



ENTRE EL ESTALLIDO SOCIAL Y LA PANDEMIA DEL COVID-19. LA PRESENCIA DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES

Francisco Albuquerque Llorens (España)

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Master en Desarrollo Económico y Políticas Públicas. Ha sido Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, en el Departamento de Estructura Económica Mundial y Desarrollo, Investigador Científico del CSIC, y Director de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile. Asesor internacional en Desarrollo Económico Local en diversos organismos: Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea (UE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Resumen:

El texto propone una reflexión sobre la trascendencia del estallido social de la ciudadanía y de las Municipalidades en Chile en un momento histórico. Con dos hitos trascendentales que muestran la importancia de las manifestaciones colectivas de la ciudadanía chilena desde sus propios territorios y que han convertido a la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en un actor fundamental en este decisivo momento de los cambios en el país. De un lado, el estallido social que ha puesto sobre la mesa la exigencia de cambios en el modelo económico neoliberal predominante en Chile y que ello incluya el cambio de la Constitución de 1980 heredada de la dictadura. De otro lado, la pandemia del COVID-19 que ha venido a mostrar las carencias del modelo privatizador de la salud en el país y la necesidad de un fortalecimiento de las administraciones municipales como un actor fundamental.



El municipalismo chileno tiene ante sí un gran desafío, cual es el de contribuir a un nuevo “Pacto Social y Territorial para Chile” a fin de dar más vigor e intensidad a la democracia participativa, lo que requiere que los actores sociales y la ciudadanía visualicen a sus autoridades como propias, en especial en el nivel territorial, lo cual supone la necesidad de construir una institucionalidad política regional potente y reforzar al mismo tiempo la institucionalidad municipal.

Palabras clave:

Participación ciudadana, Gobierno local, Covid-19, institucionalidad municipal

Abstract:

This article proposes a reflection on the transcendence of the citizenship social outbreak and Municipalities in Chile in a historical moment. Specially with two transcendental facts that show the importance of the collective protests of Chilean citizens from their own territories and that have made the Chilean Association of Municipalities (AChM) a fundamental actor in this decisive moment of changes in the country.

On the one hand, the social outbreak that has brought to the table the request for changes in the prevailing neoliberal economic model, that in Chile includes the substitution of the 1980 Constitution inherited from the dictatorship. On the other hand, the COVID-19 pandemic that has come to show the shortcomings of the privatization model of health and the need to strengthen municipal administrations as fundamental actors.

Chilean municipalism faces a great challenge, which is to contribute to a new "Social and Territorial Pact for Chile" in order to give more vigor and intensity to participatory democracy. This requires from social actors and citizens, to recognize their authorities as their own, specially at the local level which implies the need to build a powerful regional political institutionalization and strengthen municipal institutions at the same time.

Key words: citizen participation, Local Government, COVID-19, municipal institutionalization.

ENTRE EL ESTALLIDO SOCIAL Y LA PANDEMIA DEL COVID-19. LA PRESENCIA DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES

La lectura del libro de María José Becerra e Iván Borcoski: “*Las huellas del futuro. Entre el estallido social y la pandemia. Gobiernos locales para otro desarrollo*” (2020), me ha ayudado a comprender mejor la trascendencia del estallido social de la ciudadanía y de las Municipalidades en Chile en este momento histórico. Como señala el libro, hay dos *hitos* trascendentales que muestran la importancia de las manifestaciones colectivas de la ciudadanía chilena desde sus propios territorios, y que han convertido a la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en un actor fundamental en este decisivo momento de los cambios en el país. Se trata, de un lado, del *estallido social* que ha puesto sobre la mesa la exigencia de cambios en el modelo económico neoliberal predominante en Chile y que ello incluya el cambio de la Constitución de 1980 heredada de la dictadura. De otro lado, la pandemia del COVID-19 ha venido a mostrar las carencias del modelo privatizador de la salud en el país y la necesidad de un fortalecimiento de las administraciones municipales como un actor fundamental.

En efecto, la proximidad con la ciudadanía facilita a las administraciones municipales una visión de los problemas y demandas reales de la sociedad, con mayor certeza y sensibilidad que otras instancias del Estado o de los partidos políticos. Por ello, pese a incluir a autoridades municipales de diferente adscripción política, la AChM ha sabido alcanzar en la práctica los consensos necesarios para avanzar de forma decidida ante los importantes problemas planteados en los dos *hitos* citados.

Las Municipalidades han respondido con mayor eficacia a estas situaciones de crisis, ofreciendo alternativas ante las diferentes situaciones, repensando oportunamente un programa de reconstrucción social, económica y sanitaria, en la convicción de que las cosas deben cambiar. De este modo, las Municipalidades han facilitado la construcción de *ciudadanía* como sujeto de derecho, siendo éste uno de los aspectos donde hay que seguir avanzando, a fin de avanzar desde las actuales administraciones municipales a verdaderos *gobiernos locales*.

En Chile, la administración de la salud y de la educación fueron trasladadas al nivel municipal en los años 80 por decisión del gobierno de Pinochet, dentro de una concepción interesada mucho más en la reducción de competencias del sector público y su conversión en un *Estado subsidiario* dependiente de la lógica del mercado. Además, el financiamiento de estas funciones traspasadas a las Municipalidades no fue nunca suficiente, lo que facilitó la privatización de estos servicios públicos.

En Chile se dan hoy, al igual que en otros Estados, limitaciones presupuestarias importantes para incrementar el gasto público, como resultado de la aplicación irrestricta de las políticas neoliberales en las cuales se ha dado primacía absoluta a la lógica del *mercado*, así como a la disminución de impuestos a los grandes grupos empresariales y grandes fortunas, y la privatización de servicios del Sector Público que debieran ser considerados como *bienes comunes*, como la salud, la educación, la vivienda y el abastecimiento de agua y electricidad, entre otros. De este modo, Chile es en estos momentos uno de los países con algunas de las políticas económicas más liberales del mundo, y una reducida presencia del Estado en la economía que no supera

el 21% del PIB, con derechos sociales mercantilizados, un porcentaje de sindicalización del 9% de las/os trabajadoras/es formales, alta vulnerabilidad de la clase media emergente y una división sexual del trabajo que convierte a las mujeres en víctimas principales de esta situación económica y social.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia el papel, muchas veces no visualizado, de las administraciones locales, ya que en Chile son las Municipalidades las que están gestionando la emergencia sanitaria desde la primera línea de atención a la mayoría de la gente, con frecuencia sin recursos financieros suficientes, y con escasas competencias y experiencia. Pese a ello, las administraciones locales han sabido enfrentar las dificultades atendiendo a la heterogeneidad de las necesidades de los territorios, desempeñando asimismo un rol fundamental a la hora de articular y ampliar la voz de sus ciudadanos/as.

Como se recuerda en el libro, en la actualidad, en Chile, el 80% de la población se atiende desde las Municipalidades mediante el sistema de *Atención Primaria de Salud*, lo que supone que las Municipalidades constituyen la primera línea de combate contra la pandemia del COVID-19. En todo ello existe, como señalan Becerra y Borcoski, la certeza de que es en los territorios donde se están construyendo alternativas, acuerdos políticos y esperanzas, guiados por la aspiración de *otro tipo de desarrollo* diferente al actual.

A nivel mundial, uno de los aprendizajes importantes en este escenario de la pandemia del Covid-19 es que los gobiernos locales han ido identificando las necesidades básicas de consumo y estableciendo medidas que han privilegiado el desarrollo de *cadena corta de producción y consumo de proximidad* contrariamente a las “*cadena globales de valor*” impuestas por el tipo de *hiperglobalización* comercial y financiera neoliberal, protegiendo tanto a productores como a consumidores locales, interviniendo en la *economía* con un enfoque territorial, creando nuevas formas de comercialización a través de la priorización, planificación y supervisión de acciones, así como nuevas redes con el sector privado y los consumidores.

Por otra parte, otro tema relevante que ha mostrado la crisis sanitaria es la visualización de los trabajos reproductivos y de *cuidados* no pagados, desarrollados principalmente por las *mujeres* y, por tanto, la importancia que tiene la *dimensión de género* en la pandemia, ya que son las mujeres las que soportan el principal peso de la crisis económica y sanitaria. Para Becerra y Borcoski, todos estos puntos deben ser incorporados en la discusión de ese *otro modelo de desarrollo* económico, social y ambiental que incluya dimensiones de justicia territorial, con enfoque de género y de derechos, y una nueva relación con la naturaleza que evite la sobreexplotación de los recursos naturales y el deterioro de la biosfera.

El libro señala igualmente que los *gobiernos locales* son esenciales para cumplir los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* propuestos por Naciones Unidas en la *Agenda 2030*. Pese a las fuertes carencias de recursos humanos, técnicos y financieros, las administraciones territoriales entregan servicios públicos que impulsan el desarrollo y, sobre todo, constituyen un espacio principal de participación de la ciudadanía. Además, los indicadores promedio nacionales de los ODS no muestran la fuerte heterogeneidad existente al interior de los Estados, de ahí la necesidad de “*localizar*” los indicadores de *desarrollo sostenible* según las circunstancias concretas de cada

ámbito territorial. Por ello, para avanzar en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* es indispensable lograr acuerdos de *gobernanza* democrática entre el Estado central y los gobiernos locales reforzando la descentralización política y fiscal, fortaleciendo la autonomía municipal y abriendo espacios de colaboración de los actores públicos, privados y sociales en los territorios.

En Chile, con excepción de las Municipalidades con mayor población o con una producción generadora de ingresos suficientes, gran parte de ellas enfrenta situaciones de funcionamiento precario, una situación que ha obligado en muchos casos a innovar en su gestión para enfrentar las carencias y déficits de recursos. Igualmente, las administraciones locales han aprendido a colaborar entre ellas, con los actores locales públicos, privados y comunitarios, ampliando de este modo la *gobernanza democrática territorial*.

La reforma de la Constitución realizada en noviembre de 1991 permitió la elección directa de los alcaldes o alcaldesas, teniendo lugar las primeras Elecciones Municipales el 28 de junio de 1992. Mientras tanto, en el ámbito regional, los *Intendentes Regionales* siguieron siendo designados por el poder Ejecutivo, algo que está previsto se modifique mediante la elección directa prevista para estos meses próximos. Sin embargo, el restablecimiento democrático se presenta incompleto, ya que se mantiene el concepto de que es el Ejecutivo quien gobierna, mientras los responsables locales y regionales administran. Por ello, los poderes de los gobiernos regionales siguen siendo limitados y no pueden intervenir en el campo legislativo.

En 1980 entró en vigor una Ley de Rentas Municipales, que buscaba principalmente dotar de mayores recursos a los municipios, y crear un mecanismo con potencial redistributivo como es el Fondo Común Municipal (FCM). Sin embargo, el FCM se decide desde el nivel central a través de las disposiciones de la Ley de Presupuestos de la Nación. Por otra parte, las administraciones locales y el asociativismo municipal han señalado desde hace tiempo la necesidad de ser incorporados en el diseño de la “reconstrucción” ante la crisis económica y la pandemia del COVID-19, lo que exige instrumentos de gestión para el levantamiento de las demandas o necesidades desde las propias administraciones locales. A su vez, ello requiere fortalecer los equipos de elaboración de proyectos y preparar líneas de capacitación en Desarrollo Económico Local, Economía Social y Solidaria (cooperativismo), y Economía Ecológica.

En suma, según señalan los autores del libro, el *desarrollo territorial* se plantea como una *salida a la crisis*, ya que es una estrategia que enfoca la restructuración y el ajuste productivo como una cuestión a resolver desde los diferentes ámbitos locales, dando soluciones concretas a problemas específicos. Con ello, se insiste en la necesidad de dotar a las Municipalidades de Direcciones de Desarrollo Económico Local, en las que se involucre a los procesos de planificación territorial, ambiental, social y de salud; vinculándose con las instituciones económicas del gobierno central y los gobiernos regionales en una eficiente coordinación vertical, estableciendo asimismo la cooperación horizontal entre los sectores público, privado y comunitario.

Sin duda, una de las aportaciones principales del libro es la de mostrar el importante papel de los municipios chilenos ante el estallido social y la pandemia del COVID-19. Para ello hay que recordar que la municipalización de la educación llevada a cabo por el gobierno del general Pinochet en 1981 fue apenas un proceso de “*desconcentración*”

administrativa” por el cual las Municipalidades recibieron los establecimientos educativos y el personal docente y no docente, aunque no los recursos financieros suficientes para asegurar el adecuado funcionamiento de estos establecimientos, que descansó básicamente en un sistema de subvenciones, lo cual abrió una fuerte brecha en la educación entre Municipalidades, puesto que éstas tuvieron que hacer frente a los gastos educativos con los ingresos que podían recaudar.

Tras la llegada de la democracia, diversas reformas trataron de mejorar el sistema de educación municipal, en especial mediante el aumento de los recursos financieros para los establecimientos educativos. Sin embargo, según datos de la AChM, los recursos propios transferidos por las 345 Municipalidades chilenas alcanzan los 195.000 millones de pesos, de los cuales casi la totalidad se destina a cubrir gastos corrientes y salarios, dejando a la mayoría de los municipios sin poder hacer frente a inversiones para mejorar la calidad de la educación.

En este contexto, las movilizaciones de estudiantes de enseñanza secundaria en Chile en el año 2006, conocidas como la “*revolución pingüina*”, constituyen la primera protesta colectiva de carácter masivo contra la privatización del sistema de educación chileno. De este modo, como se recuerda en el libro, mientras el debate político “formal” se centraba en propuestas de incremento de las subvenciones financieras al sistema de educación y al incremento de los aportes de capital para la mejora de infraestructuras, las movilizaciones estudiantiles de 2006 obligaron a las autoridades y partidos políticos a modificar la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* impuesta por la Junta de Gobierno Militar del general Pinochet. La “*revolución pingüina*” dejó también claro que la dirigencia de los partidos de la Concertación estaba lejos de identificarse con la sensibilidad mostrada por estas movilizaciones estudiantiles y con las propias bases militantes de dichos partidos, que en muchos casos encabezaron las marchas.

Posteriormente, las movilizaciones estudiantiles de 2011 realizadas por estudiantes universitarios y de enseñanza secundaria, volvieron a rechazar la privatización del sistema educativo chileno, estimándose por la cadena *BBC Mundo* que en ese momento el Estado chileno sólo financiaba el 25% del gasto del sistema educativo. Por su parte, la posición de la Asociación Chilena de Municipalidades ha subrayado la importancia de la Educación Pública como un derecho social y una herramienta fundamental para el desarrollo del país haciendo suya la demanda ciudadana de que la Educación Pública debe ser gratuita y de calidad. En suma, lo sucedido en las movilizaciones de 2006 y 2011, donde los partidos fueron desbordados por los movimientos sociales y sus militancias de base, muestra una clara influencia de las manifestaciones y presiones sociales para modificar el diseño político institucional neoliberal en Chile, y poner en la agenda política de los programas de gobierno temas que, según se señala en el libro, es probable que de otra manera no se hubieran colocado.

El motivo desencadenante del “*estallido social*” del 18 de octubre de 2019 en Chile, fue la negativa a aceptar un aumento en el precio del billete de metro en la ciudad de Santiago. Sin embargo, muy pronto la movilización ciudadana se extendió por todo el país mostrando la exigencia de un cambio en el modelo económico neoliberal existente en el país y que ha generado una importante desigualdad social. Tal como señalan los autores del libro, el planteamiento ciudadano trataba de alcanzar un gran Acuerdo Nacional para reducir la desigualdad, donde la formulación de un nuevo sistema de financiamiento municipal permitiera debatir los mecanismos de redistribución del

poder, haciendo que la descentralización y la autonomía de las administraciones locales sea una realidad, lo que desde el municipalismo se considera elemental para cimentar las bases de un país desarrollado. A partir del estallido social del 18 de octubre, el mundo municipal, agrupado en la Asociación Chilena de Municipalidades, mostró una importante capacidad de articulación y coordinación para responder y canalizar las necesidades de la ciudadanía, razón por la cual gozan hoy de la legitimidad social e institucional para ponerse a disposición del país y contribuir en una salida política a la crisis.

La Ley Orgánica de Municipalidades en Chile permite a las Municipalidades realizar consultas no vinculantes sobre temas que tengan relación con los problemas que aquejan a sus vecinos y vecinas. Por ello en la AChM se decidió que la consulta fuese más allá de lo político, incluyendo preguntas sobre demandas sociales que los alcaldes y alcaldesas conocían en sus propios territorios. Asimismo, los alcaldes y las alcaldesas tuvieron el coraje de entender que los derechos de los jóvenes comienzan, según la *Convención de los Derechos del Niño*, en el momento en que nacen. De este modo reivindicaron y reconocieron el derecho a la participación política de los jóvenes desde los 14 años.

La consulta ciudadana del 15 de diciembre de 2019 habló desde la realidad de los vecinos, ya que les abrió una vía de expresión donde manifestar sus demandas y aspiraciones y, así, poder canalizar las múltiples necesidades que el Estado debe resolver para hacer de Chile un país con igualdad y justicia social. En efecto, la consulta organizada por la AChM constituyó una experiencia histórica e inédita de participación ciudadana, que se inscribe dentro de las grandes movilizaciones de masas, profundamente políticas.

La consulta logró movilizar a más de dos millones de personas mientras que otras manifestaciones como la “*Marcha más grande de todas*”, que tuvo lugar el 25 de octubre de ese año en Santiago de Chile, organizada por distintos movimientos sociales contra de la desigualdad de ingresos, la privatización de servicios básicos (educación, electricidad, agua potable y saneamiento, entre otros), la mejora en la previsión social, y la creación de una Asamblea Constituyente para decidir una nueva constitución en el país, entre otras reivindicaciones, logró una participación superior a los tres millones de personas en todo el país.

En la histórica consulta ciudadana del 15 de diciembre participaron 221 comunas, con un total de más de 2,5 millones de votantes, de los cuales, más del 92% se inclinó a favor de una nueva Constitución, y más del 71% prefiere una convención constitucional elegida en un 100% por ciudadanas y ciudadanos a tal efecto, en contraposición a una convención mixta, la cual estaría constituida por ciudadanos electos y parlamentarios en ejercicio. Las respuestas están también mayoritariamente de acuerdo (un 87%) con la entrega a las administraciones locales de un mayor nivel de atribuciones y de recursos.

Como señalan los autores del libro, el ámbito municipal ha sido el único espacio político que incluyó claramente lo que estaba en el aire desde el estallido social del 18 de octubre, esto es, la necesidad de cambios estructurales. La consulta ciudadana municipal mostró también que la *democracia participativa* sitúa a la ciudadanía y los actores territoriales en el centro mismo del proceso de toma de decisiones y que la

democracia participativa no nace de un vacío, sino del desarrollo evolutivo de la democracia representativa, a la que no sustituye, sino que la complementa.

La Asociación Chilena de Municipalidades fue capaz de representar a sus municipios socios y de invitar a la participación de todos los gobiernos locales. Asimismo, además de representar al municipalismo, la AChM fue capaz de convocar al conjunto de actores sociales. La Consulta Ciudadana de 2019 se inscribe, pues, en los anales de la historia del municipalismo chileno por su audacia en recordar que los *gobiernos locales* son esenciales en la construcción de un modelo de desarrollo económico y social sostenible, y que los modelos de cooperación y asociatividad son relevantes.

Entre las propuestas para enfrentar la crisis financiera municipal Becerra y Borcoski plantean la necesidad de alcanzar mejores condiciones financieras para las administraciones locales, organismos que ya están gastando importantes recursos para enfrentar la pandemia del COVID-19 y la crisis social y económica, en especial en los territorios con mayores carencias. Según se señala en el libro, el Ejecutivo chileno no ha respondido a la creciente demanda social ni tampoco está respondiendo al inmenso costo social provocado por el coronavirus. Por su parte, las grandes empresas, los bancos, las Administradoras de Fondos de Pensiones y las entidades del sistema privado de seguros de salud, implantado en Chile en 1981 siguen ausentes a la hora de compartir los costos de esta crisis.

Tal como señalan Becerra y Borcoski, ante una crisis inédita, se debe reaccionar con instrumentos y montos también inéditos. Entre ellos se encuentra el “*ingreso familiar de emergencia*” que se estima podría beneficiar, aproximadamente, a dos millones de personas, con un costo mensual para el Estado cercano a los 770 millones de dólares. Este aporte, por lo demás, será un importante dinamizador de las economías locales ya que permitirá activar la demanda agregada en ellas, representando un impulso considerable para el consumo de productos básicos para la población. Sin embargo, puede que ello no sea suficiente para enfrentar la difícil situación actual. Ante ello algunas voces y organizaciones señalan la posibilidad de reasignar recursos del Fondo Estratégico Militar (Ley Reservada del Cobre); hacer uso de los Fondos Soberanos (que equivalen al 9% del PIB); o el aumento de la deuda pública, situada en el 32,7% del PIB, un nivel bajo en comparación a la de los países de la OECD.

La pandemia del coronavirus ha mostrado, pues, la incapacidad de los sistemas privados de salud para asistir a sus usuarios. La intervención estatal y la acción pública son claves en esta situación. Asimismo, la desigualdad social muestra también su incidencia en las tasas de mortalidad durante la pandemia. Según es conocido, las Municipalidades de la Región Metropolitana de Chile con menores ingresos, mayor pobreza y hacinamiento, son las de mayor impacto del COVID-19 en cuanto a contagios y fallecimientos entre su población. La pobreza constituye así uno de los principales factores de riesgo frente a la pandemia.

En definitiva, la crisis y la pandemia del COVID-19 han supuesto una *revalorización del territorio*, el cual, como señalan Becerra y Borcoski, es un *sujeto por construir*, esto es, un objetivo histórico y político con capacidad de cambiar la gestión. Entender el territorio, esto es, la “*inteligencia territorial*” es una tarea colectiva que incluye el esfuerzo por abarcar de forma rigurosa la realidad desde el conocimiento y la acción. Y precisamente ahí radica la necesidad de “*territorializar el pensamiento*” y nuestra

capacidad de análisis. De esta forma frente a la consigna habitual de “*pensar globalmente y actuar localmente*”, los autores proponen que hay que pensar desde *lo local*, ya que para pensar las relaciones hay que partir de las realidades locales, aunque sin dejar de considerar los impactos que determinadas decisiones globales tienen en los niveles regionales y locales. En medio de esta crisis económica y sanitaria, como señalan los autores del libro, ha quedado demostrado que donde al mercado no le es rentable estar y donde el Estado central tarda en llegar, ahí precisamente, se necesitan *gobiernos locales* de verdad y no sólo administraciones territoriales.

Por todo ello, como señala el libro, surge la imperiosa necesidad de construir un nuevo ***Pacto Social y Territorial para Chile***, a fin de dar más vigor e intensidad a la democracia participativa, lo que requiere que los actores sociales y la ciudadanía visualicen a sus autoridades como propias, en especial en el nivel territorial, lo cual supone la necesidad de construir una institucionalidad política regional potente y reforzar al mismo tiempo la institucionalidad municipal. Los autores del libro creen que debe darse un salto cualitativo que instale a las Municipalidades como un actor de mayor relevancia en materias de participación ciudadana y generación e implementación de políticas públicas.

El municipalismo chileno tiene, pues, ante sí un gran desafío, cual es el de contribuir a ese nuevo ***Pacto Social y Territorial para Chile*** que debe contemplar las modificaciones constitucionales que permitan dar el salto desde las actuales administraciones municipales para convertirlas en *gobiernos locales* de verdad. De igual manera, hay que mejorar la gestión municipal y la calidad de sus recursos humanos, siendo también importante promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en el control de la gestión municipal. Como concluyen Becerra y Borcoski, la descentralización no se agota en reformas de tipo administrativo, requiere de actores territoriales empoderados, y necesita comprender que los territorios no son solamente una realidad geográfica, sino el resultado de procesos históricos y sociales.