que la relación del socio con la cooperativa es, en principio, de duración indefinida y de la función empresarial específica que cumplen las aportaciones de los socios que se diferencia de un contrato de préstamo.

Como señala Arzbach (2011):

Considerar pasivo los aportes comporta desconocer el principio "*substance over forme*" (el fondo o contenido se sobrepone a la forma) si se considera que en las cooperativas son muy raras las renunciaciones, no hay cultura de retiros masivos de aportes y el capital que sería un capital de riesgo es disponible en caso de quiebra y los aportes tendrían solo un derecho residual sobre la masa.

Alude Vargas (2011):

Que esa partida del capital social en el pasivo exigible de la cooperativa tiene los caracteres de un recurso propio, considerando que si son exigibles, lo son a muy largo plazo, con un gran carácter de permanencia, de disponibilidad por parte de la sociedad y afectos al riesgo de la empresa. De manera que quienes defienden que son recursos propios se fijan más en el carácter de permanencia típico del capital social y de su función como capital riesgo. En este sentido expone sus razones para confirmar su alegato, explicando en primer lugar que las aportaciones cumplen con los cuatro requerimientos básicos para poder ser calificados como recursos propios: proceden de los socios, quedan sujetos al pago de las deudas sociales, o sea fungen como garantía de

terceros, sus aportantes no son verdaderos acreedores sociales y quedan afectos al riesgo de la empresa.

Para García (2014, 459):

El aporte no configura un contrato de préstamo, por tanto no puede ser considerado como un recurso ajeno. Hay que recordar que en el contrato de préstamo, el que recibe en préstamo dinero u otra cosa fungible, está obligado a devolver al acreedor otro tanto de la misma especie y calidad, dentro del plazo convenido.

Esta comparación no es concordante, pues no se tiene en cuenta el verdadero concepto de cooperativa, ni el rol que cumplen los socios de la misma, toda vez que los miembros no efectúan sus aportaciones para que le sean devueltas, sino para cumplir el objeto de la actividad cooperativizada. Además el socio no establece un tiempo determinado para la devolución de sus aportes, pues en principio su integración a la cooperativa es por un periodo indeterminado.

II. TIPOS DE APORTACIONES

Es precisa una separación contable, y también jurídica de las distintas clases de aportaciones, ya que las mismas conllevan obligaciones y derechos diferentes. En este sentido, la aportaciones se pueden dividir: (Pastor, 2003, p.71).

- Según su carácter (según la voluntariedad de la aportación):

- Obligatorias.
- Voluntarias.

- Según su origen (según el tipo de aportantes):

- Socios
- Asociados, colaboradores o adheridos.

Dentro de las aportaciones obligatorias se puede distinguir:

- Aquellas establecidas para adquirir la condición de socio:

- Aportadas por los socios fundadores.

- Aportadas por socios incorporados posteriormente.
- Aquellas establecidas en un momento posterior.

Por otro lado, se plantea que las aportaciones se pueden clasificar desde dos puntos de vista distintos: por un lado como contribuciones en dinero o en especie, y por otro lado como contribuciones obligatorias o voluntarias (Puy, 1999, p. 187). Este es el criterio más acertado y general y es el que se tomará de referencia para abordar con mayor profundidad esta cuestión.

➤ Aportaciones obligatorias.

Las aportaciones obligatorias son aquellas que se establecen en el estatuto o la ley, identificándose en el momento que se constituye la cooperativa cuando los socios deben desembolsar la cuantía mínima exigida para conformar el capital social, siendo exclusivamente las que le otorgan la calidad de socio pleno.

Sin embargo, no son los socios fundadores los únicos en efectuar esta aportación, los nuevos socios que se incorporen a la cooperativa a lo largo de la existencia de la misma, también deberán efectuar la contribución obligatoria que establezca la Asamblea General. A su vez se prevé también la posibilidad de requerir a los socios nuevas aportaciones obligatorias, o sea, junto a la aportación inicial, se puede decidir la prestación de nuevas aportaciones obligatorias, fijando la cuantía, condiciones y plazos de desembolso, utilizándose como una forma de responder a las nuevas necesidades de financiación de la cooperativa, que pueden ser esenciales para su solvencia (Acera, 2001).

➤ Aportaciones voluntarias.

Además de los aportes obligatorios pueden existir aportes voluntarios, distinguiéndose ambos fundamentalmente, en el carácter necesario o no de su aportación, toda vez que mientras que las obligatorias son un requisito indispensable para adquirir la condición de socio; las voluntarias, por el contrario, no se imponen, se efectúan por la libre intención de estos, aunque su naturaleza no depende

únicamente de la voluntad sino que requieren ser admitidas por el órgano competente.

Dichas aportaciones pueden convertirse en obligatorias si así lo decide el socio y lo aprueba el Consejo Rector, (Junta Directiva, etc.) y también se admite la transformación inversa. En el primer caso, el socio puede solicitar la transformación de sus aportaciones voluntarias hechas con anterioridad para cubrir las nuevas aportaciones obligatorias acordadas por la asamblea general. Ahora bien, si todos los socios ante un acuerdo de ampliación de capital hiciesen lo mismo, la empresa se encontraría con un cambio en la denominación de la partida, pero no con un incremento real de inversión ya que no se ha producido una entrada de tesorería. En el segundo caso, la transformación tiene lugar para reducir las aportaciones obligatorias y adecuarlas al potencial uso cooperativo del socio.

➤ Aportaciones dinerarias.

La aportación dineraria es la más frecuente y la que menos problemas plantea. Están fuera de toda duda su aptitud objetiva para la consecución del fin social. Por otro lado, su valoración no plantea dificultades, ya que el dinero no se valora, pues en sí mismo es una medida de valor. Por lo general esta se realiza en la moneda de curso legal del país en cuestión.

Sin duda, esta aportación prevalece en todas las leyes cooperativas, así lo regula el Decreto 356 "Reglamento de las Cooperativas No Agropecuarias", cuando plantea que el capital de trabajo inicial se integra con el aporte dinerario que realizan los socios...

III. LAS APORTACIONES NO DINERARIAS AL CAPITAL SOCIAL COOPERATIVO

En lo que respecta a las aportaciones no dinerarias su permisión como un tipo de aportación al capital social de la cooperativa, no goza de la misma aceptación que las dinerarias, teniendo en cuenta las dificultades que trae consigo tanto para los socios como para la propia cooperativa.

Los aportes no dinerarios son entendidos también como aportes en especie, dicha categoría está comprendida por los aportes de bienes muebles, inmuebles, aportes de bienes correspondientes a la propiedad industrial e intelectual, aportes de derechos crediticios, y de otros derechos no crediticios, así lo regula la Ley 14 de 23 de diciembre de 2011, de *Sociedades Cooperativas Andaluzas*.

A partir de lo anterior pueden delimitarse dos cuestiones que caracterizan este tipo de aportaciones, en primer lugar que su admisibilidad está condicionada a que se prevea en los Estatutos o en la Asamblea General y en segundo lugar que, por tratarse de aportaciones al capital de la cooperativa, los bienes o derechos aportables, tendrán que ser de contenido económico y por tanto susceptibles de ser valorados económicamente. Dentro de estas pueden delimitarse los siguientes tipos:

a) Aportación de bienes muebles o inmuebles

En el caso de que lo aportado sean bienes, éstos deberán estar correctamente identificados, presentando mayor dificultad la identificación de los bienes muebles, donde habrá que hacer una descripción cuidadosa para que queden suficientemente identificados en la escritura correspondiente. En el caso de bienes inmuebles serán suficientes los datos registrales y que sean ejecutables, esto es, libres de gravámenes o de derechos sobre los mismos. Es importante aclarar que en el caso de estos bienes que están sujetos a Registro Público debe regularse de forma detallada la manera de realizar el cambio de titularidad.

b) Aportación de derechos de contenido económico.

La primera cuestión será definir cuáles son esos derechos susceptibles de ser objeto de aportación a una cooperativa, se refiere a la posibilidad de aportar determinados elementos patrimoniales intangibles, susceptibles de valoración económica, que la técnica contable denomina "elementos del inmovilizado inmaterial", así como a determinados derechos reales limitados cuya enajenación es posible. Por lo que se refiere a los primeros, se trata de elementos patrimoniales, destinados a servir de forma

duradera en la actividad de la cooperativa, dentro de los cuales podemos destacar:

- Los derechos de propiedad industrial susceptibles de ser objeto de derechos reales, cuyos ejemplos fundamentales se encuentran recogidos en las normas de Patentes y en la de Marcas, pudiéndose mencionar las patentes y solicitudes de patentes, los modelos de utilidad, las marcas y solicitudes de marcas, rótulos y nombres comerciales. También se incluyen los modelos y los dibujos industriales, las obtenciones vegetales, así como las creaciones intelectuales u obras de Derecho de Autor, incluidos los programas de ordenador y los derechos de explotación.
- Los procedimientos de fabricación y secretos empresariales, tanto comerciales como industriales, no patentados, también conocidos como "Know-How". Afirma Piedra que mientras ese derecho patrimonial sea susceptible de valoración económica podrá ser aportado.
- El Fondo de comercio, conocido como "Good Will" en Derecho anglosajón, puede estar incluido por la clientela, el nombre o razón social, localización de la empresa, cuota de mercado, nivel de competencia comercial, capital humano, y otros de naturaleza análoga que impliquen valor para la empresa. No es más que una serie de elementos, todos ellos activos intangibles, cuya cuantificación es bastante insegura, pero que se consideran aportables al formar parte de la empresa.

Dada la importancia que todos estos bienes anteriormente citados (derechos de propiedad industrial, "Know-How" y Fondo de comercio) tienen para el futuro de la cooperativa en el actual proceso de desarrollo tecnológico, y a pesar de su problemática valoración, se entiende que son susceptibles de ser valorados económicamente, y de ser aportados a la cooperativa.

El segundo supuesto dentro de la aportación de derechos de contenido económico es la posibilidad de aportar determinados derechos reales, en este sentido se sigue la opinión de Lojendio, quien mantiene que serán aportables el derecho real de usufructo, los derechos reales de garantía que se transmitirán junto al crédito que se aporta (Lojendio, 1988, p.54).

c) Aporte en trabajo.

El trabajo es una aportación *sui generis*, teniendo en cuenta las dificultades que genera su admisibilidad, sobre todo a la hora de establecer un criterio de valuación del mismo, si se toma en consideración que los aportes no dinerarios deben ser valorados económicamente.

Para García (2014):

El trabajo es perfectamente valorable económicamente, bastando averiguar en el mercado cuánto costaría que un tercero efectuara la prestación de trabajo requerida por la empresa. Su monto sería entonces el aporte que el miembro realiza y que la empresa no se ve obligada a desembolsar. Lógico que debe supervisarse la realización del trabajo en cuanto a tiempo y calidad del mismo. Como partidaria de este tipo de aportación, la República de Venezuela lo acepta cuando regula en el artículo 46 de su *Ley Especial de Asociaciones Cooperativas* que las aportaciones podrán hacerse en efectivo, bienes, derechos o trabajo.

Sin embargo, muchos autores rechazan este tipo de aportación, tal es el caso de Paniagua que sostiene que no es posible pues la ley exige que estemos ante bienes o derechos valorables económicamente, y bienes o derechos ejecutables o transmisibles para que sirvan de garantía frente a los acreedores sociales, y bienes o derechos susceptibles de figurar en el activo del balance, para que puedan integrar la cifra de capital social. A su vez existen leyes cooperativas que tampoco lo aceptan, tal es el caso de El Salvador y Perú.

Según nuestro criterio es acertado no considerar el trabajo como un tipo de aporte, sino como un requisito indispensable para ser socio, pues lo que se persigue es el

vínculo permanente de este con la cooperativa, como una forma de distinguirlo de una sociedad mercantil, además el procedimiento de valuación es un problema que puede señalarse, aun sin una solución prevista para resolverlo; conjuntamente existe otro inconveniente y es el hecho de que si es admitido, entonces todos los miembros tendrían el mismo derecho a aportarlo, y si esto ocurriera la cooperativa evidentemente, no podría sustentarse con un capital que estuviera integrado únicamente por el trabajo de sus socios. En este sentido el trabajo debe valorarse como una contribución del socio a la cooperativa, como mérito de la condición que ostenta en una organización que por naturaleza está concebida para lograr la cooperación, el beneficio mutuo y la ausencia en todo momento del ánimo de lucro.

IV. LA VALUACIÓN DE LAS APORTACIONES NO DINERARIAS

El objetivo fundamental de la exigencia de la valoración de las aportaciones no dinerarias es que se determine el valor real de la misma, debiendo realizarse previa y obligatoria a su aceptación. Cada cooperativa debe establecer estatutariamente el procedimiento para realizar dicha valoración, si se tiene en cuenta que el riesgo de fraude es alto, que se pueden aportar activos deteriorados y de escaso valor y que por tanto una sobrevaluación contablemente, pudiera perjudicar significativamente a los demás socios.

Cada cooperativa de forma particular adopta la manera de realizar la valoración, siempre y cuando esto sea objeto de regulación por ellas; en este sentido un criterio plantea que si las aportaciones se realizan en bienes y derechos, lo primero es determinar el órgano que efectúe la valoración, que generalmente es el directivo, aunque pueda nombrarse una comisión especial integrada por personas capacitadas para ello, independientes de los integrantes de los órganos ordinarios de dirección y control para asumir esta función, a solicitud de la parte o de un porcentaje de los miembros. No debe tenerse en cuenta las posibles depreciaciones por el

transcurso del tiempo o del uso, y el aportante responde por evicción y por los vicios ocultos que pudiesen tener los bienes aportados. Cuando la aportación es menor de la que corresponde, el aportante es deudor de la diferencia frente a la entidad. Por último si las aportaciones consisten en un crédito, el aportante debe responder de la legitimidad de éste y de la solvencia del deudor.

V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS APORTACIONES NO DINERARIAS. VALORACIÓN CRÍTICA EN LAS CNAS

La economía cubana transita hoy por un proceso de actualización, como ha sido denominado por la máxima dirección del país. Muchas son las medidas que se han puesto en práctica en la búsqueda de niveles de eficiencia y eficacia que conduzcan a la consolidación de nuestro modelo social socialista y a la elevación del nivel y calidad de vida de la población (Mesa, 2014, p. 227).

Se hizo posible la implementación del cooperativismo en diferentes sectores de la economía a partir de la autorización de la creación de las cooperativas no agropecuarias, las cuales tenían su respaldo legal en el Decreto Ley 305 *“De las Cooperativas No Agropecuarias”*, Decreto Ley 306 *“Del régimen especial de Seguridad Social de los socios de las CNA”*, Decreto 309 *“Reglamento de las cooperativas no agropecuarias de primer grado”*, Resolución 570/12 del Ministro de Economía y Planificación sobre el Proceso de Licitación, Resolución 427/2012 de la Ministra de Finanzas y Precios sobre el Régimen Tributario. En el 2019 estas normas han sido derogadas por: y se han aprobado las siguientes normas jurídicas¹: Decreto Ley No. 366 "De las Cooperativas No Agropecuarias".

Decreto No. 356 "Reglamento de las Cooperativas No Agropecuarias". Resolución No. 36 de la Ministra de Finanzas y Precios, sobre el tratamiento de precios, tributario, financiero

¹ Las disposiciones jurídicas han sido publicadas en la Gaceta Oficial No. 63 Ordinaria de 30 de agosto de 2019.

y contable de las cooperativas no agropecuarias. Resolución No. 362 de la Ministra de Finanzas y Precios, respecto al pago del Impuesto sobre Ingresos Personales de los trabajadores contratados.

Este marco jurídico nuevo se concentra, en esencia, en superar las principales problemáticas que se manifiestan en las cooperativas hoy día.

El novísimo Decreto Ley 366 del 2018 "*De las cooperativas no agropecuarias no agropecuarias*"² en Cuba, define a una cooperativa como una organización con fines económicos y sociales, que se constituye voluntariamente sobre la base del aporte de bienes y derechos y se sustenta en el trabajo de sus socios.

El mismo continúa la sistemática de la norma predecesora, el Decreto Ley 305 del 2012 pues reconoce a la cooperativa como una mera organización sin delimitar su específica naturaleza jurídica, tema álgido y complejo dentro del Derecho.

El capital social es regulado en el artículo 35 del Decreto y aunque no se adopta esta terminología específicamente, sino que se denomina capital de trabajo inicial, ambas en su esencia se refieren a la misma institución. Sin embargo, a pesar de estos logros, la legislación actual muestra varias deficiencias que han influido en el logro de resultados más satisfactorios para esta nueva forma de gestión. En primer lugar es de destacar que tienden nuevamente a confundirse los términos de capital y patrimonio, al utilizarlos indistintamente, prueba de ello es lo reflejado en el Capítulo V del propio Decreto.

Las aportaciones que pueden formar parte del capital social- por lo menos de manera expresa- son las dinerarias, sin embargo el artículo 38 del Decreto reconoce que se realicen otras aportaciones en bienes y servicios. En este caso se está en presencia de lagunas normativas, pues no se regula lo relativo a los momentos en que pueden efectuarse, o

² Decreto Ley 366 "*De las cooperativas no agropecuarias no agropecuarias*" de fecha 19 de noviembre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba a 30 de agosto de 2019.

si es necesario someterlos a un proceso de valoración para ser admitidos, entre otras cuestiones, registrales y notariales.

De este propio artículo se deriva lo relativo a la aportación en trabajo, pues no regula la posibilidad de realizar este tipo de aporte para conformar el capital de trabajo inicial, sin embargo establece que los socios con independencia de cualquier otro aporte que realicen están en la obligación de participar con su trabajo. En nuestro criterio acertado, ya que por una parte no reconoce este tipo de aportación, como efectivamente debía considerarse, y por otra parte lo asume como una contribución obligatoria del socio, con el objetivo de lograr un vínculo de este con la cooperativa y con los socios y fomentar los principios de cooperación y ayuda mutua y además como una forma también de diferenciarla de una sociedad mercantil, en la que lo imprescindible es el capital aportado y no sus miembros.

Por último se deja a disposición de los socios el momento en que deben quedar desembolsadas las aportaciones, de acuerdo a lo que establezcan los estatutos, ya sea íntegramente, en el acto de otorgamiento de la escritura fundacional o de forma aplazada.

CONCLUSIONES

La aportación es la contribución de una prestación patrimonial que debe efectuar el socio, ya sea íntegramente o de forma aplazada, a la cooperativa para la integración del capital social y para adquirir su condición de tal, pudiendo ser obligatorias, voluntarias, dinerarias y no dinerarias, admitiéndose en este caso la aportación de bienes y derechos de contenido económico, las cuales por su naturaleza deben someterse a un proceso de valuación.

La posibilidad de realizar aportaciones no dinerarias, así como la exigencia de someterlas a un proceso de valuación, la regulación de la protección de la propiedad industrial, el derecho al reembolso de lo aportado y el procedimiento para la modificación de los estatutos, sobre todo cuando varíe el capital social, constituyen los elementos fundamentales de la

integración del capital social que deben poseer regulación legal y/o estatutaria en Cuba, con vistas a influir en el perfeccionamiento de su régimen jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Acera (2001). **Capital Social Cooperativo**. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo. No.35.

Amorín, Algorta. (2010). **Sociedades Cooperativas Sistema y Derecho Cooperativo**. Montevideo, Editorial La Ley.

Cruz, y Piñeiro. (2011) **¿Qué es una cooperativa?** En: "Cooperativas y socialismo: una mirada desde Cuba", compilado por Camila Piñeiro Harnecker. La Habana, Editorial Caminos.

Cubedo (2007). **El régimen económico de las sociedades cooperativas: situación actual y apuntes para una reforma**. En: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Nº 58. Disponible en World Wide Web: revistaeconomia.es

Cuesta (2000). **Manual de Derecho Cooperativo**. Buenos Aires, Editorial Abaco.

Domínguez (2015). **El capital social de las cooperativas en Cuba. Fundamentos teóricos- jurídicos**.

Trabajo de Diploma. Universidad Central "Marta Abreu de Las Villas". Facultad de Derecho. Fajardo citado por Gómez (2003). **El capital social en las sociedades cooperativas. Las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas a la luz de los principios cooperativos**. En: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Nº 45.

Fernández (2006). **Diferentes consideraciones en torno al capital social de las sociedades cooperativas**. En: Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO) No. 88 Primer Cuatrimestre.

Gámez, Pelegrín (2002). **El tratamiento del capital social en las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (Cooperativas) sobre la base de la normativa contable internacional**.

García (2014). **Derecho de las Cooperativas y Empresas Solidarias**. Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo Mutual y de la Economía Social y Solidaria. Editorial Mérida.

García-Gutiérrez (2006). **La reafirmación de las aportaciones de**

(propiedad de) los socios de las sociedades cooperativas. Propuesta de regulación de las sociedades de responsabilidad limitada cooperativa. En: Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO), Nº 89 Segundo Cuatrimestre, pág. 27-83.

Gaspar (2001). **El Capital en las Cooperativas.** Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo No.35. Gutiérrez del Alamo, Mahou (2001). **Consideraciones sobre el Capital de las Sociedades Cooperativas.** Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo No.35.

Lacalle (2001) **El tratamiento del Capital en las Sociedades Cooperativas.** Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo No.35.

Pastor citado por Gómez (2003). **El capital social en las sociedades cooperativas. Las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas a la luz de los principios cooperativos.** En: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 45.

Puy (1999). **Régimen de las aportaciones al Capital Social de la cooperativa.** En: Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO), No. 67.

Ruiz, Fernández-Feijoo, Cabaleiro (2010). **Las aportaciones obligatorias al capital social en la reforma contable cooperativa.** En: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.

Legislación consultada:

Decreto Ley 305 **"De las cooperativas no agropecuarias"** de 15 de noviembre de 2012. Gaceta Oficial 053 Extraordinaria de 11 de diciembre de 2012.

Decreto No 309 **"Reglamento de las Cooperativas no Agropecuarias de Primer Grado"**, del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2012. Gaceta Oficial 053 Extraordinaria de 11 de diciembre de 2012.

Decreto Ley 366 **"De las cooperativas no agropecuarias no agropecuarias"** de fecha 19 de noviembre de 2018 y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba a 30 de agosto de 2019.

Decreto 356 **"Reglamento de las Cooperativas No Agropecuarias"**. Gaceta Oficial No. 63 Ordinaria de 30 de agosto de 2019.

LISTA DE AUTORES

Adrián Broche González

Licenciado em Direito pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; Jues

Ailor Carlos Brandelli

Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul; Advogado

Ana Maria Isquierdo

Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; advogada

Ana Maria Maximiliano

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCRS; procurador do Município de Curitiba, PR

Anderson Orestes Cavalcante Lobato

Doutor em Direito Público pela Universidade de Toulouse 1, França; professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Annia Martínez Massip

Doutora em Ciências Sociológicas pela Universidade de Havana, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Aurelia Massip Acosta

Doutora em Ciências Pedagógicas pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professora-Investigadora de Centro de Educação da Universidade de Sancti Spiritus, Cuba

Beatriz Lorenzo Yera

Licenciada em Direito pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Carlos Alberto Lunelli

Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos; professor da Universidade de Caxias do Sul; advogado

Carlos R. S. Machado

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel; Professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Edgardo Romero Fernández

Doutor em Ciências Filosóficas pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Eduardo de Oliveira Soares Real

Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG;

Felipe Franz Wienke

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Gabriel Yolare Lucca Caovilla

Estudante do Curso de Graduação em Direito da Universidade Católica de Pelotas – UCPel; e do Curso de Administração da Universidade Federal de Pelotas – UFPel

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

Licenciado em Direito pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Israel López Pino

Doutor em Ciências Filosóficas pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Jaime Gabriel García Ruiz

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Jan-Philipp Brinkmann

Estudante do Doutorado da Universidade de Colonia, Alemanha

Joelma Lúcia Vieira Pires

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp; professora da Universidade Federal de Uberlândia

José Ricardo Caetano Costa

Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS; professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG; advogado previdenciário

Josefa Azel Jiménez

Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Lázaro Julio Leiva Hoyo

Mestre em Sociologia pela Universidade de Havana, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Lienny García Pedraza

Licenciada em Sociologia pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Maria Aparecida Lucca Caovilla

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; professora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UnoChapeco

Maria Claudia Crespo Brauner

Doutora em Direito Privado pela Universidade de Rennes 1, França;
professora da Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Manoel Boita

Graduado em Administração pela Universidade Comunitária da
Região de Chapecó – UnoChapeco

Mercedes Yera González

Licenciada em Direito pela Universidade Central “Marta Abreu” de
Las Villas, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu”
de Las Villas y Assessora jurídica em Universidade Central “Marta
Abreu” de Las Villas, Cuba

Niurka Pérez Rojas

Doutora em Ciências Sociológicas pela Universidade de Havana;
professora da Universidade de Havana, Cuba

Pascual Valdés Rodríguez

Doutor em Ciências da Educação pela Universidade Central “Marta
Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central
“Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Patricio Carpio Benalcázar

Doutor pela Universidade de Cuenca Fundação – OFIS. Equador;
professor da Universidade de Cuenca, Equador

Paulo Ricardo Opuszka

Doutor e professor da Universidade Federal do Paraná – UFPR

Ricardo Jesús Salar Sotés

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Havana;
professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Ramón Pérez Linares

Doutor em Ciências Históricas pela Universidade de Havana, Cuba;
professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Roberto Bueno

Doutor em filosofia do Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Sergio Claver Muro

Licenciado em História y Ciências Sociais pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Sérgio Danilo Madeira

Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal de Rio Grande – FURG;

Víctor Almanza Tojeiro

Mestre em História pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Yanelys Delgado Triana

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade de Havana, Cuba; professora da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

Yulier Campos Pérez

Mestre em Direito pela Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba; professor da Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba

**EDITORA E GRÁFICA DA FURG
CAMPUS CARREIROS
CEP 96203 900
editora@furg.br**

Coleção Direito e Justiça Social

A Coleção Direito e Justiça Social se propõe a publicar estudos críticos e interdisciplinares sobre a promoção da igualdade de direito, da solidariedade e da sustentabilidade.

Poderão ser acolhidos os resultados de pesquisas que enfrentem grandes temas, seja no contexto da realidade nacional, regional e internacional; e que representem possibilidades de aprofundamento e conhecimento das soluções adotadas pelos diferentes sistemas jurídicos. Dentro dessa perspectiva o Direito e o jurista devem estar comprometidos com a promoção da cidadania, da diversidade cultural, da ética e, sobretudo, da justiça social. A construção da cidadania exige a efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos e protegidos por procedimentos jurisdicionais que se exercem no ambiente democrático de decisão política. Assim sendo, o poder público deve promover políticas públicas capazes de transformar a realidade de desigualdade social e econômica que ameaça a estabilidade democrática no Brasil e no mundo globalizado.

Maria Claudia Crespo Brauner

Coordenadora da Coleção Direito e Justiça Social

PPGD



ISBN 978-85-7566-440-7



ISBN 978-65-5754-042-8

