



# PROBLEMAS Y RETOS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



**Editores/Compiladores:**

**FRANCISCO JAVIER MAZA ÁVILA, PhD.**  
Universidad de Cartagena (Colombia)

**ANTONIO SALAS MARTÍNEZ, PhD.**

Universidad Autónoma de Chihuahua (México)

**MARÍA DEL CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ, PhD.**

Universidad de Cádiz (España)



# PROBLEMAS Y RETOS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

**Editores/Compiladores:**

**FRANCISCO JAVIER MAZA ÁVILA, PhD.**

Universidad de Cartagena (Colombia)

**ANTONIO SALAS MARTÍNEZ, PhD.**

Universidad Autónoma de Chihuahua (México)

**MARÍA DEL CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ, PhD.**

Universidad de Cádiz (España)

Universidad de Cartagena

Universidad de Cádiz

Universidad Autónoma de Chihuahua

2022



Editores/Compiladores: Francisco Javier Maza Ávila, PhD. Universidad de Cartagena (Colombia); Antonio Salas Martínez, PhD. Universidad Autónoma de Chihuahua (México); María Del Carmen Pérez González, PhD. Universidad de Cádiz (España)©  
Primera Edición

Rector:	Édgar Parra Chacón
Vicerrector de Docencia:	Federico Gallego Vásquez
Vicerrector de Investigaciones:	Leonardo Puerta Llerena
Vicerrector Administrativo:	Gaspar Palacio Mendoza
Secretaria General:	Katia Joly Villarreal

Maza Ávila, Francisco Javier; Salas Martínez, Antonio; Pérez González María Del Carmen  
*Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina*

/ Francisco Javier Maza Ávila; Antonio Salas Martínez; María Del Carmen Pérez González;  
Freddy Badrán Padauí, Editor

Cartagena de Indias: Editorial Universitaria, c2022.  
424 páginas; 17 x 25 centímetros.

ISBN: 978-958-5439-42-9

1. Una Aproximación Teórica al Desarrollo en América Latina. 2. Educación, Género y Derechos Humanos en el Desarrollo. 3. Conflicto, Seguridad y Desarrollo. 4. Otros Desafíos del Desarrollo en América Latina. I. Maza Ávila, Francisco Javier; II. Badrán Padauí, Freddy, Editor.

CEP: Universidad de Cartagena. Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.  
Biblioteca José Fernández de Madrid.

Editor:  
Freddy Badrán Padauí, Jefe de Sección de Publicaciones  
Universidad de Cartagena  
Diseño de portada: Fernando Yopazá, Edue De Los Ríos  
Diagramación: Fernando Yopazá  
©Editorial Universitaria, Centro, Calle de la Universidad, Cra. 6, n.o 36-100,  
Claustro de San Agustín, primer piso  
Cartagena de Indias, 2022  
Realizado el depósito legal  
Todos los derechos reservados

Esta obra fue financiada con recursos del Plan de Fortalecimiento del Grupo de Investigación en Estudios para el Desarrollo Regional -GIDER- (Acta de compromiso n.º 039-2019), aportados por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad de Cartagena.

Las opiniones expresadas solo comprometen a los autores del libro, así como a los responsables de los grupos de investigación que coordinan esta obra: Grupo de Investigación en Estudios para el Desarrollo Regional –GIDER- de la Universidad de Cartagena; Grupo de Investigación Globalización y Dinámica Territorial de la Universidad de Cádiz, y Cuerpo Académico n.º 127: Estudios de Desarrollo Regional y Sustentable de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b>	21
<b>PARTE I: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA</b>	39
<b>PERSPECTIVA CONCEPTUAL DEL DESARROLLO DESDE LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS LATINOAMERICANAS Y DE LOS ACTORES TERRITORIALES</b>	41
Flores Tapia Carlos Ernesto	
Pérez González María del Carmen	
Maza Ávila Francisco Javier	
Flores Cevallos Karla Lissette	
<b>EL DESARROLLO COMO FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL Y TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: UN APOORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS REGIONALES DE IMPACTO</b>	61
Adrián Rodríguez Miranda	
Camilo Vial Cossani	
Irene Centurión	
<b>REDES DE GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA.</b>	93
Luis Miguel Bolívar	
<b>INDUSTRIALIZACIÓN TRUNCA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA</b>	115
Genaro Aguilar Gutiérrez	
<b>PARTE II: EDUCACIÓN, GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO</b>	133
<b>EL RETO DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS: TRANSFORMAR SU CULTURA PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI</b>	135
Ingrid Blanco Hernández	
Pedro Muncio Fernández	
<b>EDUCACIÓN TÉCNICA EN AMERICA LATINA: UNA REFLEXIÓN DESDE EL CASO COLOMBIANO, 1900 – 1980</b>	161
Muriel del Rosario Vanegas Beltrán	
<b>EL BINOMIO MUJER Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA</b>	181
Lizbeth Gabriela Corral Limas	
<b>RESISTIR AL MENOSPRECIO Y LUCHAR CON EL ESTIGMA. VIOLENCIAS, DENEGACIÓN DE DERECHOS, INJURIA Y RESISTENCIAS DE PERSONAS LGBT EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA</b>	213
Alexander Pérez Álvarez	

<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRATA SEXUAL DE ADOLESCENTES EN CIUDAD JUÁREZ. UNA TRANSGRESIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS</b>	235
Martha Aurelia Dena Ornelas	
Perla Concepción Alvarado Arauz	
<b>PARTE III: CONFLICTO, SEGURIDAD Y DESARROLLO</b>	257
<b>RECLUTAMIENTO INFANTIL POR GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN TIEMPOS DE AISLAMIENTO SOCIAL Y ESCOLAR POR COVID-19 EN COLOMBIA</b>	259
Mariana Inés Tezón	
<b>VIOLENCIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL CARIBE COLOMBIANO. NUEVAS DINÁMICAS Y VIEJOS PROBLEMAS PENDIENTES</b>	282
Amaranto Daniels Puello	
<b>PARTE IV: OTROS DESAFÍOS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA</b>	309
<b>DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN Y SINDEMIA: EL CASO DE CHILE</b>	311
Sofía Boza Martínez	
<b>EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN AMERICA LATINA</b>	337
Gerardo Rodríguez Estupiñán	
Napoleón De La Rosa Peinado	
<b>SUBJETIVIDAD EN TRABAJADORES DE LA SALUD Y SU IMPACTO EN LA EFECTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA</b>	363
María Teresa Reyes Chacón	
Luis Reyner López Arellanes	
<b>EMPLEO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA: CASO DE ESTUDIO DESDE LA SOCIALIZACIÓN DE LA JUBILACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO</b>	393
Carmen Patricia Jiménez Terrazas	
Armando Ojeda Arredondo	
José Ángel Arreola Hernández	

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Técnicas y fuentes primarias -2020-	44
Tabla 2: Estadísticas descriptivas de las dimensiones del IDERE LATAM	68
Tabla 3: Medias de cada dimensión del desarrollo y valor global del IDERE para siete clústeres que agrupan las 182 regiones estudiadas	70
Tabla 5: Matriz (parcial) de Inversión Extranjera Directa entrante en Latinoamérica	105
Tabla 6: Matriz de migración intrarregional 2017	105
Tabla 7: Matriz de remesas entre los países de Latinoamérica	107
Tabla 8: Matriz de correlación del crecimiento	110
Tabla 9: El papel de los medios de comunicación en la trata sexual de mujeres en Ciudad Juárez	242
Tabla 10: Área de Operaciones Fuerza Naval Del Caribe	293
Tabla 11: Área de Operaciones Segunda Brigada del Ejército. Departamentos de Atlántico, Magdalena y Sur de Bolívar	293
Tabla 12: Área de Operaciones Decima Brigada adscrita a la Primera División del Ejército. Departamento del Cesar y Guajira	293
Tabla 13: Área de Operaciones La Décima Primera Brigada, adscrita a la Séptima División del Ejército	294
Tabla 14: Total de homicidios en los departamentos del Caribe colombiano. Periodo 2017-2019	297
Tabla 15: Total de homicidios en las ciudades capitales del Caribe colombiano Periodo 2017-2019	297
Tabla 16: Indicadores de disponibilidad y acceso para Chile, América Latina y el Mundo	322
Tabla 17: Indicadores de estabilidad para Chile, América Latina y el Mundo	328
Tabla 18: Leyes Tributarias en Colombia 2000 – 2019	349
Tabla 21: Pruebas del Modelo	356
Tabla 22: Relaciones entre marco analítico y el modelo de competitividad del IMSS	378

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Dimensiones y variables del IDERE LATAM	64
Figura 2: Resultados globales del IDERE LATAM	67
Figura 3: Composición de los clústeres (distribución de las 182 regiones)	71
Figura 5: Regiones por clúster IDERE Latam	80
Figura 6: Dinámica económica en el social-desarrollo	128
Figura 7: Niveles de análisis de categorías	263
Figura 8: Obstáculos del desarrollo territorial que facilitan el reclutamiento	

infantil en el Caribe colombiano_en el Caribe colombiano	273
Figura 10: América Latina (15 países): Índice de desigualdad de Gini. 2002 y 2014	343
Figura 11: Países OCDE: Relación Ingreso per cápita y participación de los Ingresos Tributarios sobre el PIB (US\$ Dólares de 2010). 2018	343
Figura 12: Recaudación tributaria (% del PIB), 2018 Total de ingresos tributarios 344 como porcentaje del PIB	344
Figura 13: América Latina: Relación PIB e Ingresos Tributarios. Países de América Latina 345 US\$ Dólares de 2010. Periodo 2010-2018	345
Figura 14: América Latina (18 países): variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019 (En porcentajes del PIB)	347
Figura 15: Evolución de los Impuestos directos e indirectos 1985-2016 (En porcentajes del PIB)	348
Figura 16: Comportamiento de la evasión en Colombia (cifras en billones de pesos)	352
Figura 17: Elasticidad tributaria caso Colombia. Resultados de la Simulación. Periodo 2019-2027(Py)	357
Figura 18: Elasticidad tributaria caso Colombia. Distribución probable periodo t+5	358
Figura 19: Evasión Tributaria Caso Colombia. Distribución Simulación. Periodo t.	359
Figura 20: Esquema metodológico	377
Figura 21: Relaciones entre el discurso, el sujeto con las prácticas disciplinarias y morales	380
Figura 22: Componentes de las Prácticas Morales	380
Figura 23: Relaciones entre las dimensiones organizacionales del MC y las dimensiones Foucaultianas	383
Figura 24: ¿Cómo cree que se protegen socialmente los trabajadores informales?	403
Figura 25: ¿Cree que todos los informales están protegidos en cuanto a su futuro?	404
Figura 26: ¿Se deben poner primero gastos antes que ahorrar para el retiro?	405
Figura 27: ¿Es más importante lo material que ahorrar para el retiro?	406
Figura 28: ¿Cree que los periodos irregulares de trabajo afecten sus ingresos y ahorro?	407
Figura 29: ¿Las deudas a temprana edad son causa para no ahorrar para el retiro?	408
Figura 30: ¿Cree que las limitaciones para ahorrar afectan la actitud para hacerlo?	409
Figura 31: ¿El sentimiento de sentirse joven es un factor para no ahorrar?	410
Figura 32: ¿A qué tipo de riesgos se enfrenta alguien que trabaja en la informalidad?	411
Figura 33: ¿La falta de educación para el retiro es un factor para los trabajadores informales?	412
Figura 34: ¿Se debe incluir desde temprana edad la educación para el retiro?	413
Figura 35: ¿Debería haber una forma más fácil de afiliarse al IMSS?	414
Figura 36: ¿Cree que se deba hacer una ley para aporte voluntario obligatorio?	416



## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Ranking de regiones según IDERE LATAM, y valores para cada dimensión	85
Anexo 2: Clusterización por método k-means	91
Anexo 3: Estadísticas descriptivas de los clústeres	92

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Centralidad en red global de comercio versus nivel de desarrollo en Latinoamérica	108
Gráfico 2: Centralidad en la red global de inversiones versus nivel de desarrollo en Latinoamérica	109
Gráfico 3: Centralidad en la red global de comercio y crecimiento económico en los últimos 20 años	109
Gráfico 4: Centralidad en la red global de inversiones y crecimiento económico en los últimos 20 años	109
Figura 22: Relaciones entre las dimensiones organizacionales del MC y las dimensiones Foucaultianas	383

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Recomendaciones cepalinas de políticas desarrollistas a los países latinoamericanos	118
Cuadro 2: Tasa de crecimiento económico promedio per cápita de algunas economías de América Latina, período 2000-2019 10% más rico de la población en algunas economías de América Latina, promedio para el período 2000-2019	125
Cuadro 4: Dinámicas del menosprecio	220

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Contexto del Caribe Colombiano	285
Mapa 2: Presencia de la Fuerza Pública y Policía Nacional	295
Mapa 3: Grupos Armados Organizados	301

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: De la caja negra al casillero vacío	123
Diagrama 2: De la caja negra al casillero vacío para América Latina, período 2000-2019	126

# AUTORES

## **Adrián Rodríguez Miranda**

Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid. Es Licenciado y Magíster en Economía por la Universidad de la República (Uruguay), donde es docente e investigador del Grupo de Desarrollo Local y Regional del Instituto de Economía (que coordinó entre 2013-2019). En la misma casa de estudios es coordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial y fue coordinador de la Red de Estudios del Desarrollo. Sus líneas de investigación son el desarrollo económico local y regional y las políticas de desarrollo territorial. En dichas temáticas ha coordinado cerca de una quincena de proyectos de investigación y registra amplia experiencia en consultoría con gobiernos locales y organismos públicos. Es co-coordinador del Índice de Desarrollo Regional para América Latina ([www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)) y fue coordinador de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo entre 2011-2017 ([www.riedesarrollo.org](http://www.riedesarrollo.org)). Mail de contacto: [adrianrodriguezuy@gmail.com](mailto:adrianrodriguezuy@gmail.com) ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0096-1624>

## **Alexander Pérez Álvarez**

Doctor © en Antropología, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Magister en Estudios del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia. Docente Asociado adscrito al Programa de Trabajo Social de la Universidad de Cartagena, Colombia. Investigador en temas de diversidades sexuales, derechos humanos, intervención social y ciudadanías. Miembro del Grupo de investigación Cultura, Sociedad y Poder en Contextos Locales. Investigador y Asesor de la Corporación Caribe Afirmativo. E-mail: [apereza1@unicartagena.edu.co](mailto:apereza1@unicartagena.edu.co). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2254-8689>

## **Amaranto de Jesús Daniels Puello**

Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de Cartagena-RudeColombia. Además, cuenta con Maestría en Estudios Político-económicos de la Universidad del Norte, Colombia. A la fecha, se desempeña como Profesor Asociado de la Universidad de Cartagena, Colombia, y Director del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la misma institución. Es también Coordinador del Observatorio Montes de María, y miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Cultura y Política en el Caribe colombiano. Acredita 20 años de experiencia académica, investigativa en el área social, económica y educativa en la región Caribe colombiana. E-mail: [amarantodaniels@hotmail.com](mailto:amarantodaniels@hotmail.com)

## **Antonio Salas Martínez**

Doctor en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México). Licenciado en contabilidad por el Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (México) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Chihuahua (México). Docente del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua y del Instituto de Ingeniería y Tecnología de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Desde el año 2021 también se desempeña como Director de Prevención Social de la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez (México). Ha sido autor de varios libros y artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. Entre ellos: Manual de procedimientos: una herramienta de administración y control (2017), La investigación para el empoderamiento social: pilar del proceso de enseñanza-aprendizaje (2016) y Análisis del desarrollo internacional (2015) .

## **Armando Ojeda Arredondo**

Maestría en Administración y Licenciatura en Comunicación por la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH). Diploma de Estudios Avanzados de Comunicación y Cultura en la Sociedad de la Información por la Universidad de Sevilla. Actualmente está estudiando el Doctorado en Investigación en El Colegio de Chihuahua (COLECH). Docente investigador de tiempo completo del Programa de Publicidad de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Perfil PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente, México) desde 2015. Certificación en otras profesiones por ANFECA y Certificación en el Modelo Educativo UACJ. Líneas de investigación: Estudios y enseñanza del diseño e Historia de la imagen gráfica. E-mail: armando.ojeda@uacj.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5092-9502>

## **Camilo Vial Cossani**

Doctor en Ciencias Políticas, por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto Iberoamericano de Desarrollo Sostenible de la Universidad Autónoma de Chile y editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM). En la misma casa de estudios fue Vicerrector de Vinculación con el Medio y Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM). Además, se desempeñó como Jefe de División de Políticas y Estudios, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Sus principales líneas de investigación son descentralización y políticas de desarrollo local y regional. Dentro de ese marco de estudios, es el autor del Índice de Desarrollo Regional para Chile (IDERE - [www.idere.cl](http://www.idere.cl)) y coordinador de su versión latinoamericana (IDERE LATAM

www.iderelatam.com). E-mail de contacto: [camilo.vial@uautonoma.cl](mailto:camilo.vial@uautonoma.cl). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7860-382X>

### **Carlos Ernesto Flores Tapia**

Doctor (PhD.) en Ciencias Sociales y Jurídicas, por la Universidad de Cádiz, España. Además, tiene una maestría en Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior, por la Universidad Central del Ecuador. Profesor Investigador en la Pontificia Universidad del Ecuador -PUCE-. En los últimos años, se ha desempeñado también como director de la Escuela de Comunicación Social en la PUCE, sede Ibarra y como director de Planificación y Desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Espejo. Asimismo, ha colaborado como directivo, asesor y consultor en entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Sus principales líneas de investigación son Economía aplicada al desarrollo territorial y cambio tecnológico y Métodos cuantitativos y estadística aplicados al desarrollo territorial e innovación. E-mail de contacto: [cflores@pucesa.edu.ec](mailto:cflores@pucesa.edu.ec) Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1892-6309>.

### **Carmen Patricia Jiménez Terrazas**

Doctora en Ciencias de la Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Posdoctorado en Ciencias Administrativas y Gerencia por la Universidad de Carabobo. Maestría en Administración y Licenciatura en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Docente investigadora del Programa de Administración de Empresas de la UACJ. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado UACJ-CA-32 Estudios de comunicación en el ámbito laboral y la sociedad. Perfil PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente, México) desde 2006. SNI (Sistema Nacional de Investigadores, periodo 2018-2024), Nivel 1. Certificación en Administración por ANFECA y Certificaciones en el Modelo Educativo y Docencia en línea UACJ. Líneas de investigación: Socialización organizacional y comunicación en el ámbito laboral y salud. E-mail: [pjimenez@uacj.mx](mailto:pjimenez@uacj.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8242-5421>

### **Francisco Javier Maza Ávila**

Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas y Máster Interuniversitario en Economía y Desarrollo Territorial de la Universidad de Cádiz, España. Administrador Industrial de la Universidad de Cartagena, Colombia. En la actualidad, se desempeña como docente de tiempo completo e investigador de la Universidad de Cartagena, Colombia, adscrito tanto a la Facultad de Ciencias Económicas, como al Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Cuenta con más de 12 años de experiencia investigativa en las áreas económicas y sociales, en especial, en estudios sobre desarrollo territorial, conflicto y gestión pública. Ha sido también profesor invitado en la Universidad de Sevilla, España.

Es Investigador Senior y Par Evaluador de Minciencias. E-mail: fmazaa@unicartagena.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3936-8246>

### **Genaro Aguilar Gutiérrez**

Doctor en Ciencias Económicas, graduado con Mención Honorífica, por la Universidad Estatal de Campinas de São Paulo, Brasil. Maestro en Economía por la UNAM e Ingeniero Agrónomo especialista en Economía Agrícola por la Universidad Autónoma Chapingo. Realizó también un Posdoctorado en la Universidad de Sao Paulo en Brasil. Colaboró con el doctor José Graziano da Silva, quien hasta el año 2019 fue Director Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Ha recibido importantes premios nacionales por sus investigaciones sobre Pobreza y Política Social en México, como el Premio Maestro Jesús Silva Herzog de la UNAM (en 1998 y en 2008); el Premio Banamex de Economía 2001 y el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 2001; así como el Premio Nacional de Finanzas Públicas, de la Cámara de Diputados en 2008. Es autor de libros sobre Hambre, Desperdicio, Seguridad Alimentaria y Pobreza, y de numerosos artículos de investigación científica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, desde el año 2000, ha sido profesor de importantes universidades de América Latina, como la Universidad de São Paulo. Actualmente es Profesor Titular C en la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del IPN e integrante distinguido de la Academia Mexicana de Ciencias.

### **Gerardo Rodríguez Estupiñán**

Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, con trayectoria profesional en el sector público y privado; experiencia en gestión de proyectos e investigaciones sociales y económicas. Ha desempeñado cargos como: Secretario de Hacienda del Departamento de Bolívar, asesor financiero en fase de intervención de la empresa Mutual para el Desarrollo Integral de Salud EMDISALUD, Jefe de postgrados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena, Gerente Regional de la empresa Cootransboy, Docente Universidad de Cartagena de pregrado y postgrado. Investigador-consultor del Centro de Pensamiento Cartagena. Director del grupo de investigación Economía Pública de la Universidad de Cartagena. Autor de varios artículos científicos, entre ellos: Transformación en las finanzas públicas a partir de la Constitución de 1991; Educación e innovación: estrategia pendiente de desarrollo y competitividad en Colombia; Veinte años de constitución: ¿Avance o retroceso fiscal?; La educación y el ahorro como fuentes de crecimiento. E-mail: grodriguez27@gmail.com. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7634-2574>

## **Irene Centurión**

Candidata a Magister en Desarrollo Humano por FLACSO Argentina. Licenciada en Economía por la Universidad de la República (UDELAR). Desde 2020 integra el Grupo de Investigación en Desarrollo Local y Regional de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Sus principales líneas de investigación refieren al desarrollo territorial, en particular en la medición y análisis de los procesos de desarrollo humano. Es profesora de cursos relacionados con la descripción económica y la evolución económica de América Latina. Se ha desempeñado como asesora en el Instituto Nacional de Estadística y consultora en programas de la UE en el Gobierno Nacional. Trabajó para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia y fue autora de varios productos del Observatorio Territorio Uruguay (<https://otu.opp.gub.uy/reportes>). E-mail de contacto: irene.centurion@fcea.edu.uy. ORCID: 0000-0003-1447-3354

## **Ingrid Blanco Hernández**

Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad de Cartagena. Docente investigadora de pregrado y postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Cartagena. Jefe Departamento del Programa de Administración Industrial. Líder del Grupo Calidad de la Educación – Reformas, líneas de investigación Calidad de la educación, Evaluación, Acreditación y Reformas educativas. Ha publicado diversos artículos, libros y capítulos de libro. Ha participado como ponente en diversos eventos nacionales e internacionales Actualmente adelanta proyectos de investigación sobre internacionalización y las reformas educativas en la educación superior colombiana. E-mail: [iblancoh@unicartagena.edu.co](mailto:iblancoh@unicartagena.edu.co). Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3657-3121>

## **José Ángel Arreola Hernández**

Licenciatura en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Empleado en el sector privado. E-mail: [pepearreola23@gmail.com](mailto:pepearreola23@gmail.com) y [al130699@alumnos.uacj.mx](mailto:al130699@alumnos.uacj.mx)

## **Karla Lissette Flores Cevallos**

Máster en Economía y Desarrollo Territorial, por la Universidad de Cádiz, España. Economista titulada en la Universidad Técnica de Ambato - Ecuador. Actualmente se desempeña como investigadora y directora de proyectos económicos en la Fundación Los Andes – Ecuador y consultora especializada en educación financiera en la Fundación Crisfe - Ecuador. Sus principales líneas de investigación son Economía aplicada al cambio tecnológico y al Desarrollo Territorial, Economía internacional y

Econometría aplicada en análisis y propuestas de políticas públicas. E-mail: lisceva94@gmail.com Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0851-5319>.

### **Lizbeth Gabriela Corral Limas**

Tiene un doctorado en Administración, una maestría en Administración con especialidad en Recursos Humanos y una licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política, todos por la Universidad Autónoma de Chihuahua, con el reconocimiento como el mejor promedio de su generación. En su ejercicio profesional, ha ocupado diversos cargos a nivel directivo dentro del sector público y también se ha desempeñado en el sector privado. Es docente hora-clase de la Universidad Autónoma de Chihuahua, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Campus Juárez, impartiendo cátedra en la Licenciatura en Administración Pública y Ciencia Política. Ha publicado artículos en revistas internacionales. Sus líneas de investigación son la administración pública, la política y la participación política de las mujeres. Ha tomado diversos diplomados y cursos sobre sus líneas de investigación y participado en diversos eventos como moderadora y conferencista.

E-mail: lgcorral@uach.mx. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8811-750X>.

### **Luis Miguel Bolívar Caro**

Doctor en Gestión Estratégica y Negocios Internacionales en la Universidad de Sevilla, España. Magister en Negocios Internacionales e Integración y Administrador Industrial de profesión. Actualmente es director del programa en Finanzas y Negocios Internacionales y profesor asistente de la Universidad Tecnológica de Bolívar en Cartagena, Colombia. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Cornell e Investigador Honorario de la Universidad de Sevilla. Cuenta con una extensa experiencia profesional en comercio y negocios internacionales en múltiples industrias y es investigador en las líneas de integración económica, comercio internacional, inversión extranjera directa y estrategia internacional. Ha publicado en revistas científicas como *International Business Review*, *Baltic Journal of Management* y *Economía & Región*. E-mail: lbolivar@utb.edu.co; ORCID: [orcid.org/0000-0001-5341-6876](http://orcid.org/0000-0001-5341-6876)

### **Luis Reyner López Arellanes**

Médico familiar y doctor en Terapia Familiar, con más de 20 años de experiencia clínica. Egresó como médico de la Universidad Autónoma de Chihuahua para posteriormente especializarse en medicina familiar debido al profundo interés en el bienestar integral del individuo que afecta desde y hacia la familia. Debido al interés en apoyar integralmente a los pacientes obtiene su doctorado en terapia familiar y de pareja en 2015 para posteriormente incursionar en aspectos de género, participa activamente en sesiones docentes y de contención en asociaciones civiles en favor del bienestar de la familia y cómo docente en la formación de equipos de respuesta. Su línea investigación



son los comportamientos del individuo como reflejo de las problemáticas familiares y viceversa.

### **María del Carmen Pérez González**

Doctora en Ciencias Económicas de la Universidad de Cádiz, España. Coordinadora del Máster Oficial Interuniversitario en Economía y Desarrollo Territorial de la Universidad de Cádiz, en conjunto con la Universidad de Huelva y la Universidad de Jaén, y de doble titulación con la Université de Bordeaux, Francia. Investigadora principal del Grupo de investigación Globalización y Dinámica Territorial, desde el cual ha participado en diferentes proyectos de investigación, de cooperación y de innovación docente. Ha sido directora del Secretariado de Ordenación Académica de la Universidad de Cádiz. Asimismo, ha dirigido una decena de tesis doctorales que han obtenido la calificación de Sobresaliente Cum Laude. Ha realizado estancias en diferentes universidades europeas y latinoamericanas. Imparte docencia en doctorado, máster y grado (GADE y RRLL) y es coordinadora académica del Programa Erasmus, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cádiz, para las universidades francesas de Montesquieu-Bordeaux y París XIII y la Uniwersytet Warszawski de Polonia. E-mail: maricarmen.perez@uca.es. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3028-5268>

### **María Teresa Reyes Chacón**

Médico Familiar de 46 años de edad nacida y educada en Chihuahua, formación en medicina por la Universidad Autónoma de Chihuahua -UACH-, con experiencia en el campo clínico por más de 20 años, especialidad de Médico Familiar en 2008 por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez -UACJ-, con adscripción laboral en el IMSS de Ciudad Juárez, desde el 2010 se presentó la oportunidad de desempeñar el cargo de coordinador médico, por lo que realizó estudios en administración tanto de maestría como de doctorado en ese campo. Adicionalmente llevó a cabo estudios en educación a nivel de maestría. Ha incursionado en áreas de formación de recursos humanos para la salud, así como incursión en áreas académicas como ponente en congresos, foros, talleres y mesas redondas tanto en el campo clínico como en el administrativo, con enfoque en el área de comportamiento organizacional además con un interés particular en desarrollar investigación en administración de unidades médicas y en el área clínica epidemiológica. E-mail: tesareyes@gmail.com Registro ORCID: 0000-0003-4117-060

### **Mariana Inés Tezón**

Doctora en Psicología (Universidad Nacional de San Luis, Argentina), Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo (ELACID-USB, Colombia-Italia), Especialista en Pedagogía de las Diferencias (FLASCO, Argentina), Psicóloga (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Investigadora Senior (Minciencias) con

énfasis en ciencias sociales, humanas, políticas y educativas en Latinoamérica y el Caribe. Docente e investigadora del programa de Psicología de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco-Cartagena. Línea de Investigación: Contextos, conflictos y actores. Grupo de investigaciones en Ciencias Sociales y Jurídicas. E-mail: mtezon@tecnologicocomfenalco.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9509-5353>

### **Martha Aurelia Dena Ornelas**

Doctora en Ciencias Sociales (terminal de gobierno y políticas públicas). Docente por asignatura del programa de maestría en Administración Pública y en el programa de maestría Gobierno y Participación Ciudadana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UACH. Líneas de investigación en violencia, derechos humanos y políticas públicas. E-mail institucional: mdena@uach.mx. Código ORCID: 0000-0002-3379-1473.

### **Muriel del Rosario Vanegas Beltrán**

Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Cartagena, Magíster en Estudios del Caribe por la Universidad Nacional de Colombia e historiadora de la Universidad de Cartagena. Profesora Asociada de la Universidad de Cartagena, adscrita al Instituto Internacional de Estudios del Caribe de esa institución. Línea de investigación: Historia Social de la Educación en América Latina y el Caribe. Asimismo, investiga sobre las diversas formas de reproducción del conocimiento de los oficios en Colombia (siglos XVIII-XX).

E-mail: mvanegasb@unicartagena.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9723-0763>

### **Napoleón De La Rosa Peinado**

Máster of Science en Economía Texas, A&M University-College Station, EE.UU. Economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Colombia. Ha sido Secretario de Hacienda y Crédito Público del Distrito de Cartagena de Indias, Colombia e Investigador de la Fundación para el Desarrollo del Caribe –FUNDESARROLLO-. En la actualidad, se desempeña como consultor y analista. Líneas de investigación: finanzas públicas, métodos cuantitativos y organización. E-mail: napodelarosa@gmail.com

## **Pedro Municio Fernández**

Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor de doctorados, maestrías y seminarios en un gran número de universidades iberoamericanas. Fue director de la Revista Complutense de Educación. Ha publicado diversos libros y artículos sobre organización, calidad, cultura y evaluación. Fundador de la Red Universitaria de la Evaluación de la Calidad (RUECA). Tiene una amplia actividad investigadora. Actualmente trabaja en el diagnóstico de la cultura en las instituciones educativas, especialmente en el desarrollo de la competencia de saber pensar para transformar las organizaciones. E-mail: pmunicio@telefonica.net Código Orcid:

## **Perla Concepción Alvarado Arauz**

Maestra en Administración Pública. Docente en el Instituto Estatal de Seguridad Pública. Líneas de investigación en violencia y administración pública. E-mail: pcaa0407@gmail.com. Código ORCID: 0000-0003-3897-9528

## **Sofía Boza Martínez**

Licenciada en Economía por la Universidad de Sevilla con Premio Extraordinario Fin de Carrera y Premio al Mejor Expediente Académico, Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, Doctora en Economía en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid, con Tesis Doctoral galardonada con el Premio a la Mejor Tesis Doctoral 2010 de la Junta de Andalucía. Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile. Académica, profesora asociada y directora del Departamento de Gestión e Innovación Rural (Ex Economía Agraria) de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile y Académica del Instituto de Estudios Internacionales también de la Universidad de Chile. Su área de especialidad es la política agraria, contando con medio centenar de publicaciones académicas, técnicas y de divulgación. E-mail: sofiaboza@uchile.cl. ORCID ID: 0000-0001-5824-0515



## PRÓLOGO

En la actualidad las economías de los países de América Latina atraviesan por un periodo de importantes cambios económicos, políticos y sociales, cuyo proceso lo facilitan las iniciativas que fortalecen y estimulan las innovaciones y la actividad económica. Por ello, en tiempos de pandemia la recuperación precisa de una estrategia cuyos objetivos y acciones favorezcan el aumento de la productividad, la creación de empleo y el progreso económico y social. ¿Es el desarrollo territorial una estrategia adecuada para impulsar la recuperación económica? ¿Son útiles sus instrumentos para estimular los emprendimientos? ¿Se pueden superar las limitaciones que supone la pandemia?

El libro aborda los procesos productivos y las iniciativas que facilitan el funcionamiento de la economía en los países de desarrollo tardío de América Latina. Las empresas, las organizaciones y los territorios condicionan la integración económica y social en el momento actual, en el que los procesos de desarrollo son complejos en las economías emergentes y de industrialización reciente.

La importancia del libro va más allá de la conceptualización de los sistemas productivos, ya que los sitúa en el mundo real, analizando su dinámica y transformaciones. Para ello se adopta una visión interdisciplinaria (de la economía, de la sociología, de la psicología y de la antropología), y en la argumentación se sostiene que el desarrollo territorial se apoya en la cultura de las personas, de las organizaciones y de los territorios. La cultura es, también, identidad, ya que las sociedades la expresan con la producción de bienes y servicios que se venden en los mercados.

Por ello, no es posible entender la dinámica económica y el funcionamiento de la sociedad si no se tiene en cuenta que las instituciones y las reglas formales e informales permiten a las empresas y a las organizaciones públicas y privadas interactuar a través de las redes, de manera que afectan de forma diferente a los territorios. Las élites económicas y políticas tienen modelos mentales propios en cada territorio, lo que incide en sus decisiones de inversión, en las formas de organización y en la gestión de los proyectos. Así pues, las instituciones y las decisiones de las élites facilitan el conocimiento de las diferencias en los procesos de desarrollo de los territorios.

El sistema productivo y las redes condicionan la adopción de las innovaciones en tiempos como los actuales, en los que las tecnologías de la

información y de las comunicaciones dan lugar a una nueva Revolución Tecnológica. El funcionamiento adecuado de las instituciones permite a las empresas difundir el conocimiento, lo que a largo plazo genera el crecimiento de las economías de desarrollo tardío. Se puede, por ello, aceptar que las redes, las innovaciones y la cultura contribuyen al desarrollo sostenible de los territorios. Así pues, los territorios innovadores juegan un papel importante en la dinámica económica, en la formación de redes y en la interacción entre ellos.

En los procesos de desarrollo, además, las políticas públicas facilitan el acceso de los empresarios a los recursos económicos y sociales, les proporcionan la información relevante sobre las nuevas tecnologías y sobre los mercados nacionales e internacionales, y estimulan las inversiones, el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas. En este sentido, en el libro se muestra la relación que existe entre los sistemas productivos y la actividad empresarial, indicando cómo sus efectos contribuyen a los emprendimientos, dentro del contexto institucional y social en el que se toman las decisiones.

La recuperación de las economías de América Latina se estimula cuando se pone el acento en la dimensión territorial y microeconómica, y se activa la capacidad emprendedora existente en los territorios. Los procesos se facilitan con políticas que estimulen la competitividad de las empresas en los mercados globales, que impulsen la difusión del conocimiento en el tejido productivo, que activen las redes de los actores que toman las decisiones de inversión, y que dinamicen la articulación de las ciudades y regiones y la integración territorial. Los efectos de las políticas y de las iniciativas empresariales aumentan cuando se instrumentan de manera diferenciada en cada territorio, en función del potencial de desarrollo y de la capacidad de respuesta de las empresas y de los actores locales ante los retos que plantean los emprendimientos y el desarrollo económico.

Así pues, las políticas territoriales se realizan en un entorno que está cambiando y necesitan instrumentos adecuados para la nueva realidad. La dinámica de los territorios se está transformando y se desarrollan nuevos espacios innovadores como las regiones policéntricas y las ciudades globales, que requieren un sistema de transporte y comunicaciones potente y articulado; la organización de la producción es cada vez más flexible, las cadenas de valor se internacionalizan y se introducen innovaciones en la gestión y en la producción, por lo que las relaciones entre empresas y territorios cambian; la difusión de las nuevas tecnologías en los sistemas productivos y la organización territorial requiere la creación de centros de innovación que estimulen la competencia y el fortalecimiento de los sistemas productivos. El funcionamiento adecuado de la

economía solo es posible mediante códigos, normas y reglas que operen más allá del nivel local y nacional, es decir, a nivel internacional si se desea reducir los costes de producción y que las políticas de innovación sean más eficientes.

El libro se centra en cómo durante las últimas décadas se ha favorecido el desarrollo en América Latina. Se inicia con la aproximación teórica, que aporta una visión del desarrollo de los territorios con sistemas diferentes en los países, argumentando que las políticas de desarrollo en América Latina tienen objetivos claros (el comercio, las inversiones, nuevas tecnologías en la agricultura, la política fiscal). A continuación, se centra la atención en la cultura y en los desafíos que se producen en la actualidad: en el desarrollo del sistema educativo; en la participación creciente de las mujeres en la política; en los retos de la resistencia a la LGBT, y de la explotación sexual en territorios como Ciudad Juárez. Después, se analiza cómo los conflictos del reclutamiento infantil de la guerrilla y la violencia y la inseguridad ciudadana afectan a Colombia. Por último, se muestran los desafíos del desarrollo en América Latina, prestando especial atención a la nutrición, a la salud, al sistema tributario; y el libro se cierra señalando la importancia de la economía informal en Latinoamérica.

Con las aportaciones del libro, al mismo tiempo que se satisface el interés de los lectores por las respuestas a las cuestiones sobre la dinámica de los países, se muestran los retos que se producen a medida que se van degradando las acciones de las empresas, de las organizaciones y del sistema político. La experiencia reciente de los territorios de América Latina pone de manifiesto que las políticas de abajo hacia arriba favorecen la recuperación económica, dada su capacidad para utilizar el potencial de desarrollo existente en la economía y en la sociedad. Las iniciativas de desarrollo territorial actúan con eficacia sobre las fuerzas del desarrollo, cuando se articulan en una estrategia común y las acciones se ejecutan con la cooperación de los actores con competencias en el territorio.

**Antonio Vázquez Barquero**

Catedrático de Economía

Universidad Autónoma de Madrid

En Madrid a 4 de mayo de 2020





## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los territorios se ven enfrentados a un mundo cada vez más globalizado, traducido en la pérdida de su autonomía política y económica, además de mayores niveles de dependencia a los cambios económicos y culturales a escala mundial, entre otros -lo que la comunidad académica ha optado por denominarle “desterritorialización”-, generando imperfecciones que ha llevado a muchos territorios a dificultades cada vez más apremiantes. En este sentido, se ha llegado a plantear que, en la nueva economía global, sólo pueden competir los territorios que aprenden, es decir, aquellos capaces de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial, con base en el conocimiento -ampliamente entendido- y su aplicación al sector terciario avanzado, a la industria de alta tecnología y/o a la agricultura comercial (Silva, 2005). En atención a lo anterior, Sergio Boisier (2000) sostiene que las regiones poseen, dentro de su propia dinámica, la clave para su desarrollo y requieren, para generar condiciones y estados que permitan alcanzarlo, el diseño de políticas económicas y sociales que, partiendo de su heterogeneidad, reconozcan y atiendan sus necesidades y potencialidades.

El desarrollo de una región a partir del aprovechamiento de sus capacidades ha sido el objeto de numerosas investigaciones al respecto. Muchas de ellas han sido profundizadas por los nuevos teóricos del desarrollo, tales como Sergio Boisier (1995), Antonio Vázquez Barquero (2000), José Arocena (2002), Francisco Albuquerque (2004) y Tomas Carpi (2008), entre otros, quienes conciben el desarrollo como aquellos avances que resultan de las reestructuraciones y/o transformaciones efectuadas por los distintos factores que intervienen en la medición del desempeño económico de un territorio, región o país, y de la participación de las entidades tanto públicas como privadas y de la población en general. Por ello, establecer una relación entre el fortalecimiento de las capacidades productivas y el desarrollo de un territorio se ha convertido en un punto de partida para investigaciones, debates y discusiones que se han dado en distintos espacios y escenarios, con el fin de proporcionar una acertada solución.

América Latina ha jugado un papel fundamental en la construcción y fortalecimiento teórico del anterior enfoque de desarrollo, encabezado por economistas como Osvaldo Sunkel, (1970) Celso Furtado, (1973) y Raúl Prebisch, (1986). La teoría de la CEPAL, o también llamada Teoría Estructuralista del Desarrollo, nació como un pensamiento que cuestionaba la teoría neoclásica en su interpretación del comercio y desarrollo económico. Manifestaba que, para disminuir las brechas sociales -centro/periferia-, era

primordial aumentar la productividad e impulsar el fortalecimiento de la legislación social y las instituciones sindicales, con el fin de lograr mejoras sustanciales en los ingresos salariales.

Otro de los valores fundamentales de este modelo fue la inclusión de la planeación de estrategias para el desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, y pese al notable despliegue teórico de los últimos años, la dinámica económica mundial de los últimos dos siglos, y con grandes repercusiones en los países de América Latina, ha obligado a cambiar la visión del desarrollo. Las dinámicas territoriales, cada vez más complejas ante los escenarios de globalización económica, también han obligado a considerar, de forma integrada, tanto los factores endógenos a los territorios como aquellos factores emanados de las escalas nacionales y globales, lo que añade mayores desafíos para las políticas públicas territoriales. Según Doreen Massey (1995), esto también ha obedecido, en parte, a lo observado “(...) *en la propia forma de entender el concepto de lo espacial o territorial, que ha pasado de interpretarse como una dimensión neutra o pasiva a una donde adquiere un rol activo y estructural de los procesos sociales*”.

En este sentido, el desarrollo territorial comienza a ser entendido como un proceso que tiene como finalidad el progreso de la comunidad implicada en ese espacio, siendo su objetivo último alcanzar el bienestar económico y social de los individuos que la integran, participando de forma activa en las actividades económicas que se acometen. El desarrollo territorial también puede ser entendido como un proceso de cambio estructural emprendido por una sociedad organizada territorialmente, sustentado en la potenciación de los capitales y recursos existentes localmente, junto con el aprovechamiento de las oportunidades externas, con el fin de dinamizar la economía y de mejorar la calidad de vida de la población. En él intervienen elementos materiales -base natural, infraestructuras, instalaciones empresariales, entre otros- los recursos inmateriales -educación, investigación, cultura, relaciones sociales y políticas- y también las interacciones de actores y organizaciones sociales, que crean redes, sinergias y desarrollan competencias locales, como saber hacer, ambiente productivo, ambiente sano, cultura de desarrollo, asociatividad, además de las reglas de juego que facilitan el desarrollo.

En resumen, el concepto de *desarrollo* ha evolucionado a lo largo del tiempo, partiendo de una visión centrada únicamente en el proceso de acumulación de capital a otra que, sin dejar de lado lo anterior, se preocupa más

en su distribución. También ha sido habitual acompañar la palabra *desarrollo* de otros adjetivos –tales como territorial, local, endógeno, entre otros- que terminan siendo, cada uno de ellos, una parte del mismo concepto, porque no tienen un carácter excluyente, sino complementario. Es de resaltar, en todo caso, que las nuevas propuestas conceptuales miran a los territorios como aquéllos dotados de las capacidades y potencialidades para su desarrollo. También se acentúa el poder de autodeterminación de sus habitantes para definir la visión a lograr, así como las estrategias e instrumentos para alcanzarla. Con ello, el desarrollo deja de ser como un elemento externo al territorio y centralizado en un Estado –visión de “arriba hacia abajo”- para quedar en manos –o contar con una alta participación- de los actores del territorio, con capacidad para decidir su destino –visión de “abajo hacia arriba”-.

Partiendo de esta última visión, el desarrollo puede ser entendido como el cambio progresivo y positivo en la estructura económica y social de un ámbito territorial o de una población en especial, impulsado por la puesta en común y el aprovechamiento de las capacidades físicas e intelectuales de cada uno de los seres humanos presentes en él, apoyados en una infraestructura física e institucional acorde con sus realidades y potencialidades. Este concepto destaca al ser humano como la pieza fundamental del desarrollo de un territorio, pues lo reconoce como el agente generador y codificador del conocimiento, a partir de la relación de éste con su medio. En este sentido, sólo es el conocimiento útil lo que permite al ser humano combinar adecuadamente las capacidades presentes en un territorio -físicas, naturales, empresariales, de infraestructura, sociales, urbanas- para así lograr, junto con una institucionalidad acorde al contexto, la acumulación de capital y la generación de bienestar en el seno de la sociedad donde se desenvuelve.

El papel de los actores también incluye su participación en la planificación de su territorio, a partir de la visión de desarrollo construida y compartida por todos. Dicha planificación involucra la identificación de las capacidades, potencialidades y limitaciones territoriales, como base para la definición de los lineamientos de políticas públicas, así como de los instrumentos para su implementación, seguimiento y evaluación final. Por ello, ante un entorno cada vez más globalizado, la combinación adecuada de las capacidades condicionantes para el desarrollo de una región -sobre todo de aquéllas que basan su economía a partir de sus capacidades agropecuarias, como es el caso de muchos países latinoamericanos-, desde la apuesta de desarrollo construida y de las políticas e instrumentos diseñados para su implementación y seguimiento, requiere de la generación, transmisión y apropiación de un conocimiento pertinente con dichas capacidades regionales, por parte de la sociedad presente

en ese territorio, apoyados en unas reglas de juego acorde al contexto – institucionalidad-. En caso de que esto no suceda, el resultado final será una región con retrasos en su desarrollo y, por tanto, un bajo nivel de bienestar para sus habitantes.

En este contexto global, las diferentes áreas mundiales –según sus especificidades socioeconómicas, políticas, históricas, culturales y ambientales, entre otras- se enfrentan a importantes desafíos, en su senda hacia el desarrollo sostenible.

En este libro, se hace especial referencia a América Latina y a los significativos retos que debe superar para mejorar su situación actual. Es un espacio de profundización en la realidad latinoamericana, teniendo en cuenta que esta región, -de las más ricas del mundo en recursos naturales- presenta, entre otras características a resaltar, niveles de desigualdad personal, social, geográfica, económica, de acceso a las oportunidades, de los más altos a nivel mundial, tanto entre países como dentro de ellos; inestabilidad política y falta de continuidad en la aplicación de medidas estratégicas; retraso formativo en la población; elevada presencia de economía sumergida, no oficial; sistemas sanitarios que no cubren las necesidades de la población de manera amplia; falta de confianza en las instituciones; elevadas manifestaciones de profundos conflictos sociales y falta de seguridad.

Estos y otros temas sobre los desafíos a los que se enfrenta América Latina, se recogen en este libro, estructurado por grandes temáticas en cuatro amplios apartados, sobre todo, para poner de manifiesto y compartir entre estudiosos de estos aspectos, fomentándose el debate y, así, avanzar a partir de la participación de los diferentes actores territoriales.

La primera parte de este libro ha sido titulada **UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**. En ésta se recogen las aportaciones de investigadores sobre las teorías sobre el desarrollo desde una visión latinoamericana y considerando los actuales escenarios de globalización. Se revisa la evolución del concepto de desarrollo y su aplicación en los territorios objeto de estudio, así como los procesos latinoamericanos de integración y la situación de la región en el ámbito global. También se proponen diferentes sistemas de indicadores diseñados para un mejor conocimiento de la situación territorial, realización de diagnósticos y proyección del desarrollo territorial. A partir de lo anterior, se podría contribuir a dar una respuesta de una manera más

integral y sólida a los grandes desafíos a los que se enfrenta América Latina, a corto, medio y largo plazo, aunque los retos son muy difíciles de superar.

El primer capítulo de desde apartado se titula **PERSPECTIVA CONCEPTUAL DEL DESARROLLO DESDE LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS LATINOAMERICANAS Y DE LOS ACTORES TERRITORIALES**, de Carlos Ernesto Flores Tapia, María del Carmen Pérez González, Francisco Javier Maza Ávila & Karla Lissette Flores Cevallos. En este capítulo se realiza una aproximación conceptual a la teoría del desarrollo integral, territorial y sostenible, en el ámbito económico, social, territorial endógeno y ambiental, por un lado, a partir de la revisión y análisis de los aportes de los autores más significativos sobre los temas relacionados con los conceptos de desarrollo, y por otro, a partir de las aportaciones de las experiencias y percepciones de los propios agentes territoriales, protagonistas de sus dinámicas de desarrollo, todo esto con especial énfasis en América Latina por la aplicación y consideración del desarrollo en su evolución histórica y especialmente en la actualidad. El estudio concluye señalando que esta teoría se posiciona como la alternativa desde la cual, un determinado territorio, puede tomar conciencia de su situación, estableciendo sus capacidades y potencialidades y proyectándose al futuro mediante acciones colectivas consensuadas, siendo los actores territoriales los protagonistas de su propio proceso de desarrollo.

El segundo capítulo se titula **EL DESARROLLO COMO FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL Y TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: UN APORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS REGIONALES DE IMPACTO**, de Adrián Rodríguez Miranda, Camilo Vial Cossani e Irene Centurión. Este capítulo de libro incorpora un énfasis territorial al estudio del desarrollo en el continente, desde una mirada general y complementaria a la rica literatura basada en estudios de casos. Entre otros aspectos, ello implica, al menos: reflexionar sobre qué se entiende por desarrollo regional en América Latina y evaluar posibles consensos conceptuales; experimentar con mediciones de desarrollo subnacional que, sustentada en tal consenso conceptual, permita observar estándares relativos bajo una mirada comparativa entre unidades de análisis y a través del tiempo; comprender los principales patrones y dinámicas de las experiencias de desarrollo territorial en el subcontinente desde una mirada comparada; proveer información y análisis que apoye el diagnóstico e implementación de políticas públicas con orientación al desarrollo territorial y a la reducción de brechas subnacionales en América Latina.

En esa línea de trabajo se sitúa el Índice de Desarrollo Regional Latinoamericano, IDERE LATAM, un índice compuesto que incluye ocho dimensiones (educación, salud, bienestar y cohesión, actividad económica, instituciones, seguridad, medio ambiente, género), aplicado en 182 unidades subnacionales (provincias, estados, departamentos) de ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Uruguay). Así, este capítulo se propone explotar la información de dicho índice con dos objetivos: primero, para comprender mejor las dinámicas regionales del desarrollo latinoamericano y, en segundo lugar, para identificar grupos de regiones de diferentes países, pero con similares desafíos, buscando aportar a la construcción de agendas de desarrollo territorial diferenciadas y que superen la división de las fronteras nacionales.

El tercer capítulo se titula **REDES DE GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA**, de Luis Miguel Bolívar Caro, pretende comprender el estado actual de la inserción de Latinoamérica en el escenario de la globalización, así como su integración regional, para contrastar los beneficios u obstáculos que dicho nivel de inserción/integración han provocado en el desarrollo económico de los países de la región. Para este propósito se hace un análisis de la centralidad de los países latinoamericanos en las principales redes que componen la globalización. Particularmente se analiza la red de comercio internacional, la red de inversión extranjera directa y la red de migración. Seguidamente se analizan los indicadores de desarrollo, así como las claves que inciden en éste. La contribución de este trabajo busca, en primer lugar, exponer las dificultades que ha enfrentado el proceso de integración latinoamericano; y, en segundo lugar, explorar los efectos de dicho nivel de integración regional y global sobre el desarrollo. Con estos resultados, es posible informar a los tomadores de decisión sobre las condiciones en las cuales la integración regional es capaz de favorecer los procesos de desarrollo económico e identificar lecciones aprendidas sobre el aprovechamiento de la inserción de América Latina en la economía mundial.

Completa este primer apartado, el capítulo titulado **INDUSTRIALIZACIÓN TRUNCA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA** de Genaro Aguilar Gutiérrez. Este documento presenta las principales interpretaciones del proceso de industrialización trunca que América Latina vivió y algunas propuestas que permitirían recuperar el crecimiento y el logro del Desarrollo Económico y Social de la región. A partir de nuestro análisis discutiremos políticas de largo plazo que permitan alcanzar el objetivo social de mejorar la distribución del ingreso sin sacrificar la máquina del crecimiento

económico. Fundamentalmente, se trata de ampliar el mercado interno y las inversiones en recursos humanos (educación, salud y nutrición), crear condiciones para una mayor adaptación interna de la tecnología importada, modernización de la agricultura (vía fertilizantes, nuevas variedades), política fiscal (mayor progresividad del impuesto sobre la renta, impuestos sobre la riqueza o el patrimonio, incentivos fiscales a la mano de obra) y política salarial que, sin crear artificialmente desempleo, neutralice los efectos regresivos de la inflación.

La segunda parte del libro se titula **EDUCACIÓN, GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO**, y centra su atención en los retos existentes en estos tres aspectos claves en el desarrollo latinoamericano. La formación de los ciudadanos es un elemento clave en cuanto a las posibilidades de desarrollo de la región y por ello, la pertinencia de los sistemas educativos en las diferentes etapas y perfiles es uno de los grandes retos a superar. Junto con los procesos educativos, formativos y culturales, y muy vinculados a ellos, hay que destacar los desafíos respecto a la puesta en valor de los Derechos Humanos, aspectos absolutamente básicos para la existencia y el desarrollo personal y social. Trabajar para superar la discriminación de cualquier tipo -de género, étnica, religiosa, económica, de poder, entre otras- acabar con la violencia, fomentar la incorporación de la mujer en plena igualdad que el hombre en todos los aspectos económicos, políticos, sociales, profesionales, como ciudadana de primera y no relegada a un segundo orden, es uno de los grandes aspectos a conseguir. Para el progreso personal y social es necesario, como elementos mínimos, cubrir las necesidades básicas –incluyendo la educación y la formación-, así como respetar y cumplir con los Derechos Humanos fundamentales, desafío básico a conseguir para empezar a hablar de desarrollo sostenible.

El primer capítulo que compone este segundo apartado, se titula **EL RETO DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS: TRANSFORMAR SU CULTURA PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI**, de Ingrid Blanco Hernández & Pedro Muncio Fernández. El problema que se trata de abordar es especialmente complejo, dada la diversidad de las Instituciones de Educación Superior en América Latina, lo que implica lo distintivo de sus culturas; sin embargo, hay aspectos comunes que las identifican; por tanto, lo que pretende la investigación no es proponer cambios que pueden enfrentarse con alguna dificultad, sino reflejar paradigmas totalmente diferentes. Por una parte, se vive la realidad de un mundo racional que responde a los hábitos de la mayoría de las personas y por otro, se tiene la conciencia de que no es una forma de responder a las necesidades de esas personas en el mundo actual y

futuro. Se trata de hacer frente a una nueva concepción de la cultura, como la forma de gobernar el mundo y sus organizaciones, que para este caso se referirá a organizaciones educativas en el contexto latinoamericano.

La cultura aparece en las organizaciones porque estas necesitan hacer frente a su problema externo e interno de supervivencia y crecimiento. Según sean los problemas tienden a hacer adaptaciones externas o integraciones internas. Lo más habitual es la necesidad de conseguir las adaptaciones externas. En general, la supervivencia de una organización y en este caso las organizaciones educativas, depende de su habilidad de interactuar con su ambiente y conseguir adaptarse a las condiciones externas. El objetivo de la investigación es describir las transformaciones culturales que deben realizar las universidades latinoamericanas, para enfrentar los desafíos del siglo XXI, y asegurar su supervivencia y crecimiento. Para el desarrollo de esta investigación, se realizó un estudio cualitativo descriptivo que permitió mediante una revisión de la literatura, establecer las transformaciones culturales que deberán realizar las universidades latinoamericanas, frente a los desafíos que le impone el siglo XXI.

El segundo capítulo de este apartado se titula **EDUCACIÓN TÉCNICA EN AMÉRICA LATINA: UNA REFLEXIÓN DESDE EL CASO COLOMBIANO, 1900 – 1980**, de Muriel del Rosario Vanegas Beltrán. Este capítulo inicia con un recorrido de la experiencia histórica de continuas guerras civiles a lo largo de siglo XIX latinoamericano y colombiano, así como la necesidad que representó la entrada del siglo XX para los recién independizados Estados de construir un sistema educativo nacional para, a través de él, conducir la sociedad y la economía hacia el desarrollo y el progreso. Es por ello que en esta coyuntura emerge un paulatino proceso de modernización que encontró en la educación pública una importante plataforma para proveerse de técnicos y personal capacitado, mientras las naciones se acopiaban de ciudadanos alfabetizados.

Este capítulo se estructura en dos partes: En un primer apartado se aborda el surgimiento y provisión de la Educación Técnica en el sistema escolar público latinoamericano, a la luz de algunos casos representativos como México, Chile, Argentina y Brasil. El propósito de esta sección es identificar los principales hitos y políticas educativas que caracterizaron la evolución de la Educación Técnica recreando el panorama común que determinó la construcción de políticas educativas modernizantes, así como las circunstancias de orden económico, sociopolítico e ideológico que las impulsaron o afectaron. En un segundo



apartado, se estudia el caso colombiano a partir de la implementación y efectos de las distintas formas institucionalizadas de Educación Técnica por el Estado, analizando el funcionamiento de la formación en áreas técnicas agrícolas, industriales, comerciales y de economía doméstica, enmarcadas en el contexto latinoamericano en el que se aspiraba a la industrialización de sus naciones. Este abordaje permite recrear el panorama en el que se aspiraba a responder a la realidad nacional imperante, pero también a las exigencias del contexto internacional, lo que nos permitirá establecer la relación construida entre las variables Educación - Sociedad – Economía durante buena parte del siglo XX.

El segundo capítulo se titula **EL BINOMIO MUJER Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA**, de Lizbeth Gabriela Corral Limas. Este trabajo pretende visibilizar cómo ha sido la evolución de las mujeres en la esfera política en América Latina, desde las primeras manifestaciones sobre el tema, hasta la actualidad. Su abordaje se sustenta en que, para que exista una democracia legítima y completa, debe existir la participación de la mujer en la política; sin embargo, las mujeres han sido condicionadas durante décadas por la invisibilización, exclusión, misoginia, discriminación, desigualdad, violencia, entre otras circunstancias, y además, han tenido que sortear diversos obstáculos de todo tipo, sociales, culturales, económicos y desde luego políticos, los cuales han sido prácticas recurrentes en el ejercicio de la política en los países latinoamericanos. América Latina es una región que cuenta con similitudes culturales, históricas, jurídicas y lingüísticas, entre otras, y la intervención de las mujeres en la política ha ido incrementándose en los últimos años respaldada por cambios relevantes; sin embargo, hay que señalar que aún se mantiene dentro de algunos sectores de la sociedad la creencia y tradición de que existen espacios “destinados” para las mujeres como lo son la atención de las cuestiones del hogar y la familia, y además, el cumplir el rol de “aditamento” del hombre, relegándola a un segundo plano.

El tercer capítulo de este segundo apartado lleva por nombre **RESISTIR AL MENOSPRECIO Y LUCHAR CON EL ESTIGMA. VIOLENCIAS, DENEGACIÓN DE DERECHOS, INJURIA Y RESISTENCIAS DE PERSONAS LGBT EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**, escrito por Alexander Pérez Álvarez. En este artículo se pretende reconocer desde un nivel exploratorio y un enfoque fenomenológico, experiencias vividas de menosprecio y resistencia en personas con orientaciones sexuales e identidades diversas de género en algunos países de América Latina y el Caribe, como Colombia, Honduras, República Dominicana y Nicaragua. Enfrentarse a discriminaciones, vulneraciones a su integridad, dignidad, libertad personal y demás derechos fundamentales es una manera contante sobrevivir al estigma y

resistir el menosprecio. Las reflexiones presentadas son resultado de un proceso de investigación realizado por el autor durante los años 2019 y 2020 con el apoyo de la Fundación Triángulo de España, a través de un proceso de articulación institucional y una estrategia de investigación compartida de diferentes organizaciones de la sociedad civil en los cuatro países: Somos CDC de Honduras, Diversidad Dominicana de República Dominicana, Asociación Nicaragüense de Transgéneros (ANIT) y la Corporación Caribe Afirmativo de Colombia. Un esfuerzo que además busca desarrollar investigación y generar conocimiento desde la sociedad civil en un tema minimizado en muchos de los ámbitos académicos de estos países.

El capítulo que cierra este apartado lleva por nombre **MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRATA SEXUAL DE ADOLESCENTES EN CIUDAD JUÁREZ. UNA TRANSGRESIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS**, de Martha Aurelia Dena Ornelas y Perla Concepción Alvarado Arauz. En él se señala que uno de los grandes desafíos de la sociedad y de los gobiernos en la actualidad es la protección de los derechos humanos. La trata de personas es considerada como una actividad que transgrede esos derechos, los cuales residen en las dimensiones básicas del desenvolvimiento de la personalidad, lo reconozca o no el ordenamiento jurídico positivo y aun cuando este los niegue. Es así como la trata de personas con fines de explotación sexual es una actividad que promueve la mercantilización del cuerpo humano y somete a quienes la padecen, a un escenario de violencia e indignidad al considerarlas como cosas susceptibles de transacción comercial. Por ello, es pertinente la exploración de este fenómeno que no logra ser mitigado por las estructuras formales ni por la sociedad.

Por lo anterior, este capítulo centra su atención en la exploración de casos reales para la identificación de los verbos rectores del delito de trata sexual como son la captación, enganchamiento, transportación, entrega, recepción, alojamiento y retención, así como los mecanismos de promoción para la explotación sexual de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua desde la intervención de algunos medios de comunicación que participan como precursores de la trata. Los resultados permiten identificar los mecanismos de captación y enganchamiento, lo que exhibe también la intervención de algunos medios de comunicaciones locales, así como los espacios en los que se actualiza la explotación sexual en la urbe. Lo anterior expone un paneo general del fenómeno en la ciudad y resalta la flemática respuesta de las instituciones frente al mismo.

La tercera parte de este libro se titula **CONFLICTO, SEGURIDAD Y DESARROLLO**, y centra su atención, por una parte, en los conflictos con participación de grupos armados ilegales en América Latina, con especial atención a lo ocurrido en Colombia, y la incidencia que ha tenido tanto en el reclutamiento de niños y niñas, como en la vulneración de derechos humanos y la pérdida de seguridad entre los ciudadanos. Todos estos problemas que afectan a los Derechos Humanos, profundos y condicionantes de las posibilidades de desarrollo, inciden en otros aspectos que, así mismo, frenan los procesos de desarrollo: la confianza de los ciudadanos en el sistema socioeconómico y en las instituciones. Estos importantes desafíos requieren de un trabajo serio, constante, y con la participación de los diferentes actores territoriales.

El primero capítulo de este tercer apartado se titula **RECLUTAMIENTO INFANTIL POR GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN TIEMPOS DE AISLAMIENTO SOCIAL Y ESCOLAR POR COVID-19 EN COLOMBIA**, de Mariana Inés Tezón. En él se trata de una problemática social y política que afecta de manera directa e indirecta a los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (en adelante NNAJ) de las sociedades latinoamericanas que viven en un contexto de conflicto armado local. Este es el caso de Colombia: el conflicto armado está presente hace más de seis décadas, mediante la manifestación humana donde convergen múltiples intereses, expectativas y problemas desde distintas dimensiones en esferas políticas, sociales y económicas. Este contexto de guerra local, ha arrojado como resultado un alto índice de reclutamiento infantil a causa de la vulnerabilidad y obstáculos que presenta el desarrollo territorial esta parte de la población afectada. Por lo anterior, el objetivo general del presente capítulo consiste en analizar las consecuencias sobre el desarrollo humano que fomenten el reclutamiento infantil en población vulnerable de Colombia a causa del aislamiento social preventivo producido por el Covid-19. Para ello, se plantea una metodología de tipo cualitativa-exploratorio descriptiva, mediante el análisis de actualización de documentos e informes de desarrollo local del Caribe colombiano.

El segundo y último capítulo de esta parte, se titula **VIOLENCIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL CARIBE COLOMBIANO. NUEVAS DINÁMICAS Y VIEJOS PROBLEMAS PENDIENTES**, de Amaranto Daniels Puello. En él se señala que el Caribe colombiano es una región con múltiples contrastes donde coinciden el afianzamiento de un desarrollo territorial desequilibrado, la acumulación de problemas sociales y económicos no resueltos, asociados a recurrentes ciclos de violencia asociada al conflicto armado y la criminalidad organizada, limitando el goce efectivo de los derechos humanos. Ahora bien, el contexto reseñado se

corroborar a nivel nacional en sus particularidades y complejidad, en el abordaje de la problemática sobre la seguridad, los derechos humanos y la violencia en el Caribe colombiano, en donde la transición de ser un territorio en disputa hacia el afianzamiento de la convivencia y el Estado social de derecho es una tarea que apenas se inicia.

El cuarto y último apartado del libro se titula **OTROS DESAFÍOS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**, y centra su atención (sin pretender abordarlos en su completitud) en otros desafíos que afronta América Latina que requieren ser atendidos, para promover su desarrollo. Entre ellos se encuentran los asociados a la seguridad alimentaria y nutricional, la eficiencia de su sistema tributario, los sistemas de salud y el empleo informal que, actualmente, provocan importantes problemas muy extendidos por toda la región. Los retos a los que se enfrenta América Latina para avanzar en el desarrollo de la región de una manera sólida y sostenible son numerosos y de muy diversa índole. Por eso, en este último epígrafe se quiere dar una muestra de otros desafíos que deben ser considerados y superados ya que también dificultan avanzar, tanto a nivel personal, social, nacional y regional.

El primer capítulo de este cuarto apartado se titula **DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN Y SINDEMIA: EL CASO DE CHILE**, de Sofía Boza Martínez. El objetivo del capítulo es analizar los desafíos que conlleva garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en Chile, tanto en el contexto de la transición nutricional que ha atravesado el país, con cambios dramáticos en la dieta, como en el escenario presente y futuro de sindemia. Para ello, en primer lugar, describiremos el funcionamiento del sistema alimentario en Chile, haciendo hincapié en la producción y la comercialización de alimentos. A continuación, revisaremos el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, considerando sus cuatro dimensiones. Tras ello, analizaremos cómo el escenario de sindemia ha afectado a la producción y comercialización de alimentos en Chile, poniendo el foco especialmente en la pandemia del COVID-19 y en la sequía. Finalmente, concluiremos con una reflexión que nos permita, con base a los resultados obtenidos, sistematizar cuáles son los principales retos que afronta Chile para transitar hacia un sistema alimentario que sea sustentable, inclusivo y apropiado nutricionalmente.

El segundo capítulo se titula **EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN AMÉRICA LATINA**, de Gerardo Rodríguez Estupiñán y Napoleón De La Rosa Peinado. El objetivo principal del documento es analizar

el comportamiento del sistema tributario de América Latina teniendo en cuenta el concepto de elasticidad tributaria, con el fin de establecer la necesidad de unas reformas estructurales y constantes en el tiempo, en aras de mejorar el comportamiento de la totalidad de ingresos tributarios. Asimismo, se hace un análisis descriptivo del comportamiento tributario de América Latina y posteriormente se enfatiza en el caso de Colombia. Para realizar el análisis cuantitativo se utilizará información de 21 países de América Latina en el periodo 2010-2018. A través de estimaciones de métodos de panel, se calculará la elasticidad, teniendo en cuenta variables que puedan afectar la dinámica de ésta. Posteriormente se profundiza en Colombia, a la vista del presente y futuro, simulando escenarios de comportamiento de la elasticidad y evasión tributaria para los próximos años, teniendo en cuenta la realidad Covid y pos-Covid. Como resultados del análisis, se concluye que el comportamiento del ingreso tributario en el subcontinente es ligeramente elástico, teniendo una oportunidad de mejora para los próximos años. Adicionalmente, para el caso de Colombia, disminuir los altos niveles de evasión y mejorar del fortalecimiento fiscal, se constituyen en retos importantes en la búsqueda de una sociedad con mayor bienestar y más equitativa.

El tercer capítulo se titula **SUBJETIVIDAD EN TRABAJADORES DE LA SALUD Y SU IMPACTO EN LA EFECTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA**, escrito por María Teresa Reyes Chacón y Luis Reyner López Arellanes. En su desarrollo aborda en forma general los modelos de organización de los sistemas de salud en países con esquema neoliberal como México, Colombia y Chile; describiremos las estructuras operativas de dichos modelos y los impactos que han tenido sobre la infraestructura, los usuarios y principalmente los trabajadores de la salud. Se contrastan tres sistemas de salud en tres países latinoamericanos (Chile, México, Colombia) con similitudes estructurales entre ellos y paralelamente considerables divergencias. Este contraste permite describir y comprender las estrategias implícitas en las decisiones tomadas y objetivos implementados en el sistema nacional de salud, conduciendo finalmente a la descripción de los efectos en la prestación de servicios. Así mismo, lo anterior nos habilita puntualizar el impacto que genera tanto individual como grupal sobre las percepciones de los trabajadores del sistema de salud desde diferentes perspectivas (económica, social, política). Finalmente se intenta explicar y describir este fenómeno tomando como referencia de base la ideología de Foucault, complementada por aspectos aportados por James Scott como marco teórico que nos permita comprender el cómo o el por qué se presentan percepciones y actitudes en cada individuo frente a este panorama o contexto social y que se refleja en la calidad de la atención de salud.

El cuarto y último capítulo de este apartado se titula **EMPLEO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA: CASO DE ESTUDIO DESDE LA SOCIALIZACIÓN DE LA JUBILACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO**, escrito por Carmen Patricia Jiménez Terrazas, Armando Ojeda Arredondo y José Ángel Arreola Hernández. En él se señala que los trabajadores informales en América Latina representan en promedio, cerca del 60% de la fuerza de trabajo y de éstos, cerca del 40% carecen de protección social. Esto se traduce, para su jubilación, en una nula previsión para el retiro desde el sistema contributivo, aunado a su falta de seguridad social en salud, por lo que conocer el fenómeno de la socialización de la jubilación en empleados informales latinoamericanos, es el objetivo de este estudio. Este trabajo está enfocado a la protección social con la que cuentan, factores personales, económicos y sociales que favorecen o desfavorecen su preparación para el retiro, cuál es su visión sobre la educación para el retiro, así como las mejores formas para garantizarlo. La investigación es un estudio de caso entre vendedores ambulantes de Ciudad Juárez, México, mediante enfoque cualitativo, diseño fenomenológico empírico, muestreo dirigido con estrategia de muestreo de casos típicos, por criterio y participantes voluntarios, mediante entrevista semiestructurada.

Por tanto, en este libro se pretende contribuir a la discusión y al debate sobre los amplios y diferentes desafíos a los que se enfrenta América Latina en su proceso de desarrollo sostenible, y su relación con el resto del mundo, para fomentar la participación y la responsabilidad compartida entre todos los actores territoriales públicos y privados y avanzar en la posible consecución de esos retos, a partir de un mejor conocimiento de la situación actual y de su diagnóstico real y completo.

**Francisco Javier Maza Ávila**  
Universidad de Cartagena (Colombia)

**Antonio Salas Martínez**  
Universidad Autónoma de Chihuahua (México)

**María Del Carmen Pérez González**  
Universidad de Cádiz

# PARTE I: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA







# **PERSPECTIVA CONCEPTUAL DEL DESARROLLO DESDE LAS TEORÍAS ALTERNATIVAS LATINOAMERICANAS Y DE LOS ACTORES TERRITORIALES**

**Flores Tapia Carlos Ernesto**  
**Pérez González María del Carmen**  
**Maza Ávila Francisco Javier**  
**Flores Cevallos Karla Lisette**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El concepto de desarrollo y su aplicación está inmerso en una profunda evolución histórica, donde destacan dos líneas claves que van a ser tratadas en este trabajo: de una parte, el carácter multidisciplinar, interconexionado y sistémico de los elementos a considerar en el ámbito del desarrollo -no estrictamente económico, sino ampliado a las interacciones sociales, políticas, ambientales, culturales o históricas, entre otros-; y, de otra, la cada vez más intensa participación de los agentes territoriales tanto en su aportación a la elaboración del diagnóstico territorial -por procedimientos participativos y colaborativos- aspecto fundamental para el posterior diseño y aplicación de las políticas públicas territoriales, como en las estrategias y dinámicas territoriales para conseguir un desarrollo sostenible. Además, deben considerarse las particularidades y especificidades de cada región, de cada espacio, para su propio desarrollo y su capacidad de contribuir al desarrollo inter e intraterritorial.

En esta línea, el objetivo de este artículo es plantear una aproximación a esa evolución del concepto de desarrollo, atendiendo a las dos líneas anteriormente señaladas y aplicadas a un territorio muy significativo por su evolución socioeconómica-histórica y su situación actual de pobreza y sobre todo de desigualdad, la primera zona de desigualdad a nivel mundial: Latinoamérica.

Las desigualdades y la pobreza son un lastre para el desarrollo. Es innegable el cuestionamiento de la sostenibilidad de las medidas de reducción de la pobreza y desigualdad, sin contar con un crecimiento económico estable y dinámico a largo plazo y sin considerar también otras dimensiones del desarrollo que no sean exclusivamente la económica (Vázquez-Barquero, 2007a). Se requiere un marco de desarrollo basado en los derechos humanos y en un nuevo contrato social que implique, entre otros aspectos, la creación de servicios sociales universales de alta calidad y la redistribución del ingreso, bloqueando

así la transmisión intergeneracional de la desigualdad (Ocampo, 2015; M. Pérez-González & Castillo-Eslava, 2017).

En este contexto, la definición de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas adquiere su real dimensión: “*la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (United Nations, 1987). El desarrollo sostenible se considera como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo, teniendo como meta el equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo territorial y la sustentabilidad ambiental.

El desarrollo sostenible pasa por la reducción de las brechas de la desigualdad, consideradas inexorables por Piketty (2014), que Stiglitz (2016), las considera como opciones políticas relacionadas con aspectos fiscales, salarios, y asignación de recursos, entre otros. La desigualdad económica se traduce como desigualdad política, consecuentemente deteriorándose la estabilidad social. Por su parte, la CEPAL considera necesario, para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 vinculada con el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018), un planteamiento macroeconómico para el desarrollo, señalando que se requiere:

*i) una política fiscal y tributaria que guarde coherencia con el financiamiento del programa de desarrollo social, la inversión pública y las políticas de desarrollo productivo; ii) una demanda agregada que se sitúe a niveles coherentes con el PIB de pleno empleo y iii) un tipo de cambio sostenible a lo largo del tiempo, en concordancia con el balance de la cuenta corriente (Ffrench-Davis, 2015, p. 151).*

## 2. MÉTODOS

La revisión teórica y estado del arte que sintetizan los aportes de los principales autores relacionados con los conceptos de desarrollo, se desarrollan a partir de la aplicación de las técnicas bibliográfica y documental, en formatos impresos y digitales; particularmente en técnicas de búsqueda, gestión y sistematización de la información científica sustentada en bases de datos como Scopus, ScienceDirect, Web of Science -Clarivate Analytics-, Latindex, Dialnet, Google Scholar, Redalyc, Scielo, Publindex y en bibliotecas virtuales, tales como Digitalia, EBSCO-Books, e-libro, e-brary, EBL, Getabstract, Springer Link Books. Asimismo, la revisión de fuentes primarias y secundarias se complementan con técnicas cualitativas tales como entrevistas y grupos focales, poniéndose en valor la participación de los agentes territoriales -a nivel individual y colectivo- y su percepción y contribución al desarrollo de su entorno desde la

perspectiva de las instituciones, las empresas, los ciudadanos, o la propia sociedad.

En este sentido, para construir y contrastar el modelo conceptual de desarrollo desde la perspectiva de América Latina es necesaria la implicación de los diferentes actores territoriales. Por eso, se utilizan en este trabajo dos técnicas: la entrevista semiestructurada y el grupo focal que se aplican a una muestra de actores representativos del sector público, del sector privado y de la academia de la provincia de Tungurahua, en Ecuador, predispuestos a colaborar con la investigación.

La entrevista individualizada se desarrolla mediante una conversación con un determinado propósito o intencionalidad que se fija a partir de unos objetivos de investigación (*García et al.*, 1986; Rubio & Varas, 2004), mientras que el Grupo Focal tiene como intención recabar puntos de vista, actitudes, sentimientos y emociones que ocurren durante la interacción entre los participantes sobre una temática propuesta por el investigador, a fin de obtener una multiplicidad de perspectivas en el grupo (Escobar & Bonilla-Jiménez, 2009; Mella, 2000).

Se aplica la técnica del Grupo Focal, a dos grupos diferentes, integrados por personas representativas del sector público, privado y de la academia. Luego, para lograr la cobertura de las categorías de análisis, se diseña y aplica la entrevista individualizada que consta de un cuestionario que profundiza sobre cada una de las variables o factores seleccionados relacionados con el marco conceptual del desarrollo.

Los criterios de selección de la muestra para aplicar la entrevista individualizada son: personas mayores de 18 años de edad, actores con trayectoria de representatividad pública, privada o académica en la provincia de Tungurahua y su disponibilidad para participar en la investigación. La cantidad de entrevistas aplicadas estuvieron en función de la cobertura o saturación de las categorías de análisis. El número de entrevistados fue de 58 -género masculino 42 y género femenino 16-; sus ocupaciones son directivas gerenciales y puestos de alta responsabilidad, de los que 37 pertenecen al sector privado, 12 al sector público y 9 a la academia. Los participantes del primer grupo focal, por su parte, provienen de la academia y del sector público, con una formación profesional de maestría, siendo cinco del género masculino y uno del femenino. Los participantes del segundo grupo focal provienen del sector privado, sector público y de la academia, su formación profesional es de maestría y son cuatro del género masculino y tres del femenino.

**Tabla 1:** Técnicas y fuentes primarias -2020-

Técnica	Procedencia del actor social	Número de participantes
Entrevista semiestructurada	Sector público	58 entrevistas
	Sector privado	
	Academia	
Grupo focal	Funcionarios públicos locales y de entidades desconcentradas.	Dos grupos focales (sies y siete participantes respectivamente)
	Sector privado.	
	Academia.	

**Fuente:** Elaboración propia

### 3. CONCEPTOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO

El concepto de desarrollo se enriquece en la década de los 80's a raíz de la incorporación del concepto de sostenibilidad ambiental presentado en el *Informe Brundtland*, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (United Nations, 1987). Hasta entonces, el pensamiento económico,

*(...) no contemplaba explícitamente ni el espacio, ni las instituciones. Hay que decir que tampoco era muy receptivo a las preocupaciones sobre la dimensión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo, ni siquiera en el sentido negativo de los límites del crecimiento que ya eran preocupantes para Malthus, Ricardo y Mill (Daly, 1987, p. 36).*

Los procesos de desarrollo sostenible -particularmente, en los ámbitos económico, social y ambiental-, tienen profundas raíces institucionales y culturales (Appendini & Nuijten, 2002). Las instituciones juegan un rol importante en el desarrollo porque pueden reducir los costos de transacción y producción, incrementan la confianza entre los actores económicos, fomentan el tejido empresarial y la cooperación y favorecen el surgimiento y consolidación de redes (Rupashingha, Goetz, & Freshwater, 2002).

Camagni (2003) sostiene que las barreras al desarrollo aparecen, frecuentemente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional. No puede haber desarrollo sostenido si no se fortalece el capital social. Esto implica un capital de normas, hábitos y relaciones que facilitan el intercambio, la innovación y, por lo tanto, el desarrollo social. El capital social involucra la caracterización organizacional, como la confianza, las normas y las

redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas (Llanes-Dueñas, 2017). La incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo es prácticamente indiscutible, permitiendo así superar la visión antropocéntrica y economicista del desarrollo (Bárcena *et al.*, 2016; Max-Neef *et al.*, 2010).

El concepto de desarrollo en el que profundiza este artículo destaca que, además de sostenible, el desarrollo es territorial. Esto implica, en primer lugar, aproximarse al concepto de territorio y, en segundo lugar, conceptualizar sobre el desarrollo territorial. La premisa fundamental es que el espacio no es simplemente un factor adicional, sino el factor esencial en la comprensión, análisis e interpretación del crecimiento y desarrollo económico, donde la teoría del desarrollo territorial y la política territorial juegan un rol clave en la búsqueda de equidad social y sostenibilidad ambiental, dimensiones inherentes al desarrollo sostenible. En este sentido, la aproximación al concepto de territorio permite adelantar un concepto integral de este término que Albuquerque y Pérez (2013, p. 2) lo sintetizan así:

*El concepto de territorio (...) no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo.*

Consecuentemente, en el territorio se conjugan relaciones sociales, siendo el lugar donde la cultura y demás rasgos locales no transferibles, propios y singulares, se han enraizado. El territorio es el lugar donde las personas, las empresas y los demás actores interactúan y se interrelacionan, donde las instituciones públicas y privadas, mediante su accionar, intervienen para regular y potenciar la sociedad (Camagni, 1991).

Al concepto de territorio es inherente la relación entre sociedad y naturaleza, adquiriendo dimensiones estratégicas de poder político, soporte físico económico y representaciones culturales, de tal manera que, en el campo económico, cabe preguntarse cómo se construye la interrelación entre la acumulación de capital, los apoyos materiales, institucionales, ideológicos y cómo estos repercuten en el dinámica territorial, así como también de qué manera la geopolítica explica e implica las relaciones entre desarrollo, globalización y territorio (Cuervo, 2006).

De hecho, la dinámica geográfica de los procesos socioeconómicos y culturales ha generado la teorización sobre el desarrollo territorial, insistiendo que el territorio no es simplemente un elemento explicativo, sino más bien el actor clave en el desarrollo territorial que trasciende al ámbito económico e integra las dimensiones social, cultural, política y ambiental (Flores-Cevallos & Flores-Tapia, 2017; María Pérez-González & Jiménez-García, 2012). Para Albuquerque y Dini (2008), el desarrollo territorial no responde únicamente a la dimensión económica, sino que es un proceso participativo que fomenta los acuerdos colaborativos entre actores tanto públicos como privados de un territorio, facilitando así el diseño y ejecución de una estrategia común de desarrollo sustentada en el aprovechamiento de los recursos y ventajas del territorio.

Siguiendo a estos autores, el desarrollo tiene cuatro componentes, a saber: desarrollo humano, desarrollo social e institucional, desarrollo económico local y desarrollo ambiental. Este enfoque permite, por ejemplo, el análisis de la productividad y competitividad territorial, por cuanto toma en cuenta dichos componentes del desarrollo territorial para establecer, entre otros aspectos, sus fortalezas y debilidades. Ahora bien, como se ha manifestado anteriormente en este artículo, el desarrollo tiene carácter integral, territorial y sostenible en los ámbitos económico, social, territorial endógeno y ambiental.

Cabe agregar que el desarrollo territorial implica el análisis de la heterogeneidad de la estructura económica y social interna y de su articulación o no con la producción. A la vez, representa una visión integrada de funcionalidad entre el sector rural y el urbano, superando enfoques tradicionales que supeditan el desarrollo rural al desarrollo urbano (Albuquerque & Pérez, 2013). Por lo tanto, el desarrollo urbano no se presenta aislado del desarrollo rural, sino en permanente interrelación y complementariedad en un único territorio, destacándose éste como el actor fundamental del desarrollo territorial (Vázquez-Barquero, 2017).

Por otra parte, los sistemas productivos territoriales están compuestos por un tejido empresarial ubicado en un determinado contexto institucional y territorial, con unas particulares dotaciones de infraestructura, equipamiento, servicios, representaciones culturales y entorno sociopolítico que potencian o frenan el desarrollo territorial (Costamagna, 2015). Se necesita, entonces, potenciar momentos para la participación de instituciones públicas y privadas, que puedan generar procesos de eficiencia colectiva o ventajas competitivas derivadas de economías externas y de la acción conjunta de los agentes (Bianchi & Miller, 1999). Los ámbitos de interacción colaborativa pueden darse en

múltiples escenarios, ya sea con altos niveles de informalidad y cooperación o en escenarios formales, de mayor duración y con acuerdos explícitos (Dini *et al.*, 2007b), siendo, por ejemplo, la economía social, una alternativa viable para potenciar procesos de desarrollo territorial sostenible (María Pérez-González & Jiménez-García, 2012).

En este sentido, según Dini, Ferraro y Gasaly (2007a), existen tres tipos de iniciativas de articulación territorial que activan factores de competencia diversos, pero a la vez complementarios: las redes empresariales, los clústeres y, por último, los proyectos territoriales, estableciendo oportunidades para un número más amplio de empresas de manera potencial y que, para internalizar esas oportunidades, deberán actuar activamente en su integración dentro de sus propias estrategias.

A esta clasificación de iniciativas hay que incorporar las iniciativas emprendedoras promovidas por el sector público, el privado, las alianzas público-privadas y por las organizaciones de la economía popular y solidaria. A la vez, es pertinente distinguir en los tipos de proyectos de desarrollo territorial, unos, con un enfoque eminentemente empresarial y, otros, con un enfoque preponderantemente asociativo denominados de concienciación colectiva endógena (Castillo, 2017) conformados y gestionados exclusivamente por actores locales.

Albuquerque y Dini (2008, p. 12) enfatizan también en la dimensión endógena del enfoque territorial, dando a entender lo regional y lo local como *ámbitos* territoriales, precisando que el desarrollo local es un enfoque territorial y ascendente “*abajo-arriba*”, que requiere la intervención y colaboración de otros niveles decisionales del Estado -provincia, región, nación-, con el fin de favorecer la consecución de los objetivos del desarrollo endógeno:

*(...) hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.*

Es así, entonces, que relacionándolo con la concepción del desarrollo sostenible, se ha suscitado una nueva perspectiva del desarrollo territorial que ha tomado la acepción de “*desarrollo endógeno*” o también “*enfoque endógeno*” (Vázquez-Barquero, 2007b; Barroso, 2013), de tal manera que este enfoque justifica el diseño e implementación de políticas públicas, dadas las deficiencias

inherentes al paradigma hegemónico que se reproducen usualmente también a nivel local o territorial.

Resulta importante destacar que el desarrollo endógeno es una aproximación “*abajo-arriba*” (Albuquerque & Pérez, 2013), siendo los actores locales como las empresas, organizaciones, entidades locales y la propia sociedad los protagonistas del proceso dinámico de desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social, territorial endógena y ambiental.

No se puede dejar de lado el planteamiento de Stiglitz y Walsh (2009) y Dziembowska-Kowalska y Funck (2000), sobre la cultura como factor decisivo de cohesión social. En ella las personas pueden reconocerse mutuamente, crecer en conjunto, desarrollar la autoestima colectiva y preservar los valores culturales, cuestiones que tienen una gran importancia para el desarrollo endógeno, por cuanto ellos sirven como fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se debilitan, contribuyendo también a reforzar el sentimiento de identidad territorial (Vázquez-Barquero, 2007a).

Señalado todo lo anterior, el desarrollo sostenible integra, por una parte, la mejora cuantitativa resultante del crecimiento y desarrollo económico y, por otra, los niveles cualitativos del bienestar humano y la equidad en el corto, mediano y largo plazo con el manejo adecuado de los recursos biofísicos y geoquímicos del planeta. Por tanto, el desarrollo es integral en la medida en que al concepto de desarrollo se incorpora sinérgicamente en el territorio los aspectos inherentes a la sostenibilidad social, territorial endógena y ambiental (Galindo *et al.*, 2015).

## **4. DESARROLLO INTEGRAL, TERRITORIAL Y SOSTENIBLE DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA**

### **4.1. Propuesta conceptual de Desarrollo**

*La teoría estructuralista* del desarrollo proporciona un corpus teórico clave sobre desarrollo económico, particularmente para Latinoamérica, tomando forma de la mano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Se inicia en la década de los años 40 con la crítica a la teoría neoclásica del comercio internacional por parte de la teoría del deterioro de los términos de intercambio, que luego deriva en el modelo centro-periferia, propuesta angular del estructuralismo latinoamericano (Bértola, 2015).



El estructuralismo tiene como exponentes prominentes a Raúl Prebisch (1901-1986), Ignacio Rangel (1914-1994), Arthur Lewis (1915-1991), Aníbal Pinto Santa Cruz (1919-1996), Celso Furtado, (1920-2004) y Osvaldo Sunkel, (1929). Estudian temas tales como las relaciones de poder y dependencia analizadas bajo la perspectiva de los conceptos centro-periferia, las ventajas comparativas y el predominio de la restricción externa –concepto tratado a continuación-, el carácter dual del desarrollo económico en distintos niveles -que se revela en fenómenos tales como la heterogeneidad estructural-, la oferta ilimitada de trabajo -que incide en la distribución del ingreso-, el desarrollo como cambio estructural, el desarrollo guiado por el Estado en materia de inversión en infraestructura y desarrollo productivo, la inflación como un problema de desarrollo económico y la necesidad de la inserción regional e internacional para superar el subdesarrollo. Influyen en esta corriente el pensamiento keynesiano, poskeynesiano y shumpeteriano (CEPAL, 2009).

El estructuralismo deviene luego en la escuela denominada neoestructuralismo, la cual tiene como sus principales representantes a Luiz Bresser (1934), Ricardo French-Davis (1936), Fernando Fajnzylber (1940-1991), José Ocampo (1952), Jorge Katz (1954), entre otros. Surge como un paradigma alternativo al neoliberalismo, a la vez que supera el pensamiento estructuralista en la medida que incorpora en el análisis el escenario de apertura y globalización, sosteniendo que “(...) *los principales problemas económicos de América Latina y el Caribe no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica o a imperfecciones del mercado, sino que son más bien de carácter solo endógeno y estructural y de origen histórico*” (Bárcena & Prado, 2015, p. 14).

Otra corriente que, desde la perspectiva latinoamericana, cuestiona los conceptos de crecimiento económico y desarrollo económico es el enfoque desde el mundo andino, denominada del *Buen Vivir*, siendo su principales promotores Acosta (2011) Cortez (2011) y Gudynas (2011). Manifiestan explícitamente que no se trata de la construcción de un estado de bienestar, sino más bien de una alternativa a las teorías del desarrollo económico; por lo tanto, no descartan, por ejemplo, los aportes del saber occidental ni los enfoques y prácticas activistas del ambientalismo o el feminismo.

A partir de la revisión de los conceptos y aspectos teóricos previos, se plantea el desarrollo integral, territorial y sostenible como un proceso y forma de vida personal y colectiva en permanente construcción, caracterizado por el despliegue e interacción sinérgica de las capacidades y potencialidades de un determinado territorio y orientado hacia una calidad de vida elegida libremente

por los actores del territorio -que incluye los ámbitos económico, social, territorial endógeno y ambiental- y que permite e impulsa el bienestar personal en sociedad, la equidad, la igualdad de oportunidades, la diversidad cultural y la relación armónica con la naturaleza.

El desarrollo integral, territorial y sostenible se define como un proceso incremental de mejora, en el territorio, de las condiciones de vida de las personas en armonía consigo mismas, con los demás seres humanos y con el entorno natural, resultante de factores impulsores endógenos de índole económico, social, ambiental y cultural, instrumentalizado mediante políticas públicas, planes, programas y proyectos de acción colectiva: emprendimientos, redes, clústeres y proyectos productivos territoriales (Flores-Tapia, 2019).

En este sentido, se trata de un concepto de desarrollo en construcción, caracterizado por la multicausalidad y multidimensionalidad, un concepto complejo que ha evolucionado a lo largo de la historia del pensamiento económico y que se viene enriqueciendo con nuevos componentes, visiones y adjetivos. Se destaca particularmente el enfoque territorial del desarrollo, siendo el territorio un actor fundamental del proceso, dotándole de especificidad al mismo. Por su parte, el énfasis en lo “*endógeno*” permite construir el desarrollo de “*abajo hacia arriba*” y de manera mancomunada entre los actores territoriales, creando mejores condiciones de vida para la población, con criterios de equidad y sostenibilidad ambiental. El enfoque de desarrollo territorial endógeno sostenible incorpora una cuádruple perspectiva desde la cual se formulan e implementan políticas, planes, programas y proyectos, a saber: la dimensión humana, la socio-institucional, la económica y la ambiental, o lo que la CEPAL denomina “*pilares del desarrollo sostenible*” (Bárcena & Prado, 2015).

Lo anterior, pone manifiesto la importancia de incidir en el proceso de desarrollo integral, territorial y sostenible, particularmente mediante políticas públicas que atiendan a las especificidades territoriales, en el marco de la planificación sustentada en una visión consensuada y donde los actores del territorio sean los protagonistas, tal como lo señalan Aguilar y Lima (2009a): “*Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a éste*”. Para ello, será indispensable partir de la realización de un diagnóstico territorial que permita poner de manifiesto los problemas, realidades y potencialidades del territorio. Además, se requiere prestar atención también a algunos desafíos, tales como la articulación entre la micro y macroeconomía para el desarrollo, la interrelación corto-mediano-largo plazo, la alta volatilidad y bajo crecimiento de las economías regionales y el contexto de la globalización, la diversidad étnica y

cultural, la diversidad generacional y de género, el entorno político y social, así como la incidencia de la investigación y desarrollo y de la tecnología en los modelos productivos y en el comercio, entre otros.

#### 4.2. El Desarrollo desde la percepción de los actores territoriales

Los actores territoriales -las instituciones, empresas, universidades y centros de investigación, asociaciones civiles, ciudadanos y la sociedad en general- son los verdaderos protagonistas de las dinámicas de desarrollo del territorio. Su participación e implicación en los procesos de desarrollo como elementos endógenos y teniendo en cuenta el resto de especificidades de esa región, determinan las características, posibilidades y garantías de éxito en cuanto a la sostenibilidad e impacto del propio desarrollo. Por ello, en este trabajo se ha tenido muy en cuenta las aportaciones de los agentes territoriales, destacándose los resultados y contribución participativa más relevantes desde su percepción en la construcción del concepto de desarrollo integral, territorial y sostenible y relacionándolos con los conceptos revisados como alternativos de desarrollo y la propuesta conceptual desde la perspectiva de América Latina.

Es así entonces que, a criterio de los entrevistados y participantes del grupo focal, el dinamismo del contexto económico, social, tecnológico e institucional hace que el desarrollo integral, territorial y sostenible pase a ser uno de los aspectos de especial preocupación para orientar las políticas públicas territoriales y nacionales (Bielschovsky, 2009; Silva, 2003).

*“Para qué estamos aquí, ¿cuál es nuestra visión?, ¿cuál es nuestro plan de trabajo?, ¿qué es lo que queremos hacer?, ¿a dónde queremos llegar?, ¿a quienes queremos llegar? y ¿qué es lo que queremos conseguir? Teniendo bien claro los objetivos, entonces ahí sí, se establecen las estrategias a dónde queremos llegar”.* Participante GF 2.2 (Actor territorial representante del sector empresarial).

*“Y volvemos entonces al punto de partida, el cultural. Es un poco el querer despojarnos de la situación. Despojarnos de ciertos criterios. Ventajosamente está el sector empresarial, está el sector gubernamental, estamos la academia. Podemos sumar esfuerzos. Creo que así, dando los primeros pasos, pequeñitos tal vez. (...) Este puede ser el inicio de algo mucho más grande”.* Participante GF 2.7 (Actor territorial representante de la academia)

Agentes sociales, representantes de diferentes estamentos, abogan por el desarrollo integral, más allá de los criterios estrictamente económicos, que responda a los interrogantes y objetivos señalados y que se plantea y gestiona mediante estrategias coordinadas, considerando los diferentes sectores y elementos determinantes de ese territorio.

*“Los recursos económicos públicos y privados, por la condición en que se encuentra el país, son limitados. Por lo tanto, una inversión debe obedecer a un estudio minucioso de todos los factores tales como fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas. Todo esto tiene como fin generar un producto y/o servicio de excelente calidad, pero a bajo costo, que se sustente en el tiempo”.* Entrevistado 3.7 (Actor territorial representante de la mediana empresa)

Los entrevistados y participantes del grupo focal ponen en valor la necesidad de realizar un desarrollo completo sobre el territorio para, a partir de él, dinamizar sus posibilidades de desarrollo endógeno. Tanto en su elaboración como en el diseño, gestión y ejecución de esas estrategias de desarrollo, los agentes territoriales son los verdaderos protagonistas de su propia historia y evolución.

*“Mi empresa consultora se dedica a eso, allí trabajamos con personas del sector rural, con los indígenas, para decirles: ustedes si pueden, tienen capacidades de sobra, oportunidades cuando no hay se deben buscar. Y nosotros trabajamos a nivel del país diciendo a los jóvenes, especialmente a los de los colegios, más que todo indígenas, cómo responsabilizarnos. (...) Hay que cambiar la mentalidad de yo víctima, yo pobre”.* Participante GF 2.1 (Actor territorial representante del sector indígena).

*“Yo creo que el rol de la universidad, además de formar talento humano, es investigación y desarrollo. La universidad debería estar investigando cómo es lo de la exportación, facilitando, socializando (...) Yo más bien propondría que se inicie un trabajo conjunto entre la academia, el gremio empresarial y el sector público”.* Participante GF 2.1 (Actor territorial representante del empresariado).

La formación y el emprendimiento social es un elemento clave para impulsar y fomentar el desarrollo de las poblaciones y los territorios, poniéndose en valor los recursos endógenos y fiel ejemplo del modelo de desarrollo “*de abajo a arriba*”. El papel de las universidades en el fomento del emprendimiento es clave mediante la formación, la creación de EBT`s, *spin-off*, *start-up*, relacionados y vertebrados en un entorno concreto, en un sistema productivo territorial particular, a partir de sus elementos propios territoriales.

*“El tema de la democratización, entendería, es igual a derechos iguales e iguales obligaciones y que todos los ciudadanos tengamos acceso justamente a la información. Y luego, obviamente acceso a crédito (...) Que los sectores agrícolas tengan ese acceso, ese derecho, entonces ahí se estaría democratizando”.* Entrevistado 3.8 (Actor territorial representante del gobierno autónomo descentralizado municipal).

*“Definitivamente debe haber más acceso hacia los activos como la tierra, la formación, la información, créditos. Como vuelvo y repito, la única manera de democratizar el acceso a los activos productivos es a través del cambio de la legislación, de la rebaja de los impuestos y de eliminar las trabas burocráticas. Otro aspecto importante sería el aspecto de educar y concientizar a las familias para que ellas provean de la educación*

*necesaria en sus hogares a sus hijos, para que estos hijos, puedan educarse y desarrollarse profesionalmente, comercialmente, industrialmente en cualquier área*". Entrevistado 3.12 (Actor territorial representante del sector privado).

En definitiva, el papel de las instituciones es determinante en los procesos de desarrollo territorial integral sostenible, el acceso a las posibilidades, a la formación, los procedimientos, las reglas del juego tanto formales como informales son capaces bien de dinamizar o de frenar los procesos de desarrollo (Vázquez-Barquero & Rodríguez-Cohard, 2018).

Por otra parte, las nuevas condiciones de la productividad y competitividad vinculadas a la innovación, la calidad, talento humano, creatividad, redes de contactos, sistemas, diseño y diferenciación de bienes y servicios, logística, entre otras, permiten un nuevo protagonismo de los territorios y deja abierta la posibilidad de impulsar un desarrollo sostenible integral, territorial, sostenible en los ámbitos económico, social, territorial endógeno y ambiental.

*“La variable empresarial tiene que ver mucho con el desarrollo y aplicación de sistemas de gestión, aplicación de tecnologías limpias, de seguridad y salud ocupacional, del cuidado del medio ambiente -que hoy es un aspecto muy importante, no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional. Hay que hacer concientización sobre este aspecto, el uso de tecnologías limpias para promover productos, el uso de la tecnología para hacer ventas por internet”*. Entrevistado 1.23 (Actor territorial representante de medios de comunicación social).

*“Se debería fomentar más el emprendimiento. Se debe crear liderazgo, es la verdad, es lo que falta. Porque es el miedo a liderar, el miedo a avanzar, el miedo a impulsarse (...) Todos tenemos, como decir en la sangre, que nosotros somos emprendedores. Sí, pero a veces necesitamos ese empuje, que alguien nos diga: dale, avanza; entonces eso es lo que necesitamos”*. Participante GF 2.2 (Actor territorial representante del sector privado).

Para los participantes en las entrevistas y grupos focales, resulta clave la vinculación de las políticas públicas y el desarrollo con las especificidades territoriales, por medio de una política de productividad y competitividad, asimismo, integral, territorial y sostenible.

*“Se debe tomar en cuenta que los ejes básicos y centrales, los pilares fundamentales de la sostenibilidad son justamente la economía, la sociedad y el ambiente. Y al ser el ambiente uno de estos ejes estaríamos hablando de que no serviría de mucho que una provincia sea tan productiva desde el punto de vista de los resultados económicos (...) No serviría de mucho si esto ha conllevado que la sostenibilidad ambiental vaya en decadencia y que, por ende, ponga en riesgo los medios y los recursos naturales en nuestra querida provincia. De tal manera que, una propuesta de producción*

*ecoeficiente, como apoyo a la sostenibilidad ambiental en el sector de la producción y la promoción de ella, considero que es totalmente necesaria*". Entrevistado 3.9. (Actor territorial representante de la academia).

*"Se busca mejorar la soberanía y seguridad alimentaria, justamente generando y buscando en el tema agropecuario que la gente se apropie de lo que nosotros tenemos acá, de lo que nosotros sabemos producir"*". Entrevistado 3.10 (Actor territorial, funcionario público, técnico de gobierno autónomo descentralizado provincial).

*"Para que un territorio realmente se desarrolle tiene que tener un ordenamiento en función de sus características físicas, de sus características naturales, de sus características geográficas, geomorfológicas y de sus características de paisaje cultural"*". Entrevistado 3.9 (Actor territorial representante de la academia).

*"Creo que una política local de mejora de la distribución del ingreso que no contemple un modelo económico diferente al actual, no podrá ser sostenible y, por lo tanto, continuará el ciclo de escasez y de violencia"*". Entrevistado 3.6 (Actor territorial representante del empresariado).

Lo anterior deja en evidencia que, desde los agentes territoriales, se está apostando por un modelo de desarrollo territorial, integral y sostenible, que conlleva cambio tecnológico, modernización de los sistemas productivos, sostenibilidad económica, ambiental, social y territorial, igualdad en las posibilidades y el acceso a los recursos, todo ello a partir de la participación activa interrelacionada de los propios actores del territorio y de sus particularidades, coincidiendo con la tendencia hacia la que se está dirigiendo y evolucionando el marco conceptual y el modelo teórico de desarrollo en algunos países de América Latina.

## 5. CONCLUSIONES

El concepto de desarrollo integral, territorial y sostenible en el ámbito económico, social, territorial endógeno y ambiental va posicionándose como la alternativa desde la cual, un determinado territorio, a partir de un conocimiento compartido por sus agentes socioeconómicos de su situación real y potencial, estableciendo sus capacidades y potencialidades, puede ir diseñando y aplicando acciones colectivas consensuadas –políticas, planes, programas, proyectos-, siendo sus propios actores territoriales, los protagonistas de sus dinámicas de desarrollo, teniendo en cuenta las especificidades territoriales así como los factores externos y su articulación.

La política pública –así como cualquier otra acción colectiva- resultante de una visión de desarrollo integral, territorial y sostenible deber ser diseñada y ejecutada conteniendo y proyectando esos factores que la definen, -integral,

territorial y sostenible-, implicando una doble dirección: primero e imprescindible, de “*abajo hacia arriba*” y, segundo, de “*arriba hacia abajo*” -no como adaptación de lo macro a lo micro o de lo global a lo local, sino como articulación sinérgica micro-macro o local-global. Esta visión de desarrollo y de política pública post crisis COVID-19 originada en una estrategia de doble vía, en primer lugar, de “*abajo-arriba*” y, luego, de “*arriba-abajo*”, no es funcional al sistema dominante -como podría criticarse desde las corrientes marxistas o del Buen Vivir, entre otras-, sino que es más bien una alternativa al modelo hegemónico en el marco de una visión democrática inclusiva y equitativa, de tal manera que la política pública subnacional esté vertebrada también a la política nacional de desarrollo.

La principal contribución de este trabajo es el aporte teórico realizado en el cual se plantea una aproximación a la conceptualización multidimensional aplicada al desarrollo, adentrándose en la perspectiva de la teoría del desarrollo integral, territorial y sostenible en sus aspectos económico, social, cultural, territorial endógeno y ambiental, destacando el protagonismo de la participación de los agentes territoriales en la percepción y en los procesos dinamizadores del desarrollo. Esta perspectiva del desarrollo conlleva la integración sinérgica de los aspectos históricos, económicos, sociales, laborales, políticos, institucionales, territoriales, culturales y ambientales en la construcción de condiciones de vida sostenibles para las personas y sus entornos.

El enfoque del artículo hacia América Latina abre otras muchas líneas de investigación a desarrollar tanto dentro de este territorio, como en otros espacios y atendiendo a diversos factores y estrategias de desarrollo, pero siempre considerando la participación de los agentes territoriales como clave en las dinámicas de desarrollo integral, territorial y sostenible.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2011). Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir. In *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* (pp. 189–208). Plural Editores. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>
- Aguilar, C., & Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales, Contrib. a las Ciencias Soc.*, 1–29. [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36744491/Que\\_son\\_y\\_para\\_que\\_sirven\\_las\\_politicas\\_publicas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1505158482&Signature=rt1uc9Wnh4pO6kSkuVuwogWcvl0%253D&response-content-disposition=inline%253B%20filena](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36744491/Que_son_y_para_que_sirven_las_politicas_publicas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1505158482&Signature=rt1uc9Wnh4pO6kSkuVuwogWcvl0%253D&response-content-disposition=inline%253B%20filena)
- Albuquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2008). *Introducción a la Guía de aprendizaje FOMIN* (Instituto de Desarrollo Regional (ed.)). Fundación Universitaria -

- Universidad de Sevilla.  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35778584>
- Alburquerque, F., & Pérez, S. (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local*, 4, 1–24.  
<http://www.revista.cigob.net/numeros>
- Appendini, K., & Nuijten, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*, abril. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/10802-papel-instituciones-contextos-locales>
- Bárcena, A., & Prado, A. (2014). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36699-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir>
- Bárcena, A., & Prado, A. (2015). Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI. In CEPAL. NU. CEPAL. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-y-corrientes-heterodoxas-en-america-latina-y-el-caribe>
- Bárcena, A., Prado, A., Cimoli, M., & Pérez, R. (2016). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental*. CEPAL. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40669-la-union-europea-america-latina-caribe-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-gran>
- Barroso, M. (2013). La Teoría de Desarrollo Local. In *Teorías y estrategias de Desarrollo Local* (Vol. 84, pp. 487–492). Universidad Internacional de Andalucía.
- Bértola, L. (2015). Patrones de desarrollo y Estados de Bienestar en América Latina. In *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 261–296). CEPAL. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-y-corrientes-heterodoxas-en-america-latina-y-el-caribe>
- Bervejillo, F. (1996). *Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial*.  
<http://www.uv.mx/personal/tcarmona/files/2010/08/Bervejillo-19951.pdf>
- Bianchi, P., & Miller, L. (1999). *Innovación y territorio: Políticas para las pequeñas y medianas empresas*. Editorial JUS.  
<http://centrolindavista.org.mx/Innovacion2016.pdf>
- Bielschovsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, abril, 206.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37423/1/S2009196\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37423/1/S2009196_es.pdf)
- Camagni, R. (1991). *Innovation networks: spatial perspectives*. Belhaven Press.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, 2, 31–57. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900202>
- Canzanelli, G. (2004). Valorización del potencial endógeno, competitividad territorial y lucha contra la pobreza. *Center for International and Regional Cooperation for...* [http://www.ilsleda.org/usr\\_files/papers/valorizacion\\_po\\_169499.pdf](http://www.ilsleda.org/usr_files/papers/valorizacion_po_169499.pdf)
- Castillo, J. (2017). *La Trampa de la Desigualdad y la Salud Agropecuaria en*



- Latinoamérica : El caso de Nicaragua*. Universidad de Cádiz.
- CEPAL. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de La CEPAL*, 173–194. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37415-revista-cepal-no97>
- Cortez, D. (2011). La construcción social del “Buen Vivir “(Sumak Kawsay) en *Ecuador: Genealogía del diseño y gestión política de la vida*. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, 1–23. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2788>
- Costamagna, P. (2015). *Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial*. <http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/6d70346f107b400a6d14e56e9f71d108.pdf>
- Cuervo, L. (2006). *Globalización y territorio*. CEPAL - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7315-globalizacion-y-territorio#>
- Daly, H. (1987). The Economic Growth Debate: What Some Economists Have Learned But Many Have Not. *Journal of Environmental Economics and Management*, 14, 323–336. <http://www.sciencedirect.com/sdfe/pdf/download/eid/1-s2.0-0095069687900258/first-page-pdf>
- Dini, M., Ferraro, C., & Gasaly, C. (2007a). Lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de los proyectos de integración productiva. *CEPAL-FOMIN*, marzo, 1–39. [http://www.value-chains.org/dyn/bds/docs/625/IADB\\_lessons\\_in\\_VC\\_projects\\_06.pdf](http://www.value-chains.org/dyn/bds/docs/625/IADB_lessons_in_VC_projects_06.pdf)
- Dini, M., Ferraro, C., & Gasaly, C. (2007b). *Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina* (n.º 180; Desarrollo Productivo). <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/12/dini-et-al-2007.pdf>
- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario. *Revista de La CEPAL*, 69, 103–118. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12191/1/069103118\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12191/1/069103118_es.pdf)
- Dziembowska-Kowalska, J., & Funck, R. H. (2000). Cultural activities as a location factor in European competition between regions: Concepts and some evidence. *The Annals of Regional Science*, 34(1), 1–12. <https://doi.org/10.1007/s001680050123>
- Escobar, J., & Bonilla-Jiménez, F. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología*, 9(1), 51–67.
- Ffrench-Davis, R. (2015). Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo. In *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y El Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 129–154). CEPAL. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-y-corrientes-heterodo>
- Flores-Cevallos, L., & Flores-Tapia, C. (2017). Análisis econométrico del desempleo y crecimiento económico: aplicación de la Ley de Okun para la economía

- ecuatoriana en el período 1990 - 2010. *EKOTEMAS*, 3(2), 97–118.  
<https://www.ekotemas.cu/index.php/ekotemas/article/view/226/146>
- Flores-Tapia, C. (2019). Propuesta de mejora de la productividad y competitividad territorial en el contexto del cambio de matriz productiva del Ecuador aplicada a la provincia de Tungurahua. Universidad de Cádiz.
- Galindo, L., Samaniego, J., Alatorre, J., Ferrer, J., Reyes, O., & Sánchez, L. (2015). *Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39840-ocho-tesis-cambio-climatico-desarrollo-sostenible-america-latina>
- García, M., Ibáñez, J., & Alvira, F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza Editorial S.A.
- Gudynas, E. (2011). Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, 1(febrero), 1–20.  
<https://doi.org/http://www.rebelion.org/plancolombia/gallego180203.pdf>
- Llanes-Dueñas, L. (2017). Los efectos de la dinámica social sobre el crecimiento económico: aplicación al Departamento del Meta (Colombia). *Panorama Económico*, 25(3), 423–442.  
<http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/2084>
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: Opciones para el futuro*. Biblioteca CF+S.
- Mella, O. (2000). Grupos Focales - Focus Groups. *Cide*, 1–27.  
<http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/856/txtcompleto/txt105091.pdf>
- Naciones Unidas. (2018). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. In *Publicación de las Naciones Unidas: Vol. Mayo*. CEPAL. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ocampo, J. (2015). *América Latina frente a la turbulencia económica mundial*. In *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y El Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 93–110). CEPAL.  
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-y-corrientes-heterodoxas-en-america-latina-y-el-caribe>
- Pérez-González, M., & Castillo-Eslava, J. (2017). Desde la colonización hasta una decolonialidad con concienciación colectiva endógena: el caso de América Latina. *Panorama Económico*, 25(4), 577–600.  
<http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/2090/1712>
- Pérez-González, María, & Jiménez-García, M. (2012). Dinámica territorial y Economía Social: una reflexión con especial referencia a Andalucía ante los cambios sociales. *Revista de Estudios Empresariales*, 1, 40–58.  
<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/650>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Belknap Harvard.  
<http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/pdf/G2.2.pdf>
- Rubio, M., & Varas, J. (2004). *Ámbitos de análisis de la realidad. El análisis de la realidad en la intervención social. Métodos y técnicas de investigación*. Editorial

CCS.

- Rupasingha, A., Goetz, S., & Freshwater, D. (2002). Social and institutional factors as determinants of economic growth: Evidence from the United States counties. *Regional Science*, 2(april), 139–155.  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1435-5597.2002.tb01227.x/abstract>
- Silva, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*.  
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=7ybW7r6ercgC&oi=fnd&pg=PA13&dq=PRODUCTIVIDAD+Y+COMPETITIVIDAD+TERRITORIAL&ots=f72RYqUemF&sig=nx0BJNordSP1bZ8Uj1vglbcREhU>
- Stiglitz, J. (2016). *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*. Penguin Random House.  
<http://app.pucesa.edu.ec:9040/OPAC/Home/VerUnaFicha?auth=0&idficha=72274&fichano=17284&idbiblio=1&idtipomat=1&titRev=La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales>
- Stiglitz, J., & Walsh, C. (2009). *Microeconomía* (4e ed.). Ariel.  
<http://app.pucesa.edu.ec:9040/OPAC/Home/BusquedaSimpleEjemplares?searchString=stiglitz&nombrebib=Biblioteca Juan Pablo II&idbib=1&registros=5>
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.  
[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documents/Informe Brundtland \(En inglés\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documents/Informe Brundtland (En inglés).pdf)
- Vázquez-Barquero, A. (2000). *Desarrollo endógeno y globalización*. EURE (Santiago). [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612000007900003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900003)
- Vázquez-Barquero, A. (2007a). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial/Endogenous development. Theories and policies of territorial development. *Investigaciones Regionales*, 11, 183–210.  
<http://search.proquest.com/docview/1460177556?accountid=14495>
- Vázquez-Barquero, A. (2007b). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183–210.  
<http://search.proquest.com/openview/07b80736449b52cbfa6bf7b4f2717a84/1?pq-origsite=gscholar>
- Vázquez-Barquero, A. (2017). Dinámica productiva y desarrollo en las áreas rurales. *Panorama Económico*, 25(3).  
<http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/panoramaeconomico/article/view/2077/1699>
- Vázquez-Barquero, A., & Rodríguez-Cohard, J. (2018). Local development in a global world: Challenges and opportunities. *Regional Science Policy and Practice*, November 2017, 1–13. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12164>



# **EL DESARROLLO COMO FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL Y TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA: UN APORTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS REGIONALES DE IMPACTO**

**Adrián Rodríguez Miranda  
Camilo Vial Cossani  
Irene Centurión**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Habitualmente se reconoce a América Latina como la región más desigual del mundo, tanto por su inequidad medida a través de indicadores socioeconómicos (CEPAL, 2019a; Kliksberg, 2005; De Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2004), como por las brechas territoriales que se perciben de éstos a escala subnacional (CEPAL, 2017; Atienza & Aroca, 2013; Cuadrado-Roura; & González Catalán, 2013; Máttar & Riffo, 2013).

Tales dinámicas han despertado un interés reciente y creciente en incorporar la dimensión territorial subnacional en el análisis del desarrollo en América Latina (CEPAL 2015, 2017, 2019b; De la Cruz, Pineda y Pöschl, 2010). El impacto en las más diversas áreas del desarrollo que ha generado la pandemia por COVID-19, que desde luego es diferenciado territorialmente y pone al desnudo las fortalezas y debilidades de cada espacio subnacional, remarca la necesidad de construir una nueva agenda de desarrollo para América Latina. Como señala el Banco Mundial (2020), no solo hay que proteger las fuentes de empleo y evitar una crisis financiera, sino que urge recuperar una agenda de desarrollo que tenga a la transformación económica como uno de los pilares fundamentales.

Esto exige incorporar un énfasis territorial al estudio del desarrollo en el continente, desde una mirada general y complementaria a la rica literatura basada en estudios de casos. Entre otros aspectos, ello implica, al menos: reflexionar sobre qué se entiende por desarrollo regional en América Latina y evaluar posibles consensos conceptuales; experimentar con mediciones de desarrollo subnacional que, sustentada en tal consenso conceptual, permita observar estándares relativos bajo una mirada comparativa entre unidades de análisis y a través del tiempo; comprender los principales patrones y dinámicas de las experiencias de desarrollo territorial en el subcontinente desde una mirada comparada; proveer información y análisis que apoye el diagnóstico e

implementación de políticas públicas con orientación al desarrollo territorial y a la reducción de brechas subnacionales en América Latina.

En esa línea de trabajo se sitúa el Índice de Desarrollo Regional Latinoamericano, IDERE LATAM (Rodríguez Miranda *et al.*; 2021), un índice compuesto que incluye ocho dimensiones (educación, salud, bienestar y cohesión, actividad económica, instituciones, seguridad, medio ambiente, género), aplicado en 182 unidades subnacionales (provincias, estados, departamentos) de ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Uruguay). Así, este capítulo se propone explotar la información de dicho índice con dos objetivos, primero, para comprender mejor las dinámicas regionales del desarrollo latinoamericano y, en segundo lugar, para identificar grupos de regiones de diferentes países, pero con similares desafíos, buscando aportar a la construcción de agendas de desarrollo territorial diferenciadas y que superen la división de las fronteras nacionales.

Para ello, en primer lugar, se describe brevemente el concepto y metodología de construcción del IDERE LATAM y sus principales resultados, diferenciando entre niveles de desarrollo a las 182 regiones estudiadas. Posteriormente, se pone especial énfasis en el análisis de las ocho dimensiones que componen al índice: educación, salud, actividad económica, bienestar y cohesión, instituciones, seguridad, género y ambiente. Este análisis busca identificar diferentes agendas para diferentes grupos de territorios, ya que un mismo nivel de desarrollo, representado por un mismo valor global del IDERE LATAM, puede encerrar comportamientos muy diferentes de las ocho dimensiones que lo componen. Por lo tanto, no se debe trabajar de la misma forma ni en las mismas dimensiones en diferentes regiones con diferentes agendas para promover el desarrollo. La premisa que nos guía es que no hay una única agenda del desarrollo para América Latina, al tiempo que, aun considerando las especificidades locales, es posible identificar agendas de desarrollo diferenciadas según grandes grupos de regiones (sin quedar atrapados en los límites de las jurisdicciones nacionales). Además de arrojar luz sobre el fenómeno del desarrollo a nivel territorial en el continente, esto pretende ser un aporte para una agenda latinoamericana transnacional territorial, lo que abriría interesantes líneas de cooperación territorial a explorar y desarrollar.

Con esta premisa realizamos un análisis estadístico de clústeres para determinar agrupaciones de las 182 regiones estudiadas, en función de los datos que proporcionan las ocho dimensiones del IDERE LATAM. Esto busca encontrar fundamento para agrupaciones de regiones con agendas de desarrollo similares, al compartir fortalezas y debilidades en las diferentes dimensiones.

Dado que la clusterización no considera variables geográficas ni demográficas, sus resultados (agrupaciones de regiones) no tienen por qué coincidir necesariamente con categorías tradicionales al estilo de regiones más o menos urbanizadas, regiones costeras o interiores o regiones más y menos desarrolladas.

A pesar de que la relación con esas categorías tradicionales de alguna forma aparece, no es un resultado forzado, sino que surge a partir de los datos sobre el desarrollo en cada dimensión. Por lo tanto, más allá de las características geográficas y demográficas de las regiones y (especialmente) sin considerar las adscripciones nacionales, dichas agrupaciones se interpretarán en función de los desafíos que enfrentan en términos del desarrollo multidimensional. En ese sentido, el análisis que proponemos en este capítulo supone un avance significativo a la información que ya aporta el IDERE LATAM (Rodríguez Miranda *et al.*, 2021), con un gran potencial como herramienta para identificar desafíos y oportunidades para la implementación de estrategias y políticas de desarrollo con una mirada regional latinoamericana. Como cierre del capítulo se analizarán las implicaciones de política de los resultados, ofreciendo algunas conclusiones y reflexiones para continuar explorando esta línea de trabajo.

## **2. IDERE LATAM: CONCEPTO, METODOLOGÍA Y PRINCIPALES RESULTADOS<sup>1</sup>**

El IDERE LATAM es un índice que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional, a través de una medida geométrica de índices normalizados entre 0 y 1; donde 0 expresa el mínimo desarrollo y 1 el máximo posible de alcanzar. El índice está compuesto por 25 variables, agrupadas en ocho dimensiones: salud, educación, actividad económica, bienestar y cohesión, instituciones, seguridad, género y medio ambiente (Figura 1). El año de referencia para el cálculo de las variables es 2017, aunque por disponibilidad de datos en algún caso, como excepción, se recopilaron datos en el entorno de dicho año (no más lejanos que 2015). Su objetivo es brindar una medida sencilla de interpretar para analizar trayectorias y asimetrías de dimensiones consideradas críticas en el desarrollo de las personas, agrupadas según las regiones donde habitan, constatando las desigualdades territoriales y brechas existentes (Rodríguez Miranda *et al.*, 2021).

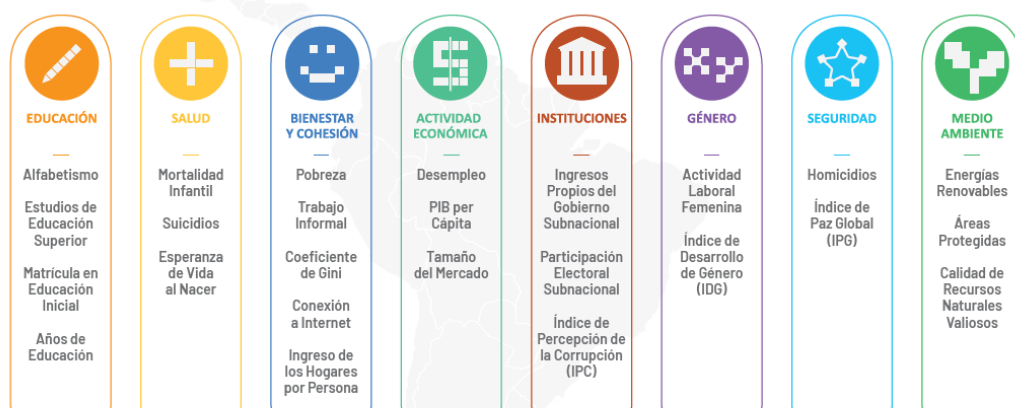
El concepto de desarrollo al que adhiere esta herramienta se basa en: 1) el enfoque de las capacidades humanas, introducido por Sen, (1985, 1999) y desarrollado

---

<sup>1</sup> Los contenidos de este apartado se basan en Rodríguez Miranda *et al.*, (2021) y en la información contenida en el sitio [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com).

por otros autores, como Martha Nussbaum, (2000, 2006); y 2) la visión del desarrollo territorial (Vázquez Barquero, 2005; Boisier, 2004, Albuquerque, 2015), situando al territorio como el escenario mayor donde los diferentes actores concretan en acciones los debates y visiones sobre lo que se entiende por desarrollo (Arocena y Marsiglia, 2017). Esta postura teórica conceptual implica que el IDERE LATAM no se debe interpretar de una forma lineal y simplista. Es una aproximación imperfecta a las condiciones del desarrollo que, sujeto a la disponibilidad de información existente y comparable, aporta conocimiento sobre un estado de situación medido por variables de resultados y/o de acceso en clave multidimensional. Esa información debe ser analizada en el contexto de cada territorio, atendiendo a las particularidades de los procesos socioeconómicos,

**Figura 1:** Dimensiones y variables del IDERE LATAM



**Fuente:** Rodríguez Miranda *et al.*, 2021, PP. 16

culturales e históricos de cada región y país, y en perspectiva dinámica de construcción de capacidades. Esto requiere de análisis e información complementaria y contextual para una correcta interpretación de los resultados que muestra el IDERE LATAM, como se hace en Rodríguez Miranda y Vial Cossani, (2021) para cada uno de los ocho países y sus regiones. Además, la propuesta final del índice es el resultado de un proceso acumulativo de análisis y reflexión, que toma como base inicial los planteamientos teóricos y metodología del IDERE Chile (Vial, 2016) y el IDERE Chile-Uruguay (Rodríguez Miranda y Vial, 2018).

El índice incorpora en su versión 2020, a las provincias de Argentina, estados de Brasil y México, regiones de Chile y departamentos de Colombia, El



Salvador, Paraguay y Uruguay, agrupando 182 unidades de análisis, a las que genéricamente se les denomina "regiones". En ellas, viven más de 400 millones de personas, lo que equivale al 81% de la población latinoamericana.

Entre las variables que componen las ocho dimensiones, como muestra la Figura 1, la mayoría (21) se obtienen de las estadísticas nacionales oficiales con datos por región (provincia, estado o departamento) y comparables. La estandarización para llevar a todas las variables entre 0 y 1 se realiza según el criterio *mín-máx*<sup>2</sup>, considerando un criterio que prioriza como máximo los valores que reflejan los mejores estándares a nivel mundial, cuando ello sea pertinente, y como mínimo los valores que reflejan los peores estándares a nivel latinoamericano. De esta forma, el IDERE LATAM es una medida que combina la capacidad de comparar desarrollo relativo al interior de un país, comparar regiones de diferentes países latinoamericanos, y también comparar la situación de cada región respecto del máximo valor teórico de desarrollo que se podría alcanzar (máximo teórico porque refleja en cada variable el mejor desempeño que se reporta a nivel mundial). La totalidad de los resultados del IDERE LATAM están disponible en su sitio web<sup>3</sup>, mientras que un análisis general de los mismos y la descripción en detalle de la construcción metodológica del índice se puede consultar en Rodríguez Miranda *et al.*, (2021).

Respecto a los resultados globales del IDERE LATAM (Figura 2), se desprenden diversas observaciones generales. En primer lugar, destaca la alta heterogeneidad del desarrollo regional en América Latina, incluso pese a que las regiones del subcontinente sólo se distribuyan en cinco de los seis niveles de desarrollo propuestos para el análisis, ya que ninguna región alcanza el rango de desarrollo 'muy alto' (0,7 – 1,0). Recordando que la construcción del índice toma como parámetros de máximo a los mejores estándares mundiales en cada variable, esto nos dice que incluso las regiones con mayores niveles de desarrollo en América Latina aún están lejos de los mejores desempeños de los países más avanzados.

Dentro de este contexto, se observa que generalizadamente las regiones del subcontinente<sup>4</sup> tienen estándares de desarrollo moderados y bajos. En efecto, el 62% de las regiones analizadas están entre los niveles medio a bajo, y sólo el 7% (13 regiones) se incorpora en el segmento alto, aunque con una distribución

---

<sup>2</sup>  $Z = \frac{[x - \min(x)]}{[\max(x) - \min(x)]}$

<sup>3</sup> [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)

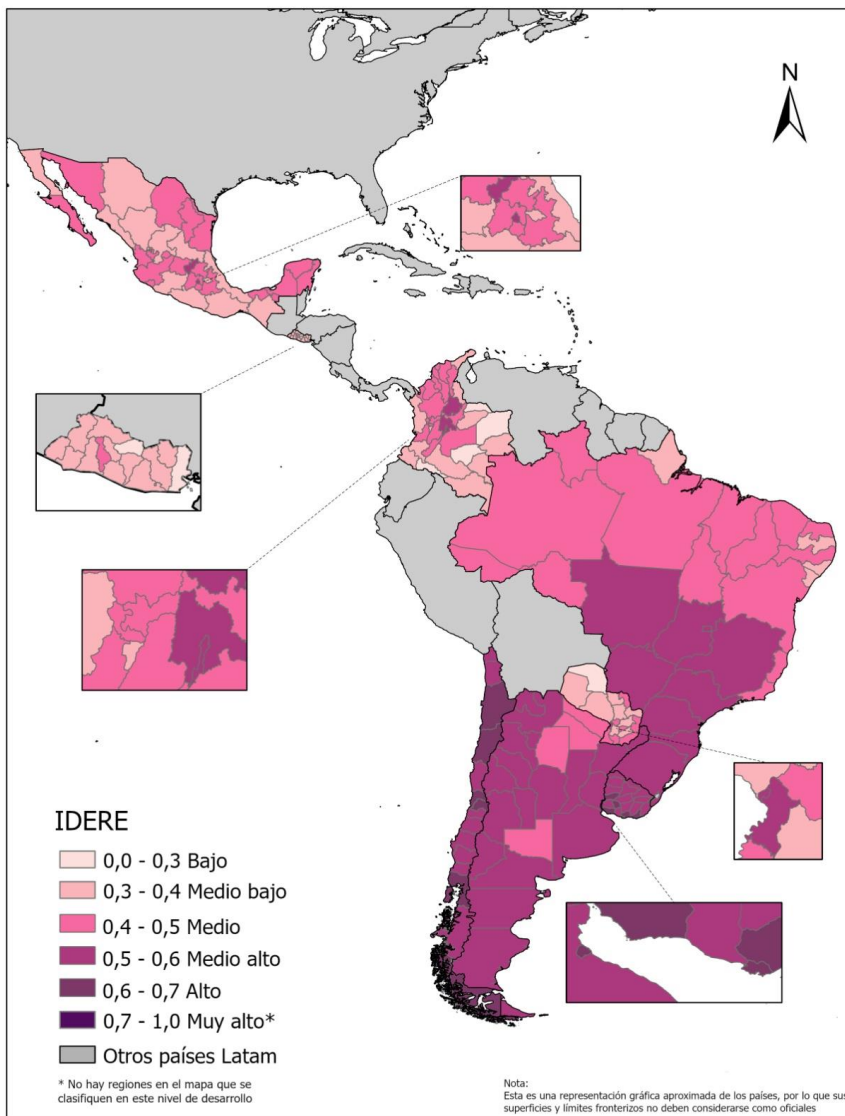
<sup>4</sup> Como aproximación al caso latinoamericano, el lector nos permitirá hablar de América Latina aun cuando el estudio es para ocho países con 182 regiones. Cabe decir que el objetivo de esta línea de investigación es, a mediano plazo, incorporar a la totalidad de países del subcontinente.

subcontinental poco equitativa: seis de Chile, seis de Uruguay y una de Argentina. Las regiones de Colombia, El Salvador y Paraguay, en cambio, tienen alta participación en los rendimientos más bajos.

En términos generales, se observa que las brechas de desarrollo regional al interior de un país suelen ser menos pronunciadas con respecto a otras naciones, lo que insinúa que la nación al que se pertenece es determinante para las trayectorias de desarrollo de sus regiones. No obstante, hay excepciones a esa constatación, como el caso de Colombia (el más heterogéneo entre sus regiones). A su vez, buena parte de las regiones donde se emplazan las capitales nacionales suelen tener los niveles más elevados de desarrollo en sus respectivos países. Por otra parte, en todos los países se observan dinámicas regionales que identifican áreas geográficas con brechas relevantes. Esto sucede incluso en los países que muestran en general buenos valores de todas sus regiones en comparativa latinoamericana (como Chile y Uruguay), pero que a su interior igual muestran diferencias importantes. Se destacan las brechas entre el norte y el sur de Brasil, la costa y la zona amazónica con respecto al eje central en Colombia, la centralidad de Asunción y Departamento Central en Paraguay, la predominancia de San Salvador y las grandes diferencias con otros departamentos en un país pequeño como El Salvador, la ventaja de Montevideo y el sur del país frente al noreste en Uruguay, y la presencia en Argentina, Chile y México de regiones de alto desarrollo frente a regiones de bajo desarrollo relativo (como por ejemplo, Santiago del Estero, Chaco o Formosa en Argentina; Araucanía, Los Ríos o Coquimbo en Chile; y Oaxaca, Guerrero o Sinaloa en México).

Por otro lado, la Tabla 2 permite realizar un primer análisis general de las dimensiones del desarrollo para las regiones estudiadas de América Latina. Lo primero es que solo en la dimensión salud se alcanza un promedio del índice que muestra un valor muy alto (mayor que 0,70), el resto registra desempeños más bien pobres. Esto está influido por el hecho de que las variables que se recogen en la dimensión salud (mortalidad infantil, esperanza de vida y tasa de suicidios) no captan aspectos muy relevantes como la calidad del servicio y el acceso real a los servicios en algunas regiones (además del derecho, así sea este establecido por ley, debe haber efectivamente personal de salud e infraestructura disponible). Solo educación y medio ambiente alcanzan una media entre 0,50 y 0,60, que se cataloga como desarrollo medio alto, mientras que el resto de las dimensiones muestra valores entre medio (0,40 a 0,50) y medio bajos (0,30 a 0,40).

**Figura 2:** Resultados globales del IDERE LATAM



**Fuente:** Rodríguez Miranda *et al.*, (2021), pp. 18.

**Tabla 2:** Estadísticas descriptivas de las dimensiones del IDERE LATAM

<b>Dimensión</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación Estándar</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
Educación	0,580	0,143	0,269	0,950
Salud	0,747	0,071	0,453	0,868
Actividad económica	0,434	0,122	0,029	0,865
Bienestar y cohesión	0,389	0,187	0,038	0,796
Instituciones	0,359	0,149	0,072	0,725
Seguridad	0,481	0,223	0,186	0,874
Género	0,465	0,065	0,312	0,611
Medio ambiente	0,517	0,186	0,089	0,992

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)

Pero al desempeño promedio no satisfactorio en varias dimensiones se le suma la comprobación de la gran heterogeneidad en el desarrollo regional en América Latina, ya que el rango entre los valores mínimo y máximo de los índices en cada dimensión es muy amplio. En efecto, la mayor diferencia entre el valor máximo y el mínimo se da en educación con una diferencia de 0,68, mientras que la menor diferencia es igual importante, en género, con 0,30. Por otro lado, las dimensiones de seguridad, bienestar y cohesión y medio ambiente son las tres que tienen mayor desvío estándar, con valores en el entorno de 0,20. Para tener una valoración de lo que estas disparidades significan, cabe señalar que en Rodríguez Miranda y Vial (2018) se estima una versión similar a esta del IDERE LATAM, pero para Chile y Uruguay, completando una serie que va de 2009 a 2016, y en todo ese período que fue de gran crecimiento económico y logros sociales en ambos países, el IDERE global promedio de ambos países solo avanzó en aproximadamente un decil (0,10). Por lo tanto, esto puede dar una idea de las brechas que separan a las diferentes regiones del continente, y los tiempos (y en condiciones favorables de contexto) que se necesitan para cerrarlas.

### **3. EL DESARROLLO MULTIDIMENSIONAL Y LA DIMENSIÓN TERRITORIAL SUBNACIONAL EN ESCALA LATINOAMERICANA**

Con el objeto de identificar grupos de regiones que pueden compartir agendas de desarrollo comunes en clave territorial transnacional, se realiza un análisis estadístico de clústeres agrupando las regiones en función de los datos que proporcionan las ocho dimensiones. Se utiliza la técnica de *k-means*

*clustering* que agrupa a un conjunto de observaciones en  $k$  clústeres uniendo las observaciones en función de la cercanía de la media y de forma de ir minimizando la varianza al interior de los clústeres. El número de clústers, el  $k$ , es predeterminado por el equipo de investigación. Para ello, se realizó un análisis de *stopping rules* utilizando la metodología *Gap statistics*, para determinar qué número de clústeres ofrecía una estructura de agrupamiento fuerte y estable (en el anexo se pueden ver los testeos y el gráfico que muestra posibles números óptimos de  $k$ ). Esta metodología indica que el punto de corte debe seleccionarse cuando la varianza explicada, que es siempre creciente con el número de clúster, crece a tasas más bajas, lo que gráficamente se puede observar como un codo en la curva. En este caso hay dos codos que se ubican en  $k=3$  y  $k=7$ . Por tratarse de una decisión donde también es importante el fenómeno que se quiere explicar y la utilidad que a tal fin ofrece cada número de agrupamientos, el óptimo se seleccionó en el segundo codo dando lugar a un número óptimo de siete clústeres ( $k=7$ ).

La Figura 3, muestra los resultados obtenidos, es decir, cómo se distribuyen las 182 regiones en los siete clústeres. La Tabla 3 muestra para cada clúster la media para cada dimensión del desarrollo y el valor medio del IDERE LATAM. Lo primero que se observa, si se mira el valor medio del IDERE LATAM en cada clúster, es que las agrupaciones reflejan la heterogeneidad en términos de desarrollo que tiene el continente. Hay dos grupos que tienen un desarrollo medio alto (entre 0,5 y 0,6), tres con desarrollo medio (entre 0,4 y 0,5) y dos con desarrollo medio bajo (entre 0,3 y 0,4).

En las Figuras 3 y 4, se observa que uno de los grupos de mayor desarrollo (el clúster 7) se compone por todos los departamentos de Uruguay y casi todas las regiones de Chile, excepto Región Metropolitana, Antofagasta y Tarapacá. Por otro lado, el otro grupo de desarrollo medio alto (el clúster 4) se conforma por Ciudad Autónoma de Buenos Aires y casi todas las provincias de Argentina (salvo una del norte y dos del litoral), los estados de Santa Catarina y San Pablo de Brasil, las regiones chilenas ya mencionadas, además del departamento de Misiones (al sur de la región oriental) y la capital Asunción en Paraguay. Estos dos clústeres representan, con algunas excepciones, a las regiones del *top 50* del *ranking* según el IDERE LATAM, en el que lideran las regiones chilenas y departamentos uruguayos, seguidos de varias provincias de Argentina y algunos estados de Brasil, además de Asunción que se ubica en el lugar 46.

**Tabla 3:** Medias de cada dimensión del desarrollo y valor global del IDERE para siete clústeres que agrupan las 182 regiones estudiadas

	Educación	Salud	Actividad económica	Bienestar y cohesión	Instituciones	Seguridad	Género	Ambiente	IDERE LATAM
clúster 1	0,604	0,798	0,530	0,446	0,353	0,319	0,523	0,580	0,497
clúster 2	0,467	0,707	0,315	0,184	0,351	0,276	0,435	0,774	0,380
clúster 3	0,585	0,786	0,505	0,381	0,252	0,363	0,459	0,264	0,418
clúster 4	0,792	0,790	0,516	0,565	0,370	0,655	0,480	0,440	0,555
clúster 5	0,431	0,718	0,350	0,199	0,303	0,280	0,428	0,435	0,363
clúster 6	0,458	0,722	0,407	0,244	0,211	0,637	0,453	0,602	0,410
clúster 7	0,661	0,704	0,406	0,615	0,602	0,790	0,478	0,563	0,584

Niveles de desarrollo en escala IDERE LATAM: 

**Fuente:** elaboración propia con datos de [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)

Por otra parte, el clúster 1 es el que está más cerca de los otros dos grupos, que son los de más alto desarrollo relativo. En efecto, tiene un valor promedio del IDERE LATAM que se clasifica como de desarrollo medio, pero prácticamente está en el límite para pasar a ser desarrollo medio alto (casi 0,50). Este grupo se conforma por regiones de Brasil, Colombia y México (Figura 4). En particular, se integra por estados de la mitad sur de Brasil, regiones centro oeste, sur y sudeste (excepto Santa Catarina y San Pablo que pertenecen al clúster 4), varios departamentos de la región andina (incluyendo Bogotá) y Atlántico de la región Caribe de Colombia (todos departamentos en el *top 10* de actividad económica en Colombia), tres estados de la zona central de México junto con Ciudad de México, además de Baja California y Baja California Sur en el noroeste, Colima en el occidente y Tabasco en el sureste.

Con un nivel de desarrollo medio también están los clústeres 3 y 6. El primero se integra mayormente por estados de México, junto con algunas regiones de Brasil, Argentina y San Salvador (capital de El Salvador). De 29 regiones en este clúster 20 son de México, lo que incluye a la región sureste (salvo Tabasco), la región noreste completa, Chihuahua, Sinaloa y Sonora de la región noreste, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas del occidente, y Guerrero y Puebla de la región central. El grupo se completa con San Salvador de El Salvador, las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero de Argentina (litoral y norte del país), y los estados brasileños de Pernambuco, Río Grande do Norte, Paraíba y Ceará, del nordeste, y Espírito Santo, de la región sudeste. El clúster 6, en cambio, se integra mayormente por departamentos de Paraguay (todos, menos Asunción y otros dos departamentos). Además, incluye los departamentos colombianos de Boyacá (región andina) y Vaupés (Amazonia),

junto con los estados mexicanos de Aguas Calientes y Nayarit de la región occidental y Tlaxcala e Hidalgo de la región central.

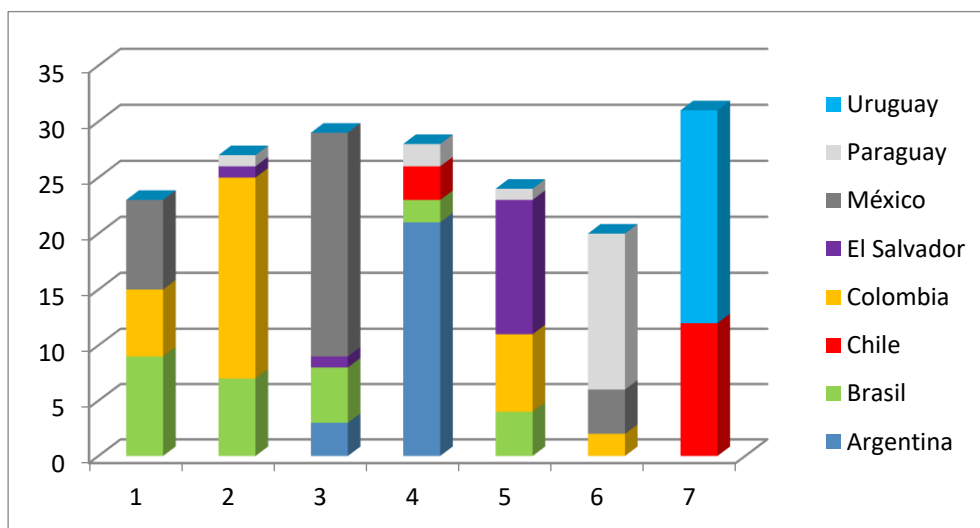
**Figura 3: Composición de los clústeres (distribución de las 182 regiones)**

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4	cluster 5	cluster 6	cluster 7
Rondonia	BR Pará	BR Formosa	AR San Juan	AR Piauí	BR Vaupés	CO Arica y Parinacota
Goiás	BR Acre	BR Santiago del Estero	AR Rio Negro	AR Bahia	BR Boyacá	CO Valparaíso
Rio Grande Do Sul	BR Amapá	BR Chaco	AR La Rioja	AR Sergipe	BR Tlaxcala	MX Aysén
Mato Grosso Do Sul	BR Maranhão	BR Pernambuco	BR Santa Fe	AR Alagoas	BR Aguascalientes	MX Magallanes
Río De Janeiro	BR Roraima	BR Ceará	BR San Luis	AR San Andrés ...	CO Nayarit	MX Atacama
Mato Grosso	BR Tocantins	BR Paraíba	BR Córdoba	AR Sucre	CO Hidalgo	MX O'Higgins
Paraná	BR Amazonas	BR Espírito Santo	BR Tierra del Fuego	AR Bolívar	CO Itapúa	PY Maule
Minas Gerais	BR Caquetá	CO Rio Grande Do Norte	BR Buenos Aires	AR Huila	CO Ñeembucú	PY Coquimbo
Distrito Federal	BR Risaralda	CO San Salvador	SV Chubut	AR Caldas	CO Guirá	PY Los Lagos
Santander	CO Guaviare	CO Coahuila	MX Tucumán	AR Choco	CO Caazapá	PY Biobío
Antioquia	CO Cauca	CO Jalisco	MX Entre Ríos	AR Nariño	CO Concepción	PY Los Ríos
Cundinamarca	CO Amazonas	CO Nuevo León	MX La Pampa	AR La Libertad	SV San Pedro	PY Araucanía
Valle del Cauca	CO Arauca	CO Quintana Roo	MX Corrientes	AR Usulután	SV Pte. Hayes	PY Río Negro
Bogotá, D.C	CO Vichada	CO Veracruz	MX Neuquen	AR La Paz	SV Cordillera	PY Artigas
Atlántico	CO Quindío	CO Yucatán	MX CABA	AR San Vicente	SV Central	PY Tacuarembo
Estado de MX	MX Toluca	CO Zacatecas	MX Catamarca	AR Cuscatlán	SV Canindeyú	PY Durazno
Querétaro	MX Meta	CO Oaxaca	MX Mendoza	AR La Unión	SV Paraguari	PY Treinta y Tres
Baja California Sur	MX Norte de Santander	CO Guerrero	MX Misiones	AR Chalatenango	SV Boquerón	PY Rivera
Ciudad de MX	MX Cordoba	CO Sinaloa	MX Jujuy	AR San Miguel	SV Alto Paraná	PY Flores
Morelos	MX Guainía	CO Puebla	MX Salta	AR Santa Ana	SV Caaguazú	PY Salto
Baja California	MX Magdalena	CO Chiapas	MX Santa Cruz	AR Cabañas	SV	UY San Jose
Tabasco	MX Cesar	CO Tamaulipas	MX Santa Catarina	BR Ahuachapán	SV	UY Soriano
Colima	MX Casanare	CO Sonora	MX São Paulo	BR Morazán	SV	UY Maldonado
	La Guajira	CO Campeche	MX Tarapacá	CH Amambay	PY	UY Canelones
	Putumayo	CO Durango	MX Antofagasta	CH		UY Colonia
	Sonsonate	SV Chihuahua	MX RM	CH		UY Cerro Largo
	Alto Paraguay	PY Guanjuato	MX Misiones	PY		UY Lavalleja
		Michoacán	MX Asunción	PY		UY Rocha
		San Luis Potosí	MX			UY Florida
						UY Montevideo
						UY Paysandu

Fuente: Elaboración propia

Por último, se encuentran los dos grupos de desarrollo medio bajo, los clústeres 2 y 5. El clúster 2 se integra mayormente por departamentos colombianos (18 de los 27 del clúster) que se distribuyen por las diferentes regiones geográficas de dicho país. El grupo se completa con Sonsonate de El Salvador, Alto Paraguay al norte de la región occidental de Paraguay y los estados del norte de Brasil y Maranhão en el nordeste. Por otro lado, el clúster 5 se integra por todos los departamentos de El Salvador (excepto San Salvador y Sonsonate), departamentos colombianos de las regiones caribe y andina, cuatro estados brasileños del nordeste, junto con el departamento Amambay de Paraguay.

**Figura 4:** Participación de los países en cada agrupación de regiones



**Fuente:** Elaboración propia con datos de [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)

### 3.1. Las dimensiones del desarrollo y sus desafíos para los diferentes grupos de territorios<sup>5</sup>.

*Clúster 7: Con expectativas a un desarrollo equilibrado.*

*Agenda: potenciar las fortalezas en instituciones, bienestar y cohesión y educación para alcanzar un mayor desarrollo productivo, ambiental y la equidad de género.*

Se trata de regiones que lideran el ranking LATAM entre las 182 estudiadas, de hecho, Montevideo (Uruguay) es la región que alcanza el valor más alto del IDERE LATAM (0,687). En general, son regiones que muestran un destacable posicionamiento promedio en salud y seguridad con un desarrollo muy alto (mayor que 0,70), así como un alto desarrollo en educación, instituciones y bienestar y cohesión (valores medios entre 0,60 y 0,70). Sin embargo, muestran algunos desempeños inferiores en ambiente (0,56), género (0,41) y actividad económica (0,41). Respecto a esta última dimensión, hay solo cinco regiones (de las 31) que muestran valores de actividad económica superiores a 0,50. En actividad económica lidera el clúster Montevideo (con 0,623), seguido de las regiones chilenas de Valparaíso, Biobío, Los Lagos y O'Higgins. El resto de las regiones ocupa un amplio rango desde 0,25 a 0,49.

<sup>5</sup> En esta sección, para ejemplificar sobre desafíos concretos dentro de cada grupo de regiones, se recurre a los estudios de casos nacionales que analizan los resultados del IDERE LATAM y sus dimensiones para las regiones de cada país publicado en Rodríguez Miranda y Vial Cossani (2021). A efectos de lograr una lectura fluida no se hace referencia en cada caso, dejando constancia en esta nota general.



En el anexo se pueden consultar las estadísticas descriptivas básicas y se podrá constatar que también dentro de clústeres hay diferencias importantes entre los desempeños inferiores y los superiores. Es decir, que la simplificación de considerar una agrupación de regiones no debe esconder que cada región tiene sus especificidades, incluso en los clústeres de buen desempeño en el IDERE LATAM.

Por otro lado, buenos valores en las dimensiones, como el caso de salud y seguridad en el clúster 7, no implican que no existan aspectos a mejorar, sino que refieren a cuestiones diferentes de asegurar las condiciones básicas. Por lo tanto, se requiere de afinar mucho más el análisis y la orientación de los recursos y políticas. Por ejemplo, en el clúster 7 hay desafíos importantes para las regiones en salud y seguridad. En la seguridad se enfrentan problemas de crecimiento del crimen organizado en comparación con la historia de estas propias regiones, aunque no se trata en absoluto de los problemas que se observan en otras regiones del continente. En la salud, aunque no se registran situaciones críticas, también existen desafíos importantes como la problemática del suicidio en Uruguay o, para dicho país y Chile, la mejora de la calidad de los servicios con equidad para todas las regiones.

Las regiones del clúster 7 muestran una importante fortaleza en la ríada educación, instituciones y bienestar y cohesión (dimensiones que veíamos en el análisis de relaciones entre dimensiones que presentaban altas correlaciones positivas entre sí). De todas formas, hay margen para seguir mejorando, para superar el valor de 0,70 (lo que aún no sucede). Por ejemplo, mejorar el acceso a educación terciaria, aumentar los años promedio de educación en la población y reducir la informalidad en el trabajo en varios de los departamentos de Uruguay, mejorar la distribución del ingreso en las regiones de Chile y fortalecer a los gobiernos regionales en Chile y a los municipios en Uruguay, entre otros desafíos.

Sin embargo, los logros alcanzados por este grupo de regiones en las dimensiones señaladas son una firme base para impulsar estrategias más ambiciosas para mejorar el conjunto de dimensiones del desarrollo y así alcanzar un IDERE global que reporte un muy alto desarrollo. Dentro de esta agenda está el lograr desempeños y logros superiores en ambiente y género, más acordes a un grupo que lidera el desarrollo en América Latina. A su vez, esta agenda necesitará de mejorar la dimensión de actividad económica, que se muestra baja (en promedio, apenas encima del 0,40). Pero lo anterior no se debe hacer de cualquier forma, sino sobre la base de la consolidación de los logros en bienestar y

cohesión, y apoyándose en la institucionalidad y la educación como factores claves de crecimiento.

*Clúster 4: El énfasis en el desarrollo económico.*

*Agenda: potenciar las fortalezas productivas existentes, para traspasar y consolidar otras áreas vitales del desarrollo, como bienestar y cohesión, instituciones, género y medio ambiente.*

Este grupo tiene en promedio un muy buen desempeño en educación y salud, lo que supone bases sólidas para el desarrollo. A su vez, se encuentran en este grupo las regiones con mayor desarrollo productivo de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, al tiempo que esos logros se ven acompañados de buenos resultados promedio en bienestar y cohesión y seguridad. Sin embargo, como se dijo para el clúster 7, esto no significa en absoluto que no existan desafíos importantes en estos aspectos (mucho más si se mira el caso de cada región en particular, ya que el análisis de los grupos solo refiere a promedios). En particular, si bien el resultado promedio para cohesión y bienestar se sitúa en un desarrollo medio alto (entre 0,50 y 0,60), hay regiones dentro de este clúster que presentan valores de la dimensión medio bajos e incluso bajos (inferiores a 0,30). Por otro lado, junto con regiones potentes en la dimensión económica (con valores superiores al 0,60), como CABA (Argentina), Región Metropolitana y Antofagasta (Chile) o Santa Catarina y San Pablo (Brasil), hay un grupo de regiones (13 en 28) que muestran valores de desarrollo medio y medio bajo en actividad económica (entre 0,30 y 0,50).

Por otro lado, en promedio, este grupo tiene aspectos importantes a mejorar en género y ambiente y, sobre todo, en instituciones. No obstante, la situación es dispar dentro del grupo. Por ejemplo, en la dimensión instituciones hay provincias argentinas que muestran niveles muy bajos, en el entorno de 0,30, al tiempo que regiones como Santa Catarina y Región Metropolitana (las de mejor desempeño en esa dimensión en el clúster) superan el umbral de 0,50. Por otra parte, la dimensión ambiente es la que muestra un mayor desvío estándar, con 0,14 (superior al decil, que implica un cambio de nivel de desarrollo en la clasificación del IDERE LATAM).

*Clúster 1: La América Latina del desarrollo medio.*

*Agenda: las fortalezas económicas y de capital humano que deben asegurar su sostenibilidad, mejorando instituciones y seguridad, al tiempo de generar un mayor bienestar y cohesión.*

Dominado por regiones de Brasil, México y Colombia, este grupo muestra resultados promedio altos y muy altos en educación y salud, mostrando

además una baja dispersión entre las regiones. A su vez, muestra en promedio desempeños medio altos en actividad económica, además de género y ambiente. Sin embargo, en estas dimensiones la dispersión es mayor entre las regiones del clúster. En los pendientes de estas regiones está mejorar desempeños pobres en instituciones y seguridad, con valores promedio de desarrollo medio bajo (0,30 a 0,40). Adicionalmente, la dimensión bienestar y cohesión muestra un desempeño medio (0,40 a 0,50), claramente por debajo de la actividad económica y la educación.

Se trata de regiones de la mitad "más desarrollada" del Brasil, en el centro oeste, sur y sudeste (excepto Santa Catarina y San Pablo que pertenecen al clúster 4), los departamentos con economías más potentes de la región andina colombiana, liderados por Bogotá, junto con Atlántico en la región Caribe, y Ciudad de México junto con otros estados mexicanos (algunos que están en el *top 10* de la dimensión actividad económica como Baja California, Estado de México y Querétaro). Parece ser que el grupo se conforma a partir de la identificación de una gran fortaleza económica y de capital humano, pero también a partir de grandes debilidades en común que sin dudas limitan las anteriores fortalezas. Esas debilidades residen fundamentalmente en los aspectos institucionales y la seguridad, en los que además de obtener valores promedio de desarrollo medio bajo, presenta una alta dispersión en el clúster (desvío estándar superior al decil). Por otra parte, en bienestar y cohesión hay desafíos importantes, ya que, entre las 23 regiones del clúster, solo siete (estados de Brasil y México, ningún departamento de Colombia) obtienen valores superiores al 0,50. Es decir que la mayoría presenta desarrollo medio (ocho regiones) y medio bajo (las restantes ocho) en esta dimensión.

En suma, estas regiones en general tienen gran potencial económico, en gran parte porque son regiones con importantes economías de aglomeración y capital humano, sin embargo, las debilidades en las dimensiones de seguridad e instituciones pueden estar limitando ese potencial. Estas debilidades pueden ser barreras importantes para que el clúster alcance valores del IDERE LATAM global superiores a 0,50 (lo que no acontece), y apuntando a llegar a superar el 0,60 y alcanzar en la escala del IDERE un desarrollo alto. Para aspirar a esa meta también hay que balancear, hacia arriba, la relación entre actividad económica y educación con la dimensión de bienestar y cohesión. Hay una diferencia de un decil entre el desempeño promedio de actividad económica y el que muestra bienestar y cohesión, y sube a casi dos deciles si se compara con la dimensión educación.

*Clúster 3: La debilidad del Estado.*

*Agenda: necesidades importantes en seguridad, instituciones y ambiente con el desafío de potenciar la actividad económica en clave de bienestar y cohesión.*

Este clúster está integrado por 20 estados de México, junto con algunas regiones de Brasil (mayormente del nordeste), provincias del norte de Argentina y San Salvador (capital de El Salvador). En promedio, tiene desempeños buenos en salud y educación. En educación, sin embargo, muestra una alta dispersión, ya que el rango de valores de las regiones va de 0,47 a 0,81. A su vez, la actividad económica sitúa al clúster en promedio en un nivel medio de desarrollo, aunque también con cierta dispersión con mínimo de casi 0,40 y máximo de 0,63.

Los principales desafíos se reflejan en los muy malos promedios para las dimensiones de instituciones y ambiente, en los que recoge valores de desarrollo bajo, inferiores a 0,30. A su vez, también hay rendimientos comprometidos en seguridad y bienestar y cohesión, con un desarrollo medio bajo. Por otra parte, el desvío estándar es mayor al decil en instituciones y seguridad, mientras que en ambiente y bienestar y cohesión dicho indicador se aproxima al decil.

Se trata de regiones con dispares rendimientos en educación y actividad económica, con algunas regiones con fortaleza en esos aspectos, pero problemas bastante generalizados en seguridad, instituciones y ambiente, así como dificultades para un desarrollo mayor en bienestar y cohesión.

*Clúster 6: Desigualdades y debilidad institucional*

*Agenda: prioridad en mejorar la equidad y acceso a bienestar en las poblaciones locales y el magro desempeño en las instituciones, buscando en cada región puntos de apoyo en las dimensiones de mejor desempeño relativo.*

Se integra mayormente por departamentos de Paraguay, dos departamentos de Colombia (región andina y amazonia), junto con algunos estados mexicanos de la región occidental y central. Este clúster comprende regiones que en promedio tienen altos y muy altos desempeños en salud, ambiente y seguridad, aunque en todos los casos con dispersión importante entre las regiones. Se revela una disparidad grande entre algunas regiones con desarrollo en la actividad económica de nivel alto y otras de nivel bajo (de valores menores a 0,30 a mayores a 0,60). El promedio del clúster en actividad económica es apenas de desarrollo medio. Lo mismo sucede con la dimensión género, desarrollo medio, pero en este caso con baja dispersión entre las regiones.

Dentro de los desafíos se diferencia del anterior clúster en que la seguridad y el ambiente no son debilidades, sino más bien fortalezas; sin

embargo, comparte con dicho clúster magros resultados en instituciones y bienestar y cohesión. Es el clúster, entre los siete, con peor valor promedio de la dimensión de instituciones (0,21), y se encuentra entre los tres con peores valores para la dimensión bienestar y cohesión (0,24).

Por lo tanto, se trata de regiones donde la desigualdad y el acceso al bienestar para su población es un problema muy grave, junto con importantes problemas institucionales. Las fortalezas que algunas regiones (no todas) presentan en salud, educación, ambiente y seguridad no compensan esos magros desempeños. A su vez, el desarrollo económico se distribuye en forma heterogénea y no muestra en promedio un desempeño destacado. El crecimiento económico probablemente esté limitado por las debilidades antes mencionadas.

*Clústeres 2 y 5: Los mayores desafíos del desarrollo en América Latina  
Agenda: estrategias de largo plazo con importantes recursos para atender la  
emergencia en bienestar y cohesión y seguridad, buscando construir institucionalidad y  
desarrollo económico que sustente rutas de salidas del bajo desarrollo.*

Estos dos clústeres se integran por regiones de los mismos cuatro países: Colombia, El Salvador, Paraguay y Brasil. En el clúster 2 predominan los departamentos colombianos (18), que muestran valores del IDERE LATAM medios, medio bajos y bajos, lo que refleja una dispersión importante (variando entre 0,20 y 0,50). En el clúster 5 predominan los departamentos de El Salvador (12), con valores del IDERE LATAM en general medio bajos, sin superar ninguno el umbral de 0,40). El clúster 2 se completa con la participación importante de regiones de Brasil y un departamento de El Salvador, mientras que el clúster 5 tiene presencia importante de regiones de Colombia y Brasil. Paraguay aporta a estos clústeres el caso de Alto Paraguay en el clúster 2 y Amambay en el clúster 5.

De las 27 regiones del clúster 2, hay cinco que presentan un IDERE LATAM global inferior a 0,30, es decir, un bajo desarrollo. Se trata de Alto Paraguay y los departamentos colombianos de Putumayo, Guaviare, Arauca y Vichada. En el otro extremo, las regiones con mayor valor del IDERE LATAM (en el entorno de 0,45) son Risaralda de Colombia, Tocantins de Brasil y Córdoba de Colombia. Por su parte, de las 24 regiones que componen el clúster 5, hay tres departamentos de El Salvador que tienen valores de 0,30 o inferiores (bajo desarrollo). Se trata de Morazán, Cabañas y La Unión. En el otro extremo, solo hay siete regiones que superan el valor de 0,40 (registrando un desarrollo medio). Se trata de Bolívar (que registra el valor más alto, con 0,43), Sucre, Caldas y

Huila de Colombia, Amambay de Paraguay y los estados brasileños de Piauí y Bahía.

Estos dos clústeres tienen desafíos muy similares, con situaciones complejas de rezago en varias de las dimensiones del IDERE LATAM. La diferencia que muestran, sobre todo, refiere al desempeño en la dimensión ambiente. En el clúster 2 hay un desempeño de muy alto desarrollo en ambiente (valor promedio de 0,77), mientras que en el clúster 5 se registra un desarrollo medio en ambiente (0,43). En efecto, todas las regiones del clúster 2 registran valores que superan el 0,60 en la dimensión ambiente (todas tienen al menos un alto desarrollo). En cambio, en el clúster 5 todas las regiones muestran un valor de la dimensión ambiente inferior a 0,60.

Estos dos grupos (el 28% de las 182 regiones) muestran el panorama más complejo y desafiante en términos de desarrollo. Sin considerar ambiente en el clúster 2 y la dimensión salud, solo en género y educación alcanzan al menos un desarrollo medio (entre 0,40 y 0,50) y en el resto de las dimensiones muestran resultados muy preocupantes.

Cabe señalar que la dimensión salud en todas las regiones de todos los clústeres registra valores altos, lo que refleja los logros del continente en bajar la mortalidad infantil y alargar la esperanza de vida, sin captar (porque no fue posible medirlo en forma comparable) las diferencias que hay en la calidad y el acceso real a los servicios de salud en las diferentes regiones. Por lo tanto, esos resultados en salud, al igual que en el resto de los clústeres, deben tomarse como logros básicos (no por eso despreciables). Asimismo, en estos dos clústeres hay regiones de Colombia (Amazonas y Arauca) y Paraguay (Alto Paraguay y Amambay) que muestran registros entre 0,50 y 0,60, que para esta dimensión se encuentran entre los más bajos entre las 182 regiones.

Los bajos valores de bienestar y cohesión y de seguridad son alarmantes. De hecho, se trata de los valores más bajos en los siete clústeres, es decir, son las regiones más inseguras, desiguales y con menos capacidad de generar bienestar para sus poblaciones (valores promedio del clúster menor a 0,30 para seguridad y menor a 0,20 para bienestar y cohesión). Las instituciones y la actividad económica registran desarrollo promedio medio bajo (0,30 a 0,40), por lo que tampoco son fortalezas en las que apoyarse.

Estas regiones necesitan de estrategias a largo plazo con importantes recursos (ya que no hay demasiadas fortalezas en las que apoyarse) para atender urgentemente los temas de seguridad y bienestar y cohesión, así como la mejora

de las capacidades institucionales, tratando de buscar vías de desarrollo económico que permitan dar sostenibilidad a proyectos socioeconómicos territoriales que vayan cambiando estas realidades.

## **4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES**

Partiendo de algunas constataciones sobre las características del desarrollo regional en América Latina, este capítulo trató de establecer la pertinencia de comprender las diferentes dinámicas de desarrollo por grupos de territorios en función de similares problemáticas comunes en las dimensiones del desarrollo. Los resultados dan lugar a un juego regional en clave transnacional, donde la escala subnacional rompe las ataduras de las jurisdicciones nacionales. No obstante, la dimensión país se revela siempre como variable de peso, por lo que no se trata de ofrecer una falsa dicotomía, sino de abrir las puertas a estrategias que combinen mejores políticas públicas y Estados nacionales fuertes con la construcción de agendas regionales en escala latinoamericana, es decir con mirada transnacional regional.

### **4.1. Constataciones sobre las características del desarrollo regional en América Latina**

En primer lugar, el trabajo confirma la conocida heterogeneidad de desarrollo entre los países y regiones de América Latina, que se aprecia directamente a través de los resultados del IDERE LATAM para cada región y se refleja en la clusterización realizada en siete grupos. Las diferencias entre regiones y entre grupos (clústeres) son muy importantes. Incluso dentro de los clústeres, para algunas dimensiones se mantiene una alta heterogeneidad (lo que se puede ver en el anexo de este capítulo, a través de los desvíos estándar y las diferencias entre los registros mínimos y máximos). En particular, las dimensiones de ambiente, bienestar y cohesión y seguridad son las que presentan los resultados más heterogéneos. Por lo tanto, la heterogeneidad del desarrollo en América Latina es tan fuerte que aún se manifiesta dentro de los grupos de regiones que conforman un clúster (es decir, que se agrupan por similitudes).

Otra constatación es que toda América Latina enfrenta relevantes desafíos en materia de desarrollo territorial. Aunque hay regiones con un muy buen desempeño relativo, ninguna región alcanza en forma individual con el IDERE global la categoría de muy alto desarrollo (valor sobre 0,70). A su vez ningún clúster en promedio alcanza el valor de 0,6, por lo que no hay ningún grupo de regiones que se pueda clasificar de desarrollo alto. Los dos clústeres que muestran promedios del IDERE LATAM más altos apenas alcanzan la categoría

de medio alto. La contracara es que hay dos clústeres que se clasifican como medio bajos, con promedios del IDERE LATAM por debajo de 0,40, y en algunas dimensiones con valores menores que 0,3 (bajo desarrollo), e incluso inferiores a 0,20.

Esto advierte que, aún los clústeres en los que los promedios de las dimensiones son de los más altos en el contexto latinoamericano, no deben ser vistos como grupos de territorios con metas alcanzadas sino más bien como regiones con escalones a consolidar para seguir subiendo. El rango entre 0,50 a 0,60 no debería ser un techo de cristal para las regiones más desarrolladas del continente.

Un resultado relevante es que la dimensión del país y la geografía tienen un peso significativo. Es decir, los clústeres tienden a agrupar bloques de regiones de un mismo país. De hecho, hay clústeres claramente dominados por regiones de uno o dos países. Sin embargo, también los países se dividen en bloques y se agrupan con otros (como el caso de Brasil, que se divide en los clústeres 1, 2, 3 y 5). Pero esto no sucede de cualquier forma, sino que esos bloques llevan consigo una cierta regionalización en clave de desarrollo, que muchas veces incluso supone continuidades geográficas (en el caso de Brasil el sur y sudeste, parte del nordeste, el norte y otra parte del nordeste, se distribuyen en diferentes clústeres, pero manteniéndose como bloque).

#### **4.2. La oportunidad y el desafío de pensar el desarrollo regional en América Latina en escala transnacional territorial**

En primer lugar, para poder pensar en el desarrollo del continente, y sus países, parece necesario eliminar (o al menos reducir) las enormes brechas de desarrollo. Hay que evitar que establezca de forma definitiva la dualidad (ya muy estable) entre grupos de regiones con desarrollo relativo alto y otros con regiones de desarrollo bajo. Esta tarea requiere de agenda, es decir de discusión, acuerdos, políticas y acciones en consecuencia que se planteen abordar el problema desde una mirada de desarrollo integral y territorial. Los resultados de este trabajo son argumentos para un enfoque con claro anclaje territorial y, además, con perspectiva integracionista latinoamericana.

Los grupos que se obtuvieron por el análisis de clústeres permiten convergencia de temas y problemas del desarrollo, ya que, por construcción, se busca agrupar a las regiones que comparten similares situaciones respecto al desarrollo multidimensional. Dada la alta heterogeneidad que hay en América Latina, y dentro de la mayoría de sus países, puede ser importante diferenciar

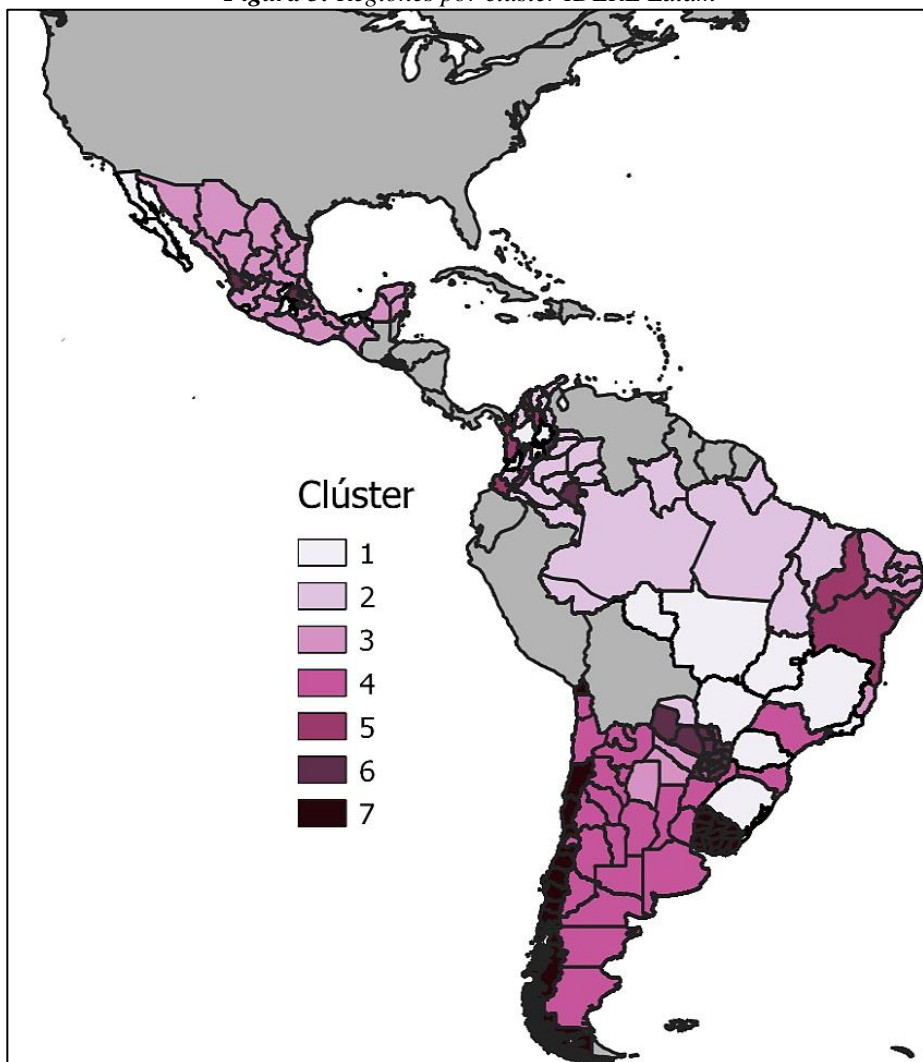


entre grupos de regiones con diferentes condiciones, capacidades, recursos y desafíos. Sobre todo, para poder trabajar a diferentes velocidades. No se puede pensar que de niveles de 0,3 en una dimensión del desarrollo que mide el IDERE LATAM se pueda pasar rápidamente a valores de 0,6. Tampoco se puede pensar que la agenda, la estrategia y la implementación deban ser iguales para grupos de regiones que tienen esas enormes diferencias en términos de niveles de desarrollo. Es necesario considerar los muy diferentes puntos de partida para trazar agendas pertinentes y con verdadero impacto sobre la realidad a transformar.

Lo anterior nos lleva a un problema del huevo y la gallina, porque se puede decir que impulsar agendas regionales de desarrollo en escala latinoamericana depende de contar con Estados fuertes y con visión y compromiso hacia el desarrollo, tanto de gobiernos nacionales como de los subnacionales. Si vemos las dificultades que presentan las regiones y países en América Latina en los aspectos institucionales, la corrupción, las carencias en las políticas públicas y la falta de horizontes de mediano plazo estables, debemos concluir que no es posible implementar una propuesta de agendas regionales de desarrollo. Sin embargo, ¿podría ser la construcción de agendas regionales transnacionales de desarrollo una posibilidad de mejorar en las dimensiones flacas del desarrollo en los diferentes territorios y así fortalecer a los gobiernos nacionales y subnacionales? Si no se cuenta con esos Estados nacionales fuertes y que promuevan marcos nacionales de políticas de desarrollo potentes ¿no sería un camino interesante el generar capacidades y agendas de transformación desde los propios territorios? ¿No se podría empezar desde allí el cambio? Si se entiende que esto es posible, no habría que hacerlo desde los territorios aislados, ni estrictamente limitados por una jurisdicción nacional. La escala regional latinoamericana puede ser una herramienta eficiente y apta para el desafío.

Cabe decir que los clústeres obtenidos en este capítulo no dejan de ser un ejercicio académico, por lo que esos resultados no implican propuestas de trabajo en esas agrupaciones en concreto. Se trató de argumentar sobre el punto y su pertinencia. Pero avanzar hacia miradas regionales latinoamericanas (en coordinación y sinergia con las visiones nacionales) debe ser fruto de acuerdos, negociaciones y políticas devenidas de procesos que involucran una multiplicidad de actores (públicos y privados) e intereses concretos. Aquí se ofrece solo un insumo para reflexionar al respecto y sobre la pertinencia de avanzar en esa línea de trabajo.

Figura 5: Regiones por clúster IDERE Latam



Fuente: Elaboración propia con base en datos de IDERE Latam

En definitiva, se trata de reconocer la heterogeneidad para asumir un correcto abordaje del problema, con agendas regionales ajustadas a cada grupo de regiones con sus condiciones y capacidades. Es una forma de hacer de la diversidad un activo que permita alcanzar un mayor desarrollo para todos, pero por diferentes vías y con diferentes estrategias. En este camino, previo fortalecimiento de las políticas nacionales y construcción de los marcos adecuados de confianza y cooperación, las estrategias de desarrollo regional no deberían encontrar barreras insalvables en las fronteras nacionales. El desafío del desarrollo multinivel, en general planteado entre el nivel nacional y subnacional,

podría requerir de un abordaje aún más ambicioso: una mirada transnacional territorial latinoamericana.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial, en Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas, Montevideo: Taurus.
- Atienza, M., & Aroca, P. (2013). Concentration and growth in Latin American countries. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. [Doctoral Thesis] Universidad Alcalá de Henares, 7th November 2007.
- CEPAL (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015*. Recuperado (14/08/2020): [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/1/S1500808_es.pdf)
- CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. CEPAL. ILPES. Recuperado (14/08/2020): [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf)
- CEPAL (2019a). *Panorama Social de América Latina 2019*. Recuperado (14/08/2020): [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)
- CEPAL (2019b). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. ILPES. Recuperado (14/08/2020): [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdf)
- Cuadrado-Roura, J. R., & González Catalán, S. (2013). Growth and regional disparities in Latin America concentration process and regional policy challenges. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.) *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- De la Cruz, R., Pineda, C. y Pöschl, C. (Eds) (2010). *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado (14/08/2020): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-alternativa-local-Descentralizaci%C3%B3n-y-desarrollo-econ%C3%B3mico.pdf>
- Kliksberg, B. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, XI, No. 3, septiembre-diciembre.
- Nussbaum, M. (2003). *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*. *Feminist Economics*, 9 (2-3).
- Rodríguez Miranda, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en

- Uruguay. *Cuaderno n.º 03 Serie El Futuro en Foco*, PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. y Vial, C. (ed.) (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: el Índice de Desarrollo Regional LATAM*. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República, Santiago de Chile. (En prensa)
- Rodríguez Miranda, A. y Vial, Cossani. (ed.) (2018). *Índice de Desarrollo Regional Chile - Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay. Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Rodríguez Miranda, A., Vial Cossani, C. y Parrao, A. (2021). Índice compuesto y multidimensional de desarrollo regional: una propuesta para América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 23 Núm. 1.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam, Elsevier.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid. Editorial Planeta.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Madrid: Antoni Bosch.
- Vial Cossani, C. (2017). *Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2017*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Vial Cossani, C. (2016). *Índice de Desarrollo Regional - IDERE 2016*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Editores / Compiladores

Francisco Javier Maza Ávila, Antonio Salas Martínez, María del Carmen Pérez González

**Anexo 1: Ranking de regiones según IDERE LATAM, y valores para cada dimensión**

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
1	Montevideo	Uruguay	0,6872	Alto	0,7939	0,7330	0,7678	0,6231	0,7172	0,5992	0,6360	0,5880
2	RM	Chile	0,6504	Alto	0,8025	0,8177	0,5965	0,6791	0,5328	0,5477	0,8132	0,4694
3	Maldonado	Uruguay	0,6421	Alto	0,6467	0,6098	0,7318	0,4440	0,7254	0,5890	0,6991	0,8047
4	CABA	Argentina	0,6339	Alto	0,9496	0,7447	0,7820	0,8650	0,4721	0,6113	0,6619	0,2079
5	Antofagasta	Chile	0,6258	Alto	0,8077	0,8325	0,7007	0,6225	0,4701	0,4455	0,8091	0,4094
6	Valparaíso	Chile	0,6250	Alto	0,7872	0,8034	0,5416	0,5662	0,5409	0,4340	0,8435	0,5834
7	Magallanes	Chile	0,6234	Alto	0,7867	0,7665	0,6799	0,4467	0,4463	0,5216	0,8556	0,6616
8	Canelones	Uruguay	0,6229	Alto	0,6603	0,6768	0,7136	0,3742	0,6968	0,5657	0,7811	0,6477
9	Río Negro	Uruguay	0,6081	Alto	0,6242	0,6509	0,6908	0,4018	0,6245	0,5381	0,8014	0,6581
10	Atacama	Chile	0,6075	Alto	0,7450	0,8363	0,5929	0,4767	0,4942	0,4134	0,8738	0,5785
11	Colonia	Uruguay	0,6057	Alto	0,6182	0,6464	0,7436	0,4370	0,6935	0,5201	0,8404	0,4426
12	Los Lagos	Chile	0,6017	Alto	0,6931	0,7483	0,4823	0,5393	0,5060	0,4166	0,8536	0,7504
13	Flores	Uruguay	0,6008	Alto	0,6407	0,8284	0,7204	0,3840	0,6718	0,5254	0,6428	0,4648
14	Tarapacá	Chile	0,5972	Medio Alto	0,7479	0,8500	0,6212	0,4591	0,4441	0,4953	0,8435	0,4703
15	Neuquén	Argentina	0,5961	Medio Alto	0,7518	0,7774	0,6129	0,5106	0,5236	0,4669	0,6297	0,5141
16	São Paulo	Brasil	0,5914	Medio Alto	0,6375	0,8436	0,5780	0,5412	0,4726	0,5640	0,5771	0,5571
17	Aysén	Chile	0,5909	Medio Alto	0,7471	0,7479	0,5765	0,4437	0,4605	0,5330	0,7303	0,6015
18	San José	Uruguay	0,5902	Medio Alto	0,5567	0,5691	0,7441	0,3591	0,6790	0,5496	0,7666	0,6640
19	Biobío	Chile	0,5893	Medio Alto	0,6940	0,8048	0,4913	0,5404	0,5550	0,3773	0,8394	0,5261
20	Florida	Uruguay	0,5861	Medio Alto	0,5907	0,6675	0,7057	0,3835	0,6754	0,5140	0,8132	0,4544
21	Paysandú	Uruguay	0,5822	Medio Alto	0,6546	0,6747	0,6814	0,3534	0,6451	0,4960	0,7527	0,5103
22	Santa Catarina	Brasil	0,5815	Medio Alto	0,6137	0,7826	0,6825	0,6536	0,5050	0,5497	0,5003	0,3615
23	O'Higgins	Chile	0,5814	Medio Alto	0,6639	0,7892	0,4879	0,5088	0,5528	0,4000	0,8273	0,5317
24	Arica y Parinacota	Chile	0,5804	Medio Alto	0,7690	0,8681	0,5958	0,3302	0,4422	0,4353	0,7990	0,6708
25	Distrito Federal	Brasil	0,5796	Medio Alto	0,6697	0,8315	0,5882	0,5601	0,4685	0,5986	0,4337	0,5121
26	Mendoza	Argentina	0,5764	Medio Alto	0,8575	0,8035	0,4927	0,6032	0,4042	0,4647	0,6106	0,4672
27	Lavalleja	Uruguay	0,5737	Medio Alto	0,5833	0,5796	0,7115	0,3082	0,6409	0,4974	0,8513	0,6498
28	Tierra del Fuego	Argentina	0,5732	Medio Alto	0,7991	0,7232	0,7964	0,4892	0,3439	0,4481	0,7611	0,4036
29	Soriano	Uruguay	0,5711	Medio Alto	0,6176	0,6383	0,6773	0,3212	0,6529	0,5564	0,8234	0,4560
30	Tacuarembó	Uruguay	0,5673	Medio Alto	0,5853	0,5965	0,6074	0,3759	0,6510	0,4566	0,8063	0,5901
31	Maule	Chile	0,5659	Medio Alto	0,6333	0,7774	0,4584	0,4875	0,5710	0,3884	0,8576	0,4870
32	Rocha	Uruguay	0,5640	Medio Alto	0,6327	0,5565	0,6572	0,3280	0,6649	0,4957	0,6531	0,6578

## Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
33	Coquimbo	Chile	0,5634	Medio Alto	0,6670	0,8285	0,4763	0,4586	0,5178	0,3491	0,8334	0,5375
34	Paraná	Brasil	0,5609	Medio Alto	0,5829	0,8494	0,5739	0,6107	0,4950	0,5252	0,3407	0,5356
35	Treinta y Tres	Uruguay	0,5572	Medio Alto	0,6269	0,5729	0,6386	0,3241	0,6168	0,4532	0,8315	0,5727
36	Araucanía	Chile	0,5562	Medio Alto	0,6692	0,7499	0,4310	0,4330	0,5300	0,3645	0,8414	0,6192
37	Bogotá, D.C	Colombia	0,5545	Medio Alto	0,6874	0,8452	0,4721	0,5551	0,3727	0,6002	0,4032	0,6308
38	Los Ríos	Chile	0,5540	Medio Alto	0,6915	0,7640	0,4973	0,4332	0,5389	0,3783	0,8253	0,4342
39	Santa Fe	Argentina	0,5528	Medio Alto	0,8099	0,8280	0,6090	0,5793	0,3590	0,4824	0,5019	0,3473
40	Artigas	Uruguay	0,5526	Medio Alto	0,6193	0,7430	0,5565	0,3129	0,6041	0,4874	0,7904	0,4784
41	Córdoba	Argentina	0,5518	Medio Alto	0,8412	0,8506	0,5710	0,5278	0,3817	0,4828	0,7226	0,2477
42	Rio Negro	Argentina	0,5510	Medio Alto	0,8265	0,8427	0,5103	0,5716	0,3554	0,4188	0,6062	0,4030
43	Chubut	Argentina	0,5504	Medio Alto	0,7699	0,8135	0,6695	0,4964	0,3387	0,4406	0,4618	0,5141
44	Misiones	Argentina	0,5494	Medio Alto	0,8166	0,7773	0,5013	0,4891	0,3456	0,4860	0,6327	0,6196
45	Rivera	Uruguay	0,5491	Medio Alto	0,5852	0,7581	0,5576	0,3138	0,6233	0,4962	0,6104	0,5708
46	Asunción	Paraguay	0,5488	Medio Alto	0,7983	0,7223	0,4232	0,5190	0,3286	0,4970	0,6850	0,6241
47	La Rioja	Argentina	0,5460	Medio Alto	0,8388	0,8191	0,5607	0,4652	0,2927	0,4364	0,7661	0,4368
48	Santa Cruz	Argentina	0,5433	Medio Alto	0,8080	0,8090	0,6568	0,5315	0,3216	0,4898	0,5436	0,3262
49	San Juan	Argentina	0,5433	Medio Alto	0,8102	0,8282	0,5461	0,3376	0,3482	0,4143	0,7067	0,6252
50	Buenos Aires	Argentina	0,5420	Medio Alto	0,7457	0,8000	0,5558	0,5683	0,4256	0,4800	0,5714	0,2727
51	Salto	Uruguay	0,5411	Medio Alto	0,6661	0,6240	0,6292	0,2703	0,6441	0,5250	0,8409	0,3683
52	Corrientes	Argentina	0,5404	Medio Alto	0,8722	0,7849	0,4237	0,5082	0,3084	0,4525	0,7079	0,5018
53	Querétaro	México	0,5402	Medio Alto	0,6327	0,8089	0,4300	0,5586	0,3536	0,4788	0,5676	0,6277
54	Rio Grande Do Sul	Brasil	0,5366	Medio Alto	0,5877	0,7735	0,5741	0,6095	0,4567	0,5281	0,3266	0,4510
55	Central	Paraguay	0,5361	Medio Alto	0,5855	0,7423	0,3734	0,6271	0,2424	0,4997	0,7666	0,9125
56	Cerro Largo	Uruguay	0,5353	Medio Alto	0,6089	0,6427	0,5764	0,3514	0,6255	0,3897	0,7587	0,4380
57	Jujuy	Argentina	0,5343	Medio Alto	0,8500	0,7252	0,5232	0,3831	0,2938	0,5035	0,6254	0,6252
58	Durazno	Uruguay	0,5340	Medio Alto	0,6310	0,5612	0,6280	0,2497	0,6531	0,5441	0,8030	0,4483
59	Mato Grosso Do Sul	Brasil	0,5338	Medio Alto	0,5794	0,7756	0,5072	0,5320	0,4069	0,5447	0,4135	0,5629
60	Minas Gerais	Brasil	0,5326	Medio Alto	0,5776	0,8080	0,4728	0,5343	0,4454	0,5338	0,4579	0,4652
61	Salta	Argentina	0,5322	Medio Alto	0,8122	0,7307	0,4627	0,4132	0,2922	0,5244	0,6553	0,6252
62	Goiás	Brasil	0,5312	Medio Alto	0,5584	0,7854	0,4894	0,5711	0,4840	0,5312	0,2640	0,6657
63	Entre Ríos	Argentina	0,5294	Medio Alto	0,8199	0,7420	0,5498	0,5179	0,3393	0,4584	0,6697	0,2978

**Editores / Compiladores**  
**Francisco Javier Maza Ávila, Antonio Salas Martínez, María del Carmen Pérez González**

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
64	Santander	Colombia	0,5280	Medio Alto	0,5813	0,7775	0,3609	0,5452	0,4153	0,5598	0,4577	0,6655
65	Mato Grosso	Brasil	0,5261	Medio Alto	0,5554	0,7586	0,5010	0,6221	0,4369	0,5167	0,2640	0,6513
66	Tucumán	Argentina	0,5246	Medio Alto	0,8039	0,7942	0,5563	0,4231	0,3644	0,4422	0,5176	0,4030
67	Ciudad de México	México	0,5232	Medio Alto	0,7516	0,8181	0,4615	0,6350	0,2381	0,5576	0,3756	0,6022
68	Cundinamarca	Colombia	0,5199	Medio Alto	0,5486	0,7750	0,4136	0,4655	0,4221	0,5991	0,3748	0,7145
69	Catamarca	Argentina	0,5092	Medio Alto	0,8507	0,7137	0,4960	0,3822	0,1963	0,5040	0,7500	0,6252
70	San Luis	Argentina	0,5090	Medio Alto	0,8091	0,8412	0,4879	0,4706	0,3375	0,3966	0,6415	0,2819
71	La Pampa	Argentina	0,4900	Medio	0,7629	0,7596	0,5903	0,4248	0,3573	0,4331	0,6273	0,1846
72	Rondonia	Brasil	0,4884	Medio	0,5335	0,7911	0,3905	0,4809	0,4056	0,4920	0,2640	0,7307
73	Rio De Janeiro	Brasil	0,4879	Medio	0,6364	0,8358	0,4308	0,4982	0,4661	0,4807	0,2640	0,3659
74	Nuevo León	México	0,4858	Medio	0,6843	0,8175	0,5359	0,6327	0,2737	0,4751	0,4585	0,2115
75	Boyacá	Colombia	0,4761	Medio	0,5604	0,7690	0,2125	0,4297	0,4138	0,4645	0,5723	0,7173
76	Jalisco	México	0,4758	Medio	0,6062	0,7850	0,4277	0,6161	0,2663	0,4923	0,3777	0,3734
77	Chaco	Argentina	0,4737	Medio	0,7955	0,7996	0,4453	0,5085	0,2969	0,3926	0,4796	0,2492
78	Espírito Santo	Brasil	0,4716	Medio	0,5866	0,8328	0,4700	0,5360	0,4389	0,5486	0,2640	0,2237
79	Campeche	México	0,4712	Medio	0,5935	0,7347	0,3650	0,6202	0,2733	0,4558	0,4989	0,3729
80	Atlántico	Colombia	0,4700	Medio	0,6248	0,7936	0,3255	0,5020	0,3756	0,4991	0,2341	0,5973
81	Yucatán	México	0,4700	Medio	0,5896	0,7443	0,3749	0,4345	0,3592	0,5044	0,6423	0,2734
82	Antioquia	Colombia	0,4643	Medio	0,6006	0,7819	0,3663	0,5355	0,3212	0,4891	0,1856	0,7092
83	Valle del Cauca	Colombia	0,4620	Medio	0,5542	0,8111	0,3370	0,5089	0,3270	0,5473	0,1856	0,7548
84	San Salvador	El Salvador	0,4584	Medio	0,5647	0,7853	0,3232	0,4907	0,3633	0,5689	0,2658	0,4601
85	Risaralda	Colombia	0,4575	Medio	0,5512	0,7755	0,3831	0,4132	0,3526	0,4845	0,1856	0,8342
86	Tocantins	Brasil	0,4571	Medio	0,5379	0,7683	0,2920	0,4440	0,3950	0,4736	0,2640	0,7038
87	Alto Paraná	Paraguay	0,4541	Medio	0,5086	0,6807	0,2948	0,4878	0,2492	0,4400	0,6399	0,6170
88	Misiones	Paraguay	0,4527	Medio	0,5618	0,7487	0,2615	0,4254	0,2149	0,4998	0,7316	0,4880
89	Estado de México	México	0,4504	Medio	0,5822	0,8097	0,3311	0,5939	0,2088	0,4798	0,3777	0,4743
90	Córdoba	Colombia	0,4469	Medio	0,4392	0,7455	0,1556	0,4699	0,3968	0,4757	0,4740	0,9550
91	Coahuila	México	0,4455	Medio	0,6531	0,7998	0,4536	0,5084	0,1752	0,4824	0,5312	0,2664
92	Pará	Brasil	0,4453	Medio	0,5330	0,7632	0,1888	0,4987	0,4228	0,4484	0,2640	0,8329
93	Amazonas	Brasil	0,4444	Medio	0,5431	0,7696	0,1931	0,4664	0,4521	0,4965	0,2640	0,8733
94	Ñeembucú	Paraguay	0,4414	Medio	0,5343	0,7574	0,2983	0,3265	0,2225	0,5641	0,6993	0,5394
95	Tolima	Colombia	0,4403	Medio	0,4951	0,7329	0,2346	0,4425	0,3455	0,5436	0,3083	0,7123
96	Formosa	Argentina	0,4389	Medio	0,7414	0,7691	0,5013	0,4270	0,1976	0,3273	0,4386	0,3394

## Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
97	Baja California Sur	México	0,4379	Medio	0,6270	0,7885	0,5393	0,3899	0,2218	0,5042	0,1979	0,5088
98	Quintana Roo	México	0,4367	Medio	0,5863	0,7844	0,4707	0,5318	0,1379	0,4699	0,4645	0,3814
99	Colima	México	0,4367	Medio	0,6093	0,7770	0,4698	0,3622	0,2638	0,5318	0,1979	0,5258
100	Sonora	México	0,4349	Medio	0,6156	0,7866	0,4976	0,4765	0,2052	0,5093	0,3130	0,2885
101	Aguascalientes	México	0,4348	Medio	0,6037	0,7694	0,4271	0,4670	0,1063	0,4761	0,6322	0,5173
102	Morelos	México	0,4344	Medio	0,5836	0,8131	0,3678	0,5174	0,2278	0,4686	0,1979	0,5937
103	Santiago del Estero	Argentina	0,4340	Medio	0,8059	0,7906	0,4106	0,5307	0,3190	0,3805	0,5522	0,0887
104	Meta	Colombia	0,4331	Medio	0,5254	0,6976	0,2951	0,3688	0,4115	0,5062	0,1856	0,7785
105	Roraima	Brasil	0,4326	Medio	0,6146	0,7027	0,2940	0,2498	0,3916	0,4825	0,2640	0,8387
106	Tabasco	México	0,4311	Medio	0,6335	0,7659	0,3409	0,3800	0,2385	0,4533	0,3494	0,5008
107	Cordillera	Paraguay	0,4296	Medio	0,4599	0,7168	0,2612	0,4064	0,2385	0,4174	0,7724	0,5397
108	Itapúa	Paraguay	0,4258	Medio	0,4182	0,7843	0,2473	0,4874	0,1996	0,4663	0,7013	0,5270
109	Bolívar	Colombia	0,4256	Medio	0,5645	0,7594	0,1951	0,5197	0,3514	0,4336	0,3095	0,5072
110	Amambay	Paraguay	0,4237	Medio	0,4759	0,5825	0,3387	0,4007	0,3247	0,5014	0,3074	0,5763
111	Piauí	Brasil	0,4235	Medio	0,4903	0,7251	0,2071	0,4678	0,4232	0,4273	0,3872	0,4175
112	Ceará	Brasil	0,4211	Medio	0,5159	0,7607	0,2842	0,4950	0,4476	0,4420	0,2640	0,2675
113	Magdalena	Colombia	0,4206	Medio	0,5024	0,7916	0,1660	0,4049	0,3501	0,4208	0,3653	0,7794
114	Sucre	Colombia	0,4190	Medio	0,5229	0,7364	0,1668	0,3692	0,4182	0,4389	0,4301	0,5637
115	Puebla	México	0,4185	Medio	0,5537	0,8017	0,2947	0,5661	0,1382	0,5004	0,4666	0,4316
116	Bahía	Brasil	0,4179	Medio	0,5163	0,7896	0,2418	0,4027	0,4254	0,4940	0,2640	0,3775
117	Rio Grande Do Norte	Brasil	0,4175	Medio	0,5237	0,7827	0,4325	0,3961	0,4266	0,4398	0,2640	0,1884
118	Pernambuco	Brasil	0,4171	Medio	0,5044	0,7958	0,3139	0,4118	0,4324	0,4328	0,2640	0,2842
119	Caldas	Colombia	0,4130	Medio	0,5220	0,7750	0,2762	0,3836	0,3351	0,3924	0,3281	0,4262
120	Acre	Brasil	0,4128	Medio	0,5008	0,7555	0,2320	0,3074	0,3591	0,4319	0,2640	0,8314
121	Hidalgo	México	0,4113	Medio	0,5484	0,8015	0,2999	0,4295	0,1519	0,4881	0,5534	0,4000
122	Guanajuato	México	0,4092	Medio	0,5306	0,7763	0,3543	0,5375	0,1905	0,4710	0,2847	0,3530
123	Tamaulipas	México	0,4085	Medio	0,5903	0,8176	0,4477	0,5083	0,1607	0,4762	0,2484	0,3115
124	Huila	Colombia	0,4068	Medio	0,5325	0,7337	0,1841	0,3873	0,3637	0,4610	0,3252	0,5124
125	Maranhão	Brasil	0,4066	Medio	0,4814	0,7472	0,1862	0,4303	0,4009	0,3831	0,2640	0,6302
126	Cesar	Colombia	0,4058	Medio	0,5572	0,7454	0,1731	0,3606	0,3715	0,4527	0,2765	0,6433
127	Nayarit	México	0,4030	Medio	0,5925	0,7983	0,3393	0,3070	0,1318	0,5136	0,4605	0,5513



**Editores / Compiladores**  
**Francisco Javier Maza Ávila, Antonio Salas Martínez, María del Carmen Pérez González**

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
128	Guirá	Paraguay	0,4005	Medio	0,4090	0,6827	0,2279	0,4035	0,1778	0,4952	0,6675	0,6065
129	Amapá	Brasil	0,3986	Medio Bajo	0,5512	0,7380	0,2359	0,2114	0,3609	0,4746	0,2640	0,7898
130	La Libertad	El Salvador	0,3980	Medio Bajo	0,4490	0,7391	0,2139	0,4324	0,3283	0,5237	0,2658	0,4470
131	Michoacán	México	0,3978	Medio Bajo	0,5125	0,8081	0,3255	0,5258	0,2184	0,4729	0,1979	0,3628
132	Paraíba	Brasil	0,3977	Medio Bajo	0,4914	0,7587	0,2758	0,5167	0,4430	0,4129	0,2640	0,1730
133	San Luis Potosí	México	0,3958	Medio Bajo	0,5986	0,7989	0,3419	0,4632	0,2503	0,4406	0,4706	0,1172
134	Chihuahua	México	0,3947	Medio Bajo	0,5736	0,6931	0,4515	0,6029	0,1475	0,5083	0,1979	0,2990
135	Boquerón	Paraguay	0,3945	Medio Bajo	0,3194	0,6209	0,2986	0,3042	0,2912	0,3467	0,6553	0,6252
136	Alagoas	Brasil	0,3940	Medio Bajo	0,4461	0,7336	0,3209	0,3222	0,3708	0,3382	0,2640	0,4641
137	Quindío	Colombia	0,3933	Medio Bajo	0,5206	0,7364	0,2987	0,2172	0,3633	0,5167	0,1856	0,6720
138	Paraguarí	Paraguay	0,3930	Medio Bajo	0,4245	0,7443	0,1975	0,4101	0,1798	0,4175	0,7493	0,5260
139	Norte de Santander	Colombia	0,3921	Medio Bajo	0,5158	0,7368	0,1955	0,3881	0,3176	0,4420	0,1856	0,7476
140	Baja California	México	0,3919	Medio Bajo	0,5860	0,7852	0,5082	0,6299	0,0718	0,5034	0,1979	0,5003
141	Canindeyú	Paraguay	0,3919	Medio Bajo	0,3518	0,7339	0,1765	0,4273	0,2047	0,4409	0,5444	0,8129
142	Veracruz	México	0,3900	Medio Bajo	0,5001	0,8159	0,3133	0,5608	0,1556	0,4082	0,4443	0,2432
143	Tlaxcala	México	0,3898	Medio Bajo	0,5858	0,8048	0,2799	0,3373	0,1144	0,5040	0,5554	0,4694
144	Sergipe	Brasil	0,3894	Medio Bajo	0,4999	0,7858	0,2697	0,3271	0,3974	0,4630	0,2640	0,2642
145	Cauca	Colombia	0,3871	Medio Bajo	0,4491	0,7358	0,1254	0,4711	0,3347	0,4394	0,2547	0,7735
146	Nariño	Colombia	0,3851	Medio Bajo	0,4060	0,7342	0,1302	0,4899	0,3572	0,5712	0,2895	0,4705
147	Concepción	Paraguay	0,3849	Medio Bajo	0,4310	0,6506	0,1624	0,3711	0,2045	0,4253	0,5840	0,8016
148	Casanare	Colombia	0,3834	Medio Bajo	0,4703	0,6829	0,1981	0,2615	0,4707	0,3481	0,2800	0,6263
149	Durango	México	0,3814	Medio Bajo	0,5765	0,7784	0,3581	0,4262	0,1408	0,4669	0,4686	0,1976
150	Pte. Hayes	Paraguay	0,3790	Medio Bajo	0,3909	0,6587	0,2301	0,2703	0,2579	0,3991	0,5995	0,5566
151	La Guajira	Colombia	0,3782	Medio Bajo	0,4595	0,7119	0,1134	0,4246	0,2845	0,5894	0,2758	0,7161
152	Caaguazú	Paraguay	0,3753	Medio Bajo	0,4114	0,7732	0,1182	0,4955	0,1744	0,4358	0,7282	0,5308
153	Caazapá	Paraguay	0,3744	Medio Bajo	0,3405	0,7413	0,1644	0,4220	0,1654	0,4723	0,6180	0,6642
154	A. de San Andrés	Colombia	0,3701	Medio Bajo	0,5190	0,6511	0,3457	0,3160	0,2360	0,3481	0,1856	0,5704
155	San Pedro	Paraguay	0,3681	Medio Bajo	0,3902	0,7659	0,1288	0,5096	0,1619	0,4412	0,6459	0,5043
156	Amazonas	Colombia	0,3637	Medio Bajo	0,3914	0,5998	0,1222	0,2735	0,3393	0,3481	0,5352	0,6862
157	Chiapas	México	0,3630	Medio Bajo	0,4694	0,7672	0,2686	0,5171	0,1577	0,3124	0,4928	0,2270
158	Caquetá	Colombia	0,3626	Medio Bajo	0,4485	0,7051	0,1733	0,3058	0,2973	0,3916	0,1856	0,9036
159	Sonsonate	El Salvador	0,3618	Medio Bajo	0,4219	0,6618	0,1678	0,3370	0,2549	0,4638	0,2658	0,7047
160	Sinaloa	México	0,3567	Medio Bajo	0,6358	0,8111	0,4422	0,4611	0,1523	0,4943	0,1979	0,1113

## Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina

n°	Región	País	IDERE global	Nivel de desarrollo	Dimensiones							
					Educación	Salud	Bienestar y cohesión	Actividad Económica	Instituciones	Género	Seguridad	Medio Ambiente
161	Oaxaca	México	0,3538	Medio Bajo	0,4729	0,7982	0,2752	0,4839	0,1295	0,5132	0,3130	0,2202
162	Cuscatlán	El Salvador	0,3526	Medio Bajo	0,4181	0,6850	0,1661	0,3495	0,2912	0,4723	0,2658	0,4117
163	Zacatecas	México	0,3525	Medio Bajo	0,5826	0,8064	0,3149	0,4063	0,1752	0,4226	0,1979	0,2081
164	Guerrero	México	0,3524	Medio Bajo	0,5162	0,8033	0,2763	0,4675	0,2292	0,4899	0,1979	0,1443
165	San Miguel	El Salvador	0,3494	Medio Bajo	0,3878	0,7275	0,2043	0,3463	0,2582	0,4311	0,2658	0,3776
166	La Paz	El Salvador	0,3375	Medio Bajo	0,4029	0,6977	0,1848	0,3326	0,2320	0,4732	0,2658	0,3463
167	Santa Ana	El Salvador	0,3367	Medio Bajo	0,4058	0,6634	0,1821	0,3508	0,2010	0,4575	0,2658	0,4295
168	Usulután	El Salvador	0,3277	Medio Bajo	0,3634	0,7029	0,1535	0,3456	0,2273	0,4537	0,2658	0,3882
169	Vaupés	Colombia	0,3271	Medio Bajo	0,3002	0,4534	0,1453	0,2279	0,3257	0,3481	0,5999	0,6226
170	Ahuachapán	El Salvador	0,3199	Medio Bajo	0,3081	0,6996	0,1427	0,3330	0,2557	0,4115	0,2658	0,4230
171	Guainía	Colombia	0,3158	Medio Bajo	0,4020	0,6072	0,0808	0,1434	0,3330	0,3481	0,5490	0,8893
172	Chalatenango	El Salvador	0,3151	Medio Bajo	0,3468	0,7434	0,1515	0,2450	0,2663	0,3567	0,2658	0,4349
173	Choco	Colombia	0,3065	Medio Bajo	0,4200	0,6265	0,0902	0,2887	0,3204	0,3481	0,1856	0,5966
174	San Vicente	El Salvador	0,3059	Medio Bajo	0,4172	0,7419	0,1573	0,2125	0,1934	0,4302	0,2658	0,3768
175	Morazán	El Salvador	0,3004	Medio Bajo	0,3150	0,7300	0,1355	0,2345	0,2664	0,3811	0,2658	0,3685
176	Putumayo	Colombia	0,2990	Bajo	0,3800	0,7044	0,1181	0,1458	0,3214	0,3481	0,1856	0,8090
177	Alto Paraguay	Paraguay	0,2978	Bajo	0,2685	0,6035	0,1234	0,2502	0,2051	0,3964	0,3074	0,6884
178	Cabañas	El Salvador	0,2962	Bajo	0,3344	0,7618	0,1283	0,2458	0,2445	0,3327	0,2658	0,3617
179	La Unión	El Salvador	0,2957	Bajo	0,2780	0,7185	0,1802	0,2983	0,1902	0,3388	0,2658	0,3306
180	Guaviare	Colombia	0,2532	Bajo	0,3134	0,6570	0,0382	0,1500	0,3308	0,3481	0,1856	0,9918
181	Arauca	Colombia	0,2455	Bajo	0,3906	0,5712	0,1013	0,0520	0,3184	0,3481	0,1856	0,7730
182	Vichada	Colombia	0,2222	Bajo	0,3323	0,6546	0,0881	0,0294	0,2931	0,3481	0,2356	0,7049

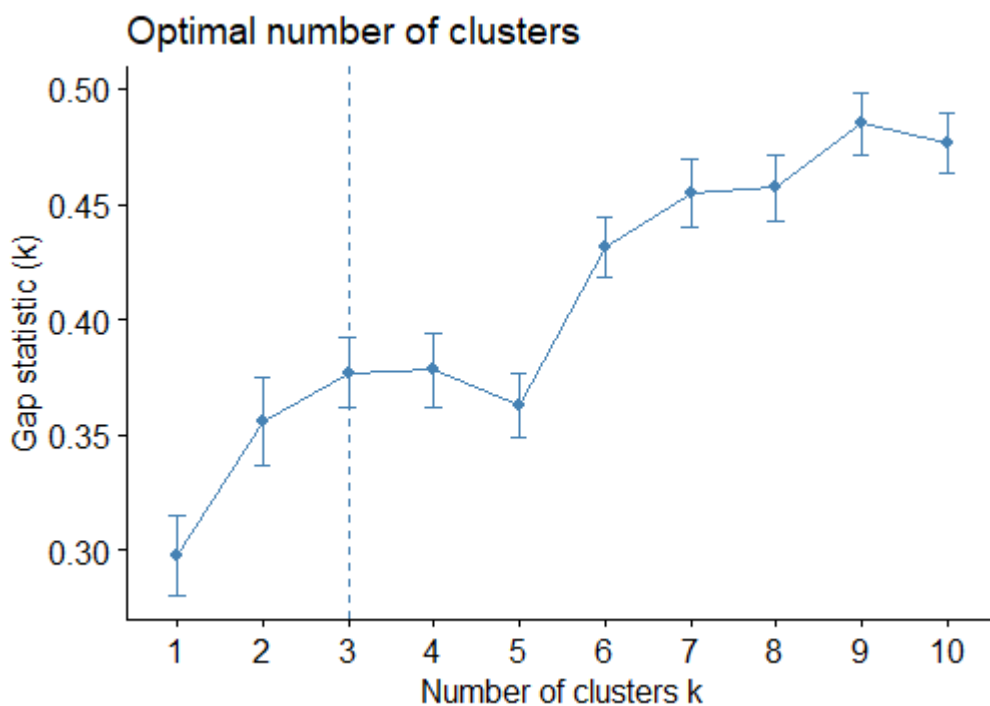
Fuente: Rodríguez Miranda *et al.*, (2021)

**Anexo 2: Clusterización por método k-means**

Coefficientes de aglomeración por método jerárquico de clusterización

average	single	complete	ward
0.9176255	0.5555392	0.9599958	0.9885026

Clusterización óptima por *K-means*, método de *Gap statist*



*Anexo 3: Estadísticas descriptivas de los clústeres*

Clúster 1	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Clúster 4	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Educación	23	0,604	0,0502	0,534	0,752	Educación	28	0,792	0,0788	0,562	0,95
Salud	23	0,798	0,0256	0,759	0,849	Salud	28	0,79	0,0443	0,714	0,851
Actividad económica	23	0,53	0,0769	0,362	0,635	Actividad económica	28	0,516	0,1072	0,338	0,865
Bienestar y cohesión	23	0,446	0,083	0,326	0,588	Bienestar y cohesión	28	0,565	0,1105	0,262	0,796
Instituciones	23	0,353	0,1115	0,072	0,495	Instituciones	28	0,37	0,0848	0,196	0,533
Seguridad	23	0,319	0,1075	0,186	0,568	Seguridad	28	0,655	0,1001	0,462	0,844
Género	23	0,523	0,0417	0,453	0,6	Género	28	0,48	0,0486	0,397	0,611
Ambiente	23	0,58	0,1018	0,366	0,755	Ambiente	28	0,44	0,1359	0,185	0,625
IDERE LATAM	23	0,497	0,0506	0,392	0,58	IDERE LATAM	28	0,555	0,0426	0,453	0,65
Clúster 2	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Clúster 5	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Educación	27	0,467	0,0831	0,269	0,615	Educación	24	0,431	0,0802	0,278	0,565
Salud	27	0,708	0,0596	0,571	0,792	Salud	24	0,719	0,0493	0,583	0,79
Actividad económica	27	0,316	0,1332	0,029	0,499	Actividad económica	24	0,35	0,0783	0,213	0,52
Bienestar y cohesión	27	0,184	0,0801	0,038	0,383	Bienestar y cohesión	24	0,199	0,0682	0,09	0,346
Instituciones	27	0,351	0,0581	0,205	0,471	Instituciones	24	0,303	0,0747	0,19	0,425
Seguridad	27	0,276	0,0999	0,186	0,549	Seguridad	24	0,28	0,0515	0,186	0,43
Género	27	0,435	0,0683	0,348	0,589	Género	24	0,428	0,064	0,333	0,571
Ambiente	27	0,774	0,0968	0,626	0,992	Ambiente	24	0,435	0,0848	0,264	0,597
IDERE LATAM	27	0,38	0,0669	0,222	0,458	IDERE LATAM	24	0,363	0,0474	0,296	0,426
Clúster 3	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Clúster 6	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Educación	29	0,585	0,0862	0,469	0,806	Educación	20	0,458	0,0987	0,3	0,604
Salud	29	0,786	0,0288	0,693	0,833	Salud	20	0,723	0,0825	0,453	0,805
Actividad económica	29	0,506	0,0645	0,396	0,633	Actividad económica	20	0,407	0,0943	0,228	0,627
Bienestar y cohesión	29	0,381	0,0806	0,269	0,536	Bienestar y cohesión	20	0,244	0,0835	0,118	0,427
Instituciones	29	0,252	0,1081	0,13	0,448	Instituciones	20	0,211	0,0741	0,106	0,414
Seguridad	29	0,363	0,1303	0,198	0,642	Seguridad	20	0,637	0,0824	0,461	0,772
Género	29	0,459	0,0579	0,313	0,569	Género	20	0,453	0,0534	0,347	0,564
Ambiente	29	0,264	0,0948	0,089	0,46	Ambiente	20	0,602	0,1263	0,4	0,913
IDERE LATAM	29	0,418	0,0409	0,352	0,486	IDERE LATAM	20	0,41	0,045	0,327	0,536
Clúster 7	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max						
Educación	31	0,661	0,0648	0,557	0,794						
Salud	31	0,704	0,0938	0,557	0,868						
Actividad económica	31	0,406	0,0907	0,25	0,623						
Bienestar y cohesión	31	0,615	0,0976	0,431	0,768						
Instituciones	31	0,602	0,081	0,442	0,725						
Seguridad	31	0,79	0,0722	0,61	0,874						
Género	31	0,478	0,0712	0,349	0,599						
Ambiente	31	0,563	0,1023	0,368	0,805						
IDERE LATAM	31	0,584	0,0337	0,534	0,687						

# REDES DE GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA

Luis Miguel Bolívar

## 1. INTRODUCCIÓN

La integración latinoamericana ha sido un objetivo común de los países de la región desde sus inicios como estados-nación independientes. Sin embargo, el tema de la integración económica vino a adquirir prominencia hacia la segunda mitad del siglo XX, con unas elevadas expectativas con relación al impacto que esta estrategia pudiera llegar a tener sobre el desarrollo de los países de la región, especialmente luego de la experiencia europea y asiática (Vieira, 2008). Así, se buscaba que la integración ayudara al alcance de otros objetivos de desarrollo humano como, por ejemplo, la reducción del desempleo y la pobreza por vía del fomento a la inversión privada y el aprovechamiento de la mano de obra de los países. Sin embargo, la integración económica ha sufrido significativos reveses principalmente impulsados por el conflicto político e ideológico, generando una fragmentación del proceso de integración, haciendo que la estrategia no haya sido enteramente implementada.

Por otro lado, los resultados de desarrollo han sido decepcionantes, sin que pudiese establecerse tanto una correcta implementación de los procesos de integración, como el logro de objetivos de desarrollo, dada la fragmentación del proceso latinoamericano. De hecho, en la actualidad, Latinoamérica continúa siendo una región de países de escaso desarrollo, en la que el bienestar logrado ha sido altamente desigual entre la población, además de haber generado una brecha urbano-rural significativa (Jiménez-Castilla *et al.*, 2020). Por esta razón, es necesario investigar si los esfuerzos de integración que se han logrado implementar conllevan relación con el desarrollo económico y humano de la región.

En consecuencia, el objetivo de este capítulo es ilustrar el estado de los niveles de integración alcanzados por los diferentes países latinoamericanos, así como explorar si dichos niveles han contribuido o bien han sido obstáculos en el logro de sus objetivos de desarrollo económico y humano. Para este propósito, este trabajo caracteriza los principales indicadores de integración intrarregional de Latinoamérica, así como su inserción en las redes de integración globales, para

determinar la posible injerencia de dicho proceso de integración en el logro de los objetivos de crecimiento económico y humano. Se hace uso de la metodología de análisis de redes sociales para obtener los indicadores de centralidad de cada país en las principales redes que componen la globalización, a saber: red global de comercio, red global de inversión extranjera directa y matriz migratoria mundial.

El estudio comprende, en primer lugar, un análisis descriptivo de las matrices de comercio, inversión, migración y correlación del desarrollo entre 19 países latinoamericanos, con lo que se observa el grado de compenetración económica intrarregional y la inserción en los procesos globalizantes del mundo. En segundo lugar, se hace uso de un análisis descriptivo sobre el desarrollo de los países de Latinoamérica para observar la convergencia entre las rutas de desarrollo tomadas e identificar posibles interdependencias a nivel comercial o de desarrollo. La contribución de este trabajo se fundamenta en revelar cómo las dificultades de los procesos de integración han sido igualmente dificultades que se reflejan en los procesos de desarrollo y por lo tanto, en cierta medida existe un desaprovechamiento de las oportunidades de integración regionales dadas por la cercanía geográfica y la convergencia cultural de los países de la región.

### **1.1. Los esfuerzos de integración latinoamericanos**

Latinoamérica se caracteriza por tener una historia de integración ampliamente fragmentada, debido a que sus miembros han sido partícipes de acuerdos subregionales, mientras que los acuerdos más amplios se han desintegrado o desmembrado paulatinamente. Como ejemplo de dichos esfuerzos de integración encontramos: La Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Grupo de los Tres (G-3), y un sinnúmero de tratados de libre comercio aislados.

Es importante resaltar al mayor grupo latinoamericano de integración, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conformado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo. Sus trece países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes (ALADI, 2019). La ALADI propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo de lograr un mercado común latinoamericano, mediante una preferencia arancelaria aplicada a productos originarios de los países miembros, acuerdos de alcance regional

comunes a la totalidad de los países que la conforman y acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área. Según la Secretaría de ALADI, se han suscrito un total de 214 acuerdos comerciales entre sus miembros desde que entró en vigor, unos son de alcance regional y la mayoría son acuerdos bilaterales (Rodríguez, 2012).

Otro acuerdo que ha destacado ha sido el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, considerado el Tratado Constitutivo que fijó los objetivos de la integración andina, definió su sistema institucional y estableció mecanismos y políticas que deben ser desarrolladas por los órganos comunitarios (Vieira, 2008). Este se conoció en ese entonces como Pacto Andino. La intención del Pacto Andino era acercar los países andinos para promover el desarrollo armónico, integral y equilibrado en la región por intermedio de acciones conjuntas con proyección hacia una integración latinoamericana y sudamericana (Contipelli, 2016). La Comunidad Andina de Naciones, actualmente lo conforma cuatro países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cinco países asociados, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y dos países observadores, España y Marruecos. Cabe aclarar que este acuerdo ha experimentado retiros de países como Chile, quien se retiró en 1976 y posteriormente en el año 2006 se reintegró nuevamente, en este mismo año, Venezuela anunció su retiro definitivo del acuerdo.

En cuanto al Mercado Común del Sur, el cual fue fundado en 1991, vale la pena resaltar que ha sido un proceso de integración, que inicialmente fue constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sin embargo, en 2006 se incorporó Venezuela, quien posteriormente fue suspendido en 2017. Adicionalmente, cuenta con seis estados asociados, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam y Bolivia solicitó su incorporación como Estado miembro en 2015. El Mercosur es un proceso en plena evolución (De Sierra, 2001) el cual tiene como objetivo principal generar y propiciar un espacio común de oportunidades comerciales y de inversión, por medio de una integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (Caetano, 2011).

Ahora bien, otro gran ejemplo en el marco institucional de integración regional ha demostrado ser el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA), constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. Su propósito es la integración de Centroamérica, para constituirla en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Colombia es Observador Regional del SICA desde el año 2013. Fue creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

Posteriormente se incorporaron como miembros plenos Belice en el año 2000 y República Dominicana a partir de 2013. En 2010 tuvo lugar el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana, en el que los países miembros del SICA identificaron los pilares prioritarios de la región: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y fortalecimiento institucional (SICA, 2019). Cabe destacar que, en junio de 2017, los Jefes de Gobierno de los países miembros del SICA establecieron y aprobaron la Agenda Prioritaria para la región alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, uno de los acuerdos subregionales que emergió en Latinoamérica, fue el acuerdo del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, el cual se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este tratado buscaba crear un mercado ampliado para los bienes y servicios producidos por cada país. Así mismo, garantizar un marco comercial previsible para la inversión y la planeación de las actividades productivas por medio del establecimiento de reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial (Reina E & Zuluaga M, 1994). En el año 2006, Venezuela anunció su salida del Grupo. Posteriormente, en el año 2009, Colombia y México finalizaron los intentos de adecuación del TLC y decidieron suscribir cinco decisiones contenidas en un protocolo modificatorio.

Es fundamental mencionar, seguidamente, los esfuerzos de integración que adelanta la Alianza del Pacífico (AP), conformada en abril de 2011, es un mecanismo de integración económica y comercial, basados en la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas y un eje transversal de cooperación. Esta iniciativa de desarrollo económica fue establecida por cuatro países: Colombia, Perú, México y Chile. Esta Alianza se ha convertido en el eje de una nueva forma de hacer negocios en el continente, siendo un instrumento de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran (Alianza Pacífico, 2020).

Finalmente, se destacan los tratados de libre comercio que se han establecido entre algunos países latinoamericanos en función del apoyo al desarrollo de la región, una prueba de esto es la conformación del TLC entre Colombia y los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), este acuerdo fue firmado el 9 de agosto de 2007 en Medellín, con el fin de mejorar las condiciones de acceso a sus respectivos mercados, aprovechar las complementariedades de sus economías, así como promover las inversiones mutuas, con miras a lograr mayores niveles de



desarrollo que beneficien a la población (Turzi, 2014). Cabe mencionar que Chile y México son los países que han firmado más TLC, al tiempo que la República Bolivariana de Venezuela y Colombia se encuentran en más del 50% de todos los acuerdos de comercio preferencial suscritos (Dingemans & Ross, 2012).

En esencia, estos ejemplos de procesos de integración muestran que existen unas bases sobre las cuales es posible soportar esfuerzos de complementación entre los diferentes países, sin embargo, la utilización de plataformas como ALADI, Mercosur o CAN no ha sido la más adecuada, dado que han surgido reveses considerables que impiden la convergencia de objetivos a largo plazo.

## 2. MARCO DE REFERENCIA

En este trabajo se ha optado por una visión relacional y de redes (Burt, 1976; Woolcock, 2007) del desempeño de los países, es decir, se considera que existe un beneficio para el desarrollo a partir de la multiplicidad de relaciones entre los países (Bolívar *et al.*, 2019; Cuypers *et al.*, 2020). De esta manera, aparte de los factores típicos requeridos para su desarrollo, un país tiene mayores oportunidades de lograr objetivos de desarrollo en la medida en que puede acceder al intercambio de mercancías, capitales y recursos con sus socios regionales (Kurt & Kurt, 2019; Woolcock & Narayan, 2000). Sobre estas relaciones, desde la teoría del capital social interorganizacional se plantea que la implicación en redes, con sus normas y la confiabilidad que generan, permiten la obtención de beneficios políticos y económicos (Lee, 2009).

Cabe anotar que la premisa de la perspectiva de la economía internacional es que el desarrollo de los países se beneficia de la apertura generalizada al comercio, la inversión extranjera y el intercambio de recursos, por medio de la ampliación de los mercados de sus empresas, la complementación de las cadenas de valor de sus economías, la financiación de proyectos productivos y el aprovechamiento de la especialización del trabajo (Krugman, 1980; Meyer, 1986). Sin embargo, se ha evidenciado que una integración entre economías asimétricas en tamaño y desiguales en productividad y dotación de recursos es problemático para el desarrollo e igualmente puede incrementar las desigualdades internas de los países más pequeños o menos dotados (Stiglitz, 2002). Por esta razón, se justifica una integración regionalizada como paso previo a la integración global, de manera que las economías emergentes puedan aprovechar las sinergias intrarregionales dada la complementariedad de recursos, la menor distancia psíquica y cultural y la convergencia de objetivos de desarrollo. Esto permitiría apalancar sus procesos de desarrollo sin sufrir efectos

negativos significativos como, por ejemplo, ver afectado el aparato productivo por pérdida de competitividad; la atracción de inversión no sustentable donde las compañías multinacionales tienen el poder de negociación; o enfrentar el fenómeno de la fuga de talento (Gore, 2000; Narula & Dunning, 2000).

Por esta razón, en este trabajo se propone observar la formación de un capital social intrarregional como estrategia para adquirir beneficios para el desarrollo a nivel de país. Dicho capital social se puede observar a partir de tres factores (Adler & Kwon, 2002): en primer lugar, desde una dimensión estructural se proveen de oportunidades a los miembros de la red para interactuar o intercambiar con los potenciales socios, lo cual se deriva de la estructura de la red de relaciones en que se encuentra embebido el actor/país (Burt, 2000; Coleman, 1988; Ghoshal & Nahapiet, 1998). En segundo lugar, es necesario observar la dimensión relacional, que consiste en el contenido y calidad de las relaciones, lo cual provee de motivaciones para generar intercambios basados en la confianza mutua y la reciprocidad, condiciones que lubrican los conductos a través de los cuales fluyen los intercambios (Ghoshal & Nahapiet, 1998; Inkpen & Tsang, 2005). Y, en tercer lugar, se requieren capacidades, en términos de competencias y recursos, de parte de los socios que permitan entablar las relaciones de comercio e inversión, las cuales se pueden movilizar por las contrapartes (Kwon & Adler, 2014).

En este sentido, la membresía a redes de comercio, inversión y migración entre países con lazos culturales y similitudes en objetivos de desarrollo tendrían la posibilidad de proveer a los países de recursos, mercados y fuentes de inversión para expandir los propios en pro de mejorar las condiciones para su desempeño (Gore, 2000), lo cual funciona mediante el mecanismo de capital social a nivel de países tal como se ha evidenciado en la red mundial de comercio (Abbate *et al.*, 2012) o la red global de inversiones (Bolívar *et al.*, 2019). Por tal razón, en este trabajo se busca contratar, en primer lugar, la ruta de integración intrarregional en relación con el desarrollo económico y humano de los países latinoamericanos; y, por otro lado, la inserción de Latinoamérica en el proceso de globalización en relación con el desarrollo económico y humano de sus países.

### 3. MÉTODO

Los análisis contenidos en este trabajo de investigación han requerido la aplicación de métodos cuali-cuantitativos descriptivos a partir del uso de datos abiertos de desarrollo, comercio, inversión y migración. En este sentido, se ha aplicado un análisis de redes sociales para identificar los indicadores de

centralidad de los países de la región en medio de los procesos de globalización para ser contrastados con diferentes situaciones de desempeño de los países.

### 3.1. Fuentes de datos

Dentro de la recopilación de datos de índole cuantitativo, se consultaron diversas fuentes, detalladas a continuación. En primera instancia, para obtener datos relacionados con el comercio, se recurrió a la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Direction of Trade Statistics* (DOTS), para obtener los registros anuales de intercambio comercial internacional desde el año 2000 hasta el 2019 de las exportaciones e importaciones de los 212 países disponibles en la base de datos para los años de estudio. En lo que se refiere a inversión, se accedió a un conjunto de datos en la misma base del FMI, disponible gracias a la encuesta *Coordinated Direct Investment Survey* (CDIS) que recopila los reportes de inversión directa de entre 91 y 116 países que han proporcionado su información a la base de datos durante el periodo de 2009 al 2019. Los reportes separan las inversiones recibidas como “entrantes” y las inversiones dirigidas o enviadas como “salientes” para cada país.

En relación con los datos de migración, estos han sido accedidos mediante la base de datos del Banco Mundial, utilizando de migración y el proxy remesas para los últimos años reportados. Estos representan las estimaciones de remesas bilaterales para los años de estudio utilizando las existencias de migrantes, los ingresos del país anfitrión y los ingresos del país de origen.

De forma similar, se han obtenido los indicadores del desarrollo del Banco Mundial, así como variables de control, como los niveles de educación relativos a la inscripción escolar a nivel terciario como porcentaje de la población total del grupo etario cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria (UNESCO). Así mismo, se obtuvieron datos para las variables Producto Interno Bruto, Crecimiento, Pobreza, Índice de Gini, Gasto público, Gasto en Investigación y Desarrollo y Riesgo político.

### 3.2. Enfoque analítico

En una primera etapa, se hace un análisis de las matrices bilaterales de intercambio para los tres principales flujos que constituyen el proceso de globalización: los flujos de mercancías, capitales y personas. Con estas matrices es posible observar la importancia de las relaciones intrarregionales en comparación con las relaciones externas a la región.

Seguidamente, estos datos de las relaciones bilaterales de comercio, inversión, y migración con todos los países del mundo son procesadas mediante el software UCINET, con el cual se realizan los cálculos de los principales de indicadores de red, de tal manera que cada país es un nodo y cada vínculo es valorado en función del tamaño de la relación comercial/inversión/migración respectivamente. De esta manera se cuenta con variables de centralidad en tres redes diferentes para cada país, las cuales exploramos para identificar patrones de correlación con el desarrollo regional.

## **4. LA INSERCIÓN DE LATINOAMÉRICA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

### **4.1. Los esfuerzos de integración latinoamericanos**

Latinoamérica se caracteriza por tener una historia de integración ampliamente fragmentada, debido a que sus miembros han sido participes de acuerdos subregionales, mientras que los acuerdos más amplios se han desintegrado o desmembrado paulatinamente. Como ejemplo de dichos esfuerzos de integración encontramos: La Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado común del sur (Mercosur), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Grupo de los Tres (G-3), y un sinnúmero de tratados de libre comercio aislados.

Es importante resaltar al mayor grupo latinoamericano de integración, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), este fue conformado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo. Sus trece países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes (ALADI, 2019). La ALADI propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo de lograr un mercado común latinoamericano, mediante una preferencia arancelaria aplicada a productos originarios de los países miembros, acuerdos de alcance regional comunes a la totalidad de los países que la conforman y acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área. Según la Secretaría de ALADI, se han suscrito un total de 214 acuerdos comerciales entre sus miembros desde que entró en vigor, unos son de alcance regional y la mayoría son acuerdos bilaterales (Rodríguez, 2012).

Otro acuerdo que ha destacado ha sido el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, considerado el Tratado Constitutivo que fijó los objetivos de la integración andina, definió su sistema institucional y estableció mecanismos y políticas que deben ser desarrolladas por los órganos comunitarios (Vieira, 2008). Este se conoció en ese entonces como Pacto Andino. La intención del Pacto Andino era acercar los países andinos para promover el desarrollo armónico, integral y equilibrado en la región por intermedio de acciones conjuntas con proyección hacia una integración Latinoamericana y sudamericana (Contipelli, 2016). La Comunidad Andina de Naciones, actualmente lo conforma cuatro países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cinco países asociados, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y dos países observadores, España y Marruecos. Cabe aclarar que este acuerdo ha experimentado retiros de países como Chile, quien se retiró en 1976 y posteriormente en el año 2006 se reintegró nuevamente, en este mismo año, Venezuela anunció su retiro definitivo del acuerdo.

En cuanto al Mercado común del sur, el cual fue fundado en 1991, vale la pena resaltar que ha sido un proceso de integración, que inicialmente fue constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sin embargo, en 2006 se incorporó Venezuela, quien posteriormente fue suspendido en 2017. Adicionalmente, cuenta con seis estados asociados, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam y Bolivia solicitó su incorporación como Estado miembro en 2015. El Mercosur es un proceso en plena evolución (De Sierra, 2001) el cual tiene como objetivo principal generar y propiciar un espacio común de oportunidades comerciales y de inversión, por medio de una integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (Caetano, 2011).

Ahora bien, otro gran ejemplo en el marco institucional de integración regional ha demostrado ser el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA), constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. Su propósito es la es la integración de Centroamérica, para constituirla en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Colombia es Observador Regional del SICA desde el año 2013. Fue creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. Posteriormente se incorporaron como miembros plenos Belice en el año 2000 y República Dominicana a partir de 2013. En 2010 tuvo lugar el Relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana, en el que los países miembros del SICA identificaron los pilares prioritarios de la región: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y

fortalecimiento institucional (SICA, 2019). Cabe destacar que, en junio de 2017, los Jefes de Gobierno de los países miembros del SICA establecieron y aprobaron la Agenda Prioritaria para la región alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, uno de los acuerdos subregionales que emergió en Latinoamérica, fue el acuerdo del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este tratado buscaba crear un mercado ampliado para los bienes y servicios producidos por cada país. Así mismo, garantizar un marco comercial previsible para la inversión y la planeación de las actividades productivas por medio del establecimiento de reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial (Reina E & Zuluaga M, 1994). En el año 2006, Venezuela anunció su salida del Grupo. Posteriormente, en el año 2009, Colombia y México Finalizaron los intentos de adecuación del TLC y decidieron suscribir cinco decisiones contenidas en un protocolo modificadorio.

Es fundamental mencionar, seguidamente, los esfuerzos de integración que adelanta La Alianza del Pacífico (AP), conformada en abril de 2011, es un mecanismo de integración económica y comercial, basado en la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas y un eje transversal de cooperación. Esta iniciativa de desarrollo económica fue establecida por los cuatro países: Colombia, Perú, México y Chile. Esta Alianza se ha convertido en el eje de una nueva forma de hacer negocios en el continente, siendo un instrumento de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran (Alianza Pacífico, 2020).

Finalmente, se destacan los tratados de libre comercio que se han establecido entre algunos países latinoamericanos en función del apoyo al desarrollo de la región, una prueba de esto es la conformación del TLC entre Colombia y los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), este acuerdo fue firmado el 9 de agosto de 2007 en Medellín, con el fin de mejorar las condiciones de acceso a sus respectivos mercados, aprovechar las complementariedades de sus economías, así como promover las inversiones mutuas, con miras a lograr mayores niveles de desarrollo que beneficien a la población (Turzi, 2014). Cabe mencionar que Chile y México son los países que han firmado más TLC, al tiempo que la República Bolivariana de Venezuela y Colombia se encuentran en más del 50% de todos los acuerdos de comercio preferencial suscritos (Dingemans & Ross, 2012).

En esencia, estos ejemplos de procesos de integración muestran que existen unas bases sobre las cuales es posible soportar esfuerzos de

complementación entre los diferentes países, sin embargo, la utilización de plataformas como ALADI, Mercosur o CAN no ha sido la más adecuada, dado que han surgido reveses considerables que impiden la convergencia de objetivos a largo plazo.

## 4.2. Comercio bilateral

En lo relativo a las relaciones comerciales, es necesario reconocer que algunos países de la región tienen como principal mercado de destino a países desarrollados de altos ingresos, especialmente en Norteamérica y Europa. Por esta razón, se observa que el comercio intrarregional es, en la mayoría de los casos, menor al comercio con el resto del mundo (RDM). Los países que dependen en mayor medida de sus socios regionales son Argentina, Bolivia, Cuba, Guatemala, Paraguay, El Salvador y Uruguay. No obstante, esto no quiere decir que todos en este listado se encuentren altamente integrados a la región, dado que, en algunos casos, se trata de dependencias comerciales, como es el caso de Cuba con Venezuela o de Paraguay con Brasil o Uruguay con Argentina. Un caso especial en la matriz de destinos de exportación del año 2019 ilustrada en la Tabla 4 es el de México, que tiene una importancia relativa superior para el resto de Latinoamérica, dado que tiene una importancia media (tercer cuartil) o alta (cuarto cuartil) para 16 de los 19 países analizados. Esto es a pesar de que México no tiene como destinos principales a estos países, sino que exporta más del 96% de su producto al resto del mundo, principalmente a los Estados Unidos.

Otros países como la República Dominicana o Venezuela se encuentran desconectados de la región por otras razones, como la mayor cercanía con otros mercados en el caso de la primera, o la dependencia del petróleo destinado a mercados distantes en el caso del segundo. Sin embargo, la menor integración de Brasil, Chile o Panamá se debe a razones más positivas, como que presentan economías más abiertas o mayormente integradas a cadenas de valor globales.

**Tabla 4:** Destinos de exportación de los países de Latinoamérica e importancia relativa

Destino → Origen ↓	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	RDM
ARG	0,00	0,01	0,16	0,05	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,02	0,00	0,67
BOL	0,16	0,00	0,17	0,01	0,05	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,54
BRA	0,04	0,01	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,84
CHL	0,01	0,01	0,05	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,85
COL	0,01	0,00	0,04	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	0,05	0,01	0,00	0,04	0,00	0,06	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,71

## Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina

Destino → Origen ↓	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	RDM
CRI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,05	0,03	0,02	0,04	0,05	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,73
CUB	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,56
DOM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,96
ECU	0,01	0,00	0,00	0,07	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,09	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72
GTM	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,04	0,00	0,01	0,00	0,00	0,09	0,05	0,05	0,02	0,00	0,00	0,12	0,00	0,00	0,58
HND	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,05	0,00	0,02	0,05	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,74
MEX	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,96
NIC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01	0,02	0,05	0,06	0,00	0,01	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,76
PAN	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,06	0,00	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,84
PER	0,00	0,01	0,03	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,85
PRY	0,24	0,01	0,33	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,03	0,00	0,29
SLV	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,02	0,00	0,16	0,16	0,03	0,07	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50
URY	0,06	0,01	0,17	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,01	0,67
VEN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,97

**Nota:** Importancia relativa del socio dentro de la región, por cuartiles:

	Q1		Q2		Q3		Q4
--	----	--	----	--	----	--	----

**Fuente:** Elaboración propia

### 4.3. Inversión extranjera directa

En la Tabla 5 podemos observar una matriz parcial<sup>6</sup> sobre las inversiones entre los países de la región. En ella resaltan algunos miembros con una alta inversión intrarregional como Colombia, México o Panamá, países que dirigen su inversión al resto de países de la región. Mientras que otros países con economías de tamaño similar o mayor, como Chile o Brasil, tienen como destinos principales de inversión a países por fuera de la región. Un mayor intercambio de inversión extranjera implicaría una mayor complementariedad entre los sistemas productivos de los países, y por lo tanto una mayor convergencia en los procesos de desarrollo. En cambio, se observa que los países de la región son principalmente receptores de flujos provenientes de fuera del grupo, principalmente de países desarrollados.

<sup>6</sup> Se presentan datos parciales debido a la inconsistencia de los reportes de algunos países



#### 4.4. Matriz migratoria y de remesas

El flujo de migrantes y las remesas que estos migrantes envían a sus países de origen constituyen un indicador del intercambio de talento humano entre los países, e igualmente señalan cierto grado de complementariedad entre los sistemas productivos, en la medida en que las personas que circulan entre los países suelen hacerlo con el objetivo de conseguir mejores oportunidades de empleo. En particular, el flujo de remesas indica el grado de éxito de dicha migración, en la medida en que la colocación de los trabajadores en el país de destino le permite obtener recursos suficientes para su sostenimiento y para el de su familia en el país de origen. Idealmente, una matriz migratoria intrarregional equilibrada entre pares de países señalaría una complementación entre las demandas de trabajo, sin embargo, la disparidad señala que existen destinos más

**Tabla 5:** Matriz (parcial) de Inversión Extranjera Directa entrante en Latinoamérica

PAIS	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN
ARG			3984	3202	119		0				0	1789		469	119	40	0	3030	9
BOL	92		163	278	75	13	0	0	-86	0	0	30	0	365	1147	13	0	18	280
BRA	610	65		###	1425	14		6	4	4	1	###		1239	172	203		2804	20
CHL	629		4930		6179	0	0	0				5041	0	1667	681	-28	0	803	
CRI	97	4	250	93	1606		6	19	26	239	222	2124	274	1229	28	2	421	6	464
GTM	5	0	170	24	2022	409	0	39	279		176	2609	14	455	233	0	405	82	27
HND	2	0	87	2	1050	151	0	65	72	1612		1409	100	2903	6	0	591	0	0
MEX	478		2931	1344	2886	75	20	-3	57	203	7		47	1691	-58	3	10	636	273
PAN	194	4	428	55	9609	1121	-7	410	1406	289	117	1630	265		468		277	2	1464
PRY	167	6	774	398	162	16			0	245		202		293	7		0	232	23
SLV	1	0	31	0	819	72	0	2	1	337	182	764	-3	3304	86	0		31	23
URY	4691		-716	1815	133		0				0	173	0	827	-345	785			

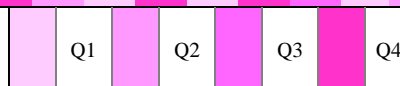
**Fuente:** Elaboración propia

atractivos para el trabajo que otros, dadas las oportunidades que se desprenden del éxito económico de la contraparte. Por otro lado, se ha evidenciado previamente que el volumen de migrantes tiene un efecto directo sobre la inversión extranjera directa, pues en la medida en que mayor sea la diáspora del país de origen en el destino, mayor será el flujo bilateral de inversiones con destino a la creación de empresas y desarrollo de mercados (Alcaraz & Salamanca, 2018; Garas *et al.*, 2016).

**Tabla 6:** Matriz de migración intrarregional 2017

Destino → Origen ↓	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN
ARG	0	44.436	35.618	73.285	3.419	2.330	173	3.653	7.867	576	192	14.747	278	2.633	13.199	75.919	217	27.933	10.098
BOL	481.781	0	47.563	39.084	874	432	60	502	2.227	141	148	1.672	67	468	6.654	1.304	53	377	1.997
BRA	51.220	26.738	0	18.986	2.496	1.064	41	1.313	3.868	249	239	5.832	126	2.067	5.651	82.116	243	12.882	6.119
CHL	221.109	4.923	18.910	0	2.162	1.749	183	2.615	16.518	313	312	5.160	130	1.872	8.350	2.551	230	1.682	15.500
COL	50.793	3.085	8.395	24.427	0	24.573	165	6.494	####	1.202	876	18.735	460	57.051	6.902	329	580	749	####
CRI	636	151	473	577	1.128	0	41	2.146	1.365	1.209	869	3.359	11.057	8.012	394	47	881	66	1.144
CUB	3.461	1.842	2.544	3.783	1.945	8.725	0	9.435	4.365	686	618	12.768	967	2.917	1.053	255	128	456	11.601
DOM	10.406	120	381	344	410	2.433	125	0	517	113	136	3.019	71	8.358	214	16	72	50	14.972
ECU	10.887	1.042	2.119	24.427	15.212	1.587	63	1.313	0	173	465	3.184	115	2.759	4.639	94	123	310	37.549
GTM	507	147	357	279	490	3.120	71	657	628	0	4.653	42.874	1.809	1.658	191	39	8.943	77	434
HND	283	240	155	296	376	3.947	35	599	684	8.726	0	14.544	12.717	1.553	195	37	11.753	43	298
MEX	11.508	9.911	3.282	2.155	3.050	4.070	416	2.402	3.290	18.250	1.582	0	869	4.989	1.735	1.695	1.725	601	3.890
NIC	279	115	449	296	611	####	279	574	575	8.908	7.844	4.196	0	13.335	189	27	7.874	54	2.076
PAN	711	113	637	639	2.208	11.493	86	967	1.403	312	401	1.339	417	0	404	45	453	64	893
PER	239.581	11.743	18.406	185.731	5.391	4.554	89	2.753	19.960	475	387	5.448	236	4.429	0	1.686	235	1.433	47.739
PRY	####	4.460	48.098	1.519	231	128	7	85	354	61	35	502	7	125	636	0	11	1.781	217
SLV	477	132	279	289	409	13.984	28	506	762	19.976	8.941	10.594	2.510	3.330	127	47	0	54	1.030
URY	137.726	529	29.468	2.837	464	374	28	2.247	1.397	145	66	2.740	40	786	713	3.578	75	0	4.869
VEN	10.915	804	3.515	5.120	49.829	4.984	201	19.680	12.965	294	103	15.664	164	10.204	3.764	152	243	956	0

**Nota:** Migrantes por destino dentro de la región, por cuartiles:



**Fuente:** Elaboración propia

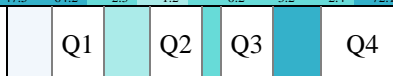
En el caso de la matriz de migración intrarregional de Latinoamérica presentada en la Tabla 6 se puede apreciar cómo, hasta el año 2017, se presentaba un gran clúster de intercambio de migrantes conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Venezuela; a los cuales se le suma un colocador neto de migrantes como Colombia y un receptor neto como México. Este tipo de flujo intrarregional es una señal de la posible relación centro-periferia en la migración, en la que los países latinoamericanos de Centroamérica y el Caribe, al aportar menor población tienen un rol menos central en el intercambio de personas. De forma similar, en el flujo de remesas de la Tabla 7 se observa un clúster entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Venezuela por un lado y entre los países

de Centroamérica a los cuales están interconectados en este flujo de remesas a través de México y Costa Rica.

**Tabla 7:** Matriz de remesas entre los países de Latinoamérica

Destino→ Origen ↓	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN
ARG	0.0	693.6	71.3	33.0	106.8	2.5	0.0	41.6	23.7	3.4	1.4	23.3	0.5	2.4	460.4	594.3	1.3	35.4	4.5
BOL	23.6	0.0	29.5	0.6	4.8	0.4	0.0	0.4	1.6	0.7	0.8	16.8	0.2	0.3	16.9	2.5	0.3	0.1	0.2
BRA	19.2	54.2	0.0	2.6	14.1	1.5	0.0	1.2	3.7	1.9	0.6	5.4	0.7	1.8	28.3	28.8	0.6	6.9	1.2
CHL	43.3	45.3	15.9	0.0	41.0	2.3	0.0	1.4	48.7	1.9	1.5	4.5	0.6	2.2	309.7	1.2	0.8	0.8	2.2
COL	2.0	1.1	3.0	0.3	0.0	3.9	0.0	1.4	28.9	2.8	1.6	5.6	1.0	6.7	9.1	0.2	1.0	0.1	18.5
CRI	1.5	0.6	1.4	0.3	50.4	0.0	0.0	9.5	3.4	20.1	18.6	8.1	527.8	20.3	8.5	0.1	25.5	0.1	2.0
CUB	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.0	0.5	0.1	0.5	0.2	0.8	0.5	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1
DOM	2.4	0.7	1.8	0.4	13.2	8.1	0.0	0.0	2.8	4.2	2.8	4.8	1.1	3.2	5.1	0.1	1.3	0.6	8.0
ECU	5.1	2.9	5.2	2.7	364.0	5.1	0.0	2.0	0.0	3.8	3.0	6.6	1.0	4.7	36.1	0.2	1.9	0.4	5.3
GTM	0.3	0.2	0.3	0.0	2.2	4.2	0.0	0.4	0.3	0.0	33.4	33.4	13.7	1.0	0.8	0.0	43.8	0.0	0.1
HND	0.1	0.1	0.2	0.0	1.3	2.3	0.0	0.4	0.7	19.2	0.0	2.2	8.8	1.0	0.5	0.0	15.2	0.0	0.0
MEX	10.3	3.2	7.2	1.0	33.3	10.9	0.0	7.3	5.4	265.7	61.6	0.0	7.9	6.8	12.9	0.4	24.8	0.8	4.7
NIC	0.2	0.1	0.2	0.0	0.9	41.6	0.0	0.3	0.2	10.5	50.3	1.7	0.0	1.4	0.4	0.0	6.0	0.0	0.1
PAN	1.4	0.6	2.4	0.3	100.5	26.0	0.0	28.0	5.0	9.3	6.5	8.5	22.0	0.0	7.1	0.1	7.6	0.2	3.6
PER	8.6	8.9	7.6	1.4	13.9	1.5	0.0	0.8	9.5	1.2	0.9	3.5	0.3	1.4	0.0	0.5	0.3	0.2	1.5
PRY	49.4	1.7	110.1	0.4	0.7	0.2	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	3.4	0.0	0.2	3.1	0.0	0.1	1.0	0.1
SLV	0.1	0.1	0.3	0.0	1.1	3.3	0.0	0.3	0.2	51.6	48.8	3.4	13.1	1.5	0.4	0.0	0.0	0.0	0.1
URY	17.7	0.6	18.1	0.3	1.6	0.3	0.0	0.2	0.7	0.5	0.2	1.2	0.1	0.2	2.8	1.4	0.1	0.0	0.4
VEN	5.3	2.3	6.7	2.0	###	3.5	0.0	47.5	64.2	2.3	1.2	6.2	3.2	2.4	72.1	0.1	2.2	1.1	0.0

*Nota:* remesas por destino dentro de la región, por cuartiles:



**Fuente:** Elaboración propia

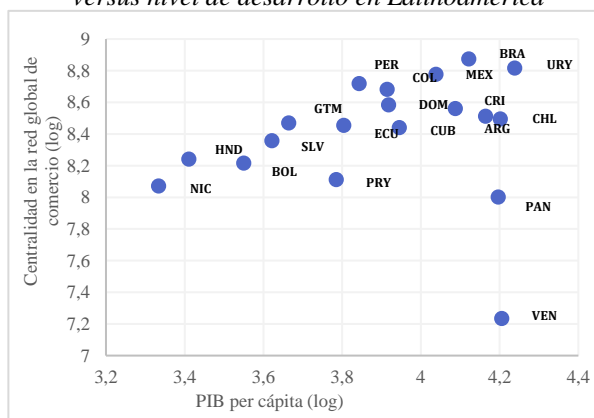
#### 4.5. La inserción global y el desarrollo

Por otro lado, no se ha dado una relación directa generalizada entre el nivel de desarrollo de los países y la centralidad en la red global de recepción de inversión extranjera directa. En el Gráfico 3 se observa un grupo de países que en efecto tienen una centralidad superior en esta red y coincide en mayor grado con niveles de desarrollo por encima del promedio: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. En este grupo entra Cuba, el cual tiene una centralidad sobre el promedio debido a su relación con grandes colocadores de IED globales, pero no entra Venezuela, que pese a tener un nivel de ingresos

per cápita superiores, sus condiciones y sistema económico le impiden ser un destino atractivo para la IED.

Una de las observaciones clave de los defensores de integración de los países en los procesos globalizantes tiene que ver con la relación entre comercio y desarrollo (Stiglitz, 2002). En particular, en Latinoamérica se observa que los países con mayores niveles de desarrollo coinciden con mayores niveles de centralidad en la red global de comercio, tal como se ilustra en el Gráfico 1. Solo dos países se apartan de esta tendencia; por un lado, Venezuela es un país que ha tenido un ingreso *per cápita* superior en la región, pero que tienen una centralidad inferior en la red mundial de comercio, seguido por Panamá. Una de las razones de esta situación es el alto grado de especialización de estos países en pocos bienes/servicios comerciados internacionalmente. En este sentido, se puede establecer que existe una correlación positiva entre la inserción de los países latinoamericanos en los procesos globalizantes y el nivel de desarrollo económico logrado. No obstante, no es el caso de la relación entre centralidad en la red de comercio global y el crecimiento de la economía, dado que no se observa una relación directa significativa. En cambio, un grupo de países conformado por Argentina, México, Brasil, Uruguay y El Salvador firman un clúster de bajo crecimiento económico, que no corresponde con los niveles demostrados por otros países con similares niveles de centralidad en la red de comercio.

**Gráfico 1:** Centralidad en red global de comercio versus nivel de desarrollo en Latinoamérica

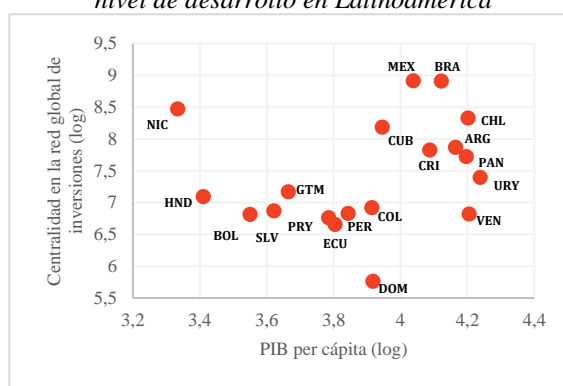


**Fuente:** Elaboración propia

Adicionalmente, en lo relativo a la relación entre centralidad en la red de IED y crecimiento ilustrado en el Gráfico 4, se observa una correlación negativa de escasa significancia, lo cual se explica por comportamientos disimiles entre

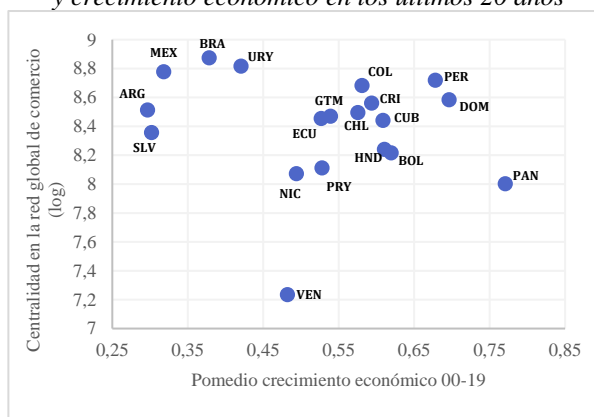
grupos más heterogéneos de países. Por un lado, países como Brasil y México han obtenido relativamente mayor centralidad en la red de inversiones globales luego de haber alcanzado ciertos niveles de crecimiento y cuyas tasas en los últimos años han sido bajas. Otros como Nicaragua o Cuba con crecimientos promedio han obtenido una centralidad superior debido a su relación de inversión con países muy centrales como China o los Países Bajos. Y otros como Panamá y Perú con las mayores tasas de crecimiento, no lograron posicionarse como destinos centrales de inversión.

**Gráfico 2:** Centralidad en la red global de inversiones versus nivel de desarrollo en Latinoamérica



Fuente: Elaboración propia

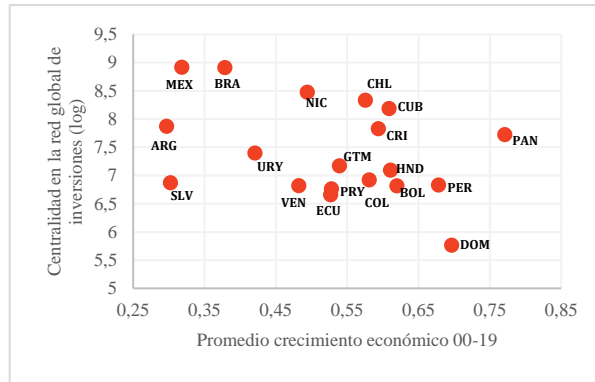
**Gráfico 3:** Centralidad en la red global de comercio y crecimiento económico en los últimos 20 años



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4:** Centralidad en la red global de inversiones y crecimiento económico en los últimos 20 años

## Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina



Fuente: Elaboración propia

Luego de observar los indicadores que muestran las interrelaciones derivadas de los flujos comerciales y de inversión, debemos destacar la interdependencia entre el desarrollo de los países de la región. En la Tabla 8 se observa la matriz de correlación entre las tasas de crecimiento económico de los 19 países observados en un periodo de 20 años. Países como Argentina tienen una mediana correlación con la mayoría de los países, mientras que otros presentan un comportamiento aislado, lo cual indica que tienen rutas hacia el desarrollo independientes, como es el caso de la República Dominicana, El Salvador o Paraguay. De igual modo, en esta matriz se pueden destacar algunas parejas o clústeres que señalan un alto grado de interdependencia en el desarrollo, destacando algunos países con un gran poder de injerencia en sus pares, como es el caso de Chile, cuya ruta de desarrollo coincide con la de Colombia, México y Honduras; A su vez, el desarrollo de Colombia ha ido a la par del de Panamá; el de Argentina a la par de Uruguay, el de Honduras a la par de México, y el de Guatemala a la par de Honduras, entre otras relaciones.

**Tabla 8:** Matriz de correlación del crecimiento

	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	CUB	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN
ARG	1,00	0,36	0,50	0,63	0,69	0,60	0,59	0,21	0,38	0,33	0,54	0,55	0,50	0,66	0,60	0,61	0,39	0,72	0,53
BOL	0,36	1,00	0,11	0,21	0,47	0,23	0,06	0,29	0,39	0,31	0,08	0,32	0,48	0,72	0,55	0,63	0,43	0,68	0,28
BRA	0,50	0,11	1,00	0,68	0,56	0,45	0,38	0,09	0,61	0,31	0,43	0,33	0,23	0,43	0,65	0,33	0,12	0,39	0,48
CHL	0,63	0,21	0,68	1,00	0,72	0,66	0,58	0,21	0,65	0,43	0,74	0,74	0,54	0,56	0,64	0,25	0,51	0,29	0,63
COL	0,69	0,47	0,56	0,72	1,00	0,64	0,56	0,30	0,56	0,70	0,48	0,53	0,49	0,77	0,67	0,43	0,53	0,53	0,49
CRI	0,60	0,23	0,45	0,66	0,64	1,00	0,53	0,39	0,27	0,73	0,78	0,69	0,62	0,68	0,67	0,35	0,62	0,26	0,44
CUB	0,59	0,06	0,38	0,58	0,56	0,53	1,00	0,41	0,25	0,47	0,62	0,33	0,24	0,39	0,41	-0,03	0,35	0,31	0,66
DOM	0,21	0,29	0,09	0,21	0,30	0,39	0,41	1,00	-0,17	0,55	0,37	0,46	0,14	0,23	0,33	0,32	0,49	0,26	0,30
ECU	0,38	0,39	0,61	0,65	0,56	0,27	0,25	-0,17	1,00	0,14	0,27	0,26	0,49	0,54	0,50	0,23	0,27	0,34	0,51

GTM	0,33	0,31	0,31	0,43	0,70	0,73	0,47	0,55	0,14	1,00	0,61	0,53	0,36	0,58	0,48	0,24	0,62	0,10	0,30
HND	0,54	0,08	0,43	0,74	0,48	0,78	0,62	0,37	0,27	0,61	1,00	0,80	0,54	0,45	0,45	0,11	0,57	0,08	0,54
MEX	0,55	0,32	0,33	0,74	0,53	0,69	0,33	0,46	0,26	0,53	0,80	1,00	0,66	0,50	0,45	0,36	0,67	0,24	0,41
NIC	0,50	0,48	0,23	0,54	0,49	0,62	0,24	0,14	0,49	0,36	0,54	0,66	1,00	0,62	0,42	0,35	0,41	0,31	0,52
PAN	0,66	0,72	0,43	0,56	0,77	0,68	0,39	0,23	0,54	0,58	0,45	0,50	0,62	1,00	0,79	0,47	0,60	0,69	0,55
PER	0,60	0,55	0,65	0,64	0,67	0,67	0,41	0,33	0,50	0,48	0,45	0,45	0,42	0,79	1,00	0,59	0,54	0,57	0,32
PRY	0,61	0,63	0,33	0,25	0,43	0,35	-0,03	0,32	0,23	0,24	0,11	0,36	0,35	0,47	0,59	1,00	0,34	0,63	0,04
SLV	0,39	0,43	0,12	0,51	0,53	0,62	0,35	0,49	0,27	0,62	0,57	0,67	0,41	0,60	0,54	0,34	1,00	0,20	0,29
URY	0,72	0,68	0,39	0,29	0,53	0,26	0,31	0,26	0,34	0,10	0,08	0,24	0,31	0,69	0,57	0,63	0,20	1,00	0,47
VEN	0,53	0,28	0,48	0,63	0,49	0,44	0,66	0,30	0,51	0,30	0,54	0,41	0,52	0,55	0,32	0,04	0,29	0,47	1,00

**Nota:** Coeficiente de Correlación:

< 0,5	0,5-0,7	> 0,7
-------	---------	-------

**Fuente:** Elaboración propia

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este capítulo se ha buscado comprender el estado de la integración latinoamericana desde la perspectiva de las principales redes que conforman el proceso de globalización: comercio, inversión y migración, para explorar qué han significado dichos niveles de integración para el desarrollo de la región en un periodo de 20 años entre 2000 y 2019. La investigación desarrollada revela que la integración de Latinoamérica se ha configurado como un proceso altamente fragmentado, en el que se han formado grupos subregionales con ciclos de vida cortos y no ha existido un proyecto comprehensivo en donde se alineen los objetivos comunes de los países de la región. Como resultado de investigación, en primer lugar, este trabajo ha utilizado matrices de flujos intrarregionales que revelan el grado de compenetración y convergencia comercial, de inversión y migración. De igual modo se ha reflejado el grado de correlación existente entre los niveles de integración medidos desde la centralidad de los países en estas redes de globalización e indicadores de desarrollo como el crecimiento económico y el producto interno bruto *per cápita*. Y, finalmente, se ha explorado la convergencia entre las rutas de desarrollo de los países, observando la correlación de sus tasas de crecimiento a lo largo de estos últimos 20 años.

Un primer hallazgo clave de este estudio tiene que ver con la cohesión de los países para comerciar entre sí, soportar las inversiones mutuas y compartir el talento humano. En primer lugar, la matriz comercial intrarregional revela poca compenetración generalizada, y más bien es el reflejo de la búsqueda de relacionamientos comerciales con países fuera de la región con los cuales existen asimetrías acentuadas. De forma similar, la inversión extranjera latinoamericana

depende en gran medida de fuentes extrarregionales, mientras que existe poca interdependencia entre los inversionistas para soportar los procesos de crecimiento industrial desde el interior. Y, por otro lado, los flujos migratorios no reflejan una movilidad orientada a una complementariedad del talento humano de la región, sino que obedecen a objetivos migratorios en búsqueda de escapar a situaciones de menor desarrollo y menores oportunidades en el origen.

Una segunda observación clave de este trabajo es que algunos países han tenido condiciones para aprovechar los procesos de integración y su consecuente centralidad en las redes de globalización, pero no han capitalizado dichas oportunidades. Por ejemplo, Brasil, Colombia, México y Perú, son países con una centralidad relativa superior en las redes de comercio, pero que tienen menores niveles de desarrollo que otros países que son menos centrales como Chile o Argentina. No obstante, se puede observar que dos países de la región (Venezuela y Panamá) han llegado a los niveles más altos de ingreso *per cápita* sin necesidad de alcanzar una alta centralidad en las redes globales, sin embargo, las fuentes utilizadas para alcanzar este desarrollo pudieron ser aprovechadas para mejorar su posicionamiento e inserción global, de tal manera que esto les permitiera luego un mejor desempeño en cuanto a crecimiento económico.

Adicionalmente, se ha observado la formación de algunos clústeres dentro de la región, que representan convergencias en rutas de desarrollo y por lo tanto señalan la posible interdependencia entre las economías. Estos conjuntos, sin embargo, no concuerdan necesariamente con agrupamientos en las matrices de flujos comerciales y financieros. Por ende, estos clústeres tienen el potencial de compenetrarse aún más por vía del comercio y la inversión extranjera, de tal modo que, además de ser interdependientes, los miembros de estos grupos sean mutuamente propulsores de los objetivos de desarrollo por medio de agregación de mercados, intercambio de recursos y complementación de talento humano.

En resumen, a la luz de la visión relacional del desempeño de los miembros de una red (Burt, 1976; Cuypers *et al.*, 2020), tal como es el caso de las redes de globalización, no se evidencia que exista un aprovechamiento de las oportunidades del relacionamiento comercial, financiero y humano entre los países de Latinoamérica. Se observa que el grupo de 19 países de la región tiene una baja interrelación comercial al interior, así como poca complementariedad de las inversiones, y una migración no basada en la complementación del talento humano. De manera que las oportunidades de integración continúan latentes en la región (Vieira, 2008), especialmente los países de Latinoamérica están por liberar el valor relacional del acceso a recursos de red que implica el potencial que tiene el comercio como forma de expansión de la demanda, la inversión



extranjera como forma de encadenamiento productivo entre las cadenas de valor regionales, y la migración como forma de movilización del capital humano y mejorar la comunicación intercultural.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbate, A., Benedictis, L. De, Tajoli, L., & Fagiolo, G. (2012). The International Trade Network in Space and Time. En *Laboratory of Economics And Management*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2160377>
- Adler, P. S., & Kwon, S.-W. (2002). Social Capital: Prospects for a New Concept. *The Academy of Management Review*, 27(1), 17–40. <http://www.jstor.org/stable/4134367>
- ALADI, A. L. de I. (2019). ALADI. <http://www.aladi.org/sitioaladi/>
- Alcaraz, J., & Salamanca, E. (2018). Migration and outward FDI: a double direction approach. *Review of International Business and Strategy*, 28(2), 240–257. <https://doi.org/10.1108/RIBS-12-2017-0114>
- Alianza Pacífico. (2020). *Alianza del Pacífico. – El poder de la integración*. <https://alianzapacifico.net/>
- Bolívar, L. M., Casanueva, C., & Castro, I. (2019). Global Foreign Direct Investment: A network perspective. *International Business Review*, 28(4), 696–712. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2019.01.007>
- Burt, R. S. (1976). Positions in networks. En *Social Forces* (Vol. 55, Número 1, pp. 93–122). <https://doi.org/10.1093/sf/55.1.93>
- Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. *Research in Organizational Behavior*, 22(1), 345–423. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(00\)22009-1](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(00)22009-1)
- Caetano, G. (2011). *MERCOSUR: 20 años*.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95–S120. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.22.6.723>
- Contipelli, E. (2016). La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 64(1), 261–280.
- Cuypers, I. R. P., Ertug, G., Cantwell, J., Zaheer, A., & Kilduff, M. (2020). Making connections: Social networks in international business. *Journal of International Business Studies*, 51(5), 714–736. <https://doi.org/10.1057/s41267-020-00319-9>
- De Sierra, G. (2001). El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales. De Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/sierra.pdf>.
- Dingemans, A., & Ross, C. (2012). Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990: una evaluación de la diversificación de exportaciones. *Revista Cepal*.
- Garas, A., Lapatinas, A., & Poullos, K. (2016). The Relation Between Migration and Fdi in the OECD From a Complex Network Perspective. *Advances in Complex Systems*, 19(06n07), 1650009. <https://doi.org/10.1142/S0219525916500090>
- Ghoshal, S., & Nahapiet, J. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the

- Organizational Advantage. *Academy of Management Review*, 23(2), 242–266.
- Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28(5), 789–804.  
[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00160-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00160-6)
- Inkpen, A. C., & Tsang, E. W. K. (2005). Social Capital, Networks and Knowledge Transfer. *Academy of Management Review*, 30(1), 146–165.  
<https://doi.org/10.2307/20159100>
- Jimenez-Castilla, T., Bolivar, L. M., & Segrera-Castilla, M. (2020). *Infrastructure and rurality: Challenges for sustainable economic development in Latin America*.  
<https://doi.org/10.18687/LACCEI2020.1.1.542>
- Krugman, P. (1980). Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. *The American Economic Review*, 70(5), 950–959.
- Kurt, Y., & Kurt, M. (2019). Social network analysis in international business research: An assessment of the current state of play and future research directions. *International Business Review*, August 2018, 101633.  
<https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2019.101633>
- Kwon, S.-W., & Adler, P. S. (2014). Social capital: Maturation of a field of research. *Academy of Management Review*, 39(4), 412–422.  
<https://doi.org/10.5465/amr.2014.0210>
- Lee, R. (2009). Social capital and business and management: Setting a research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 11(3), 247–273.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00244.x>
- Meyer, F. V. (1986). Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition, and the international economy. *International Affairs*.  
<https://doi.org/10.2307/2618391>
- Narula, R., & Dunning, J. H. (2000). Industrial development, globalization and multinational enterprises: New realities for developing countries. *Oxford Development Studies*, 28(2), 141–167. <https://doi.org/10.1080/713688313>
- Reina E, M., & Zuluaga M, S. (1994). *El acuerdo del Grupo de los Tres. Colombia Internacional*, 28, 12–24.
- SICA, S. de I. C. (2019). *Portal del SICA*. <https://www.sica.int/>
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York Norton.
- Turzi, M. (2014). *Asia y la ¿(des) integración latinoamericana?*
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Woolcock, M. (2007). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27(2), 151–208. <https://doi.org/10.2307/657866>
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249. <https://doi.org/10.1093/wbro/15.2.225>

# INDUSTRIALIZACIÓN TRUNCA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Genaro Aguilar Gutiérrez

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre las décadas cuarta y sexta del siglo XX se inició en América Latina un proceso de industrialización que posteriormente se frenó súbitamente (Fajzylber: 2009), derivando en una caída sistemática de la productividad total de los factores, frenando el aumento de los salarios reales y derivando en el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y en la pobreza. Este freno súbito al proceso de industrialización en América Latina se tradujo en un freno, también, en el crecimiento económico y en la consecuente caída de los niveles de bienestar social que la región ha experimentado en los últimos 40 años; período de implantación de un modelo económico que privilegió la apertura comercial y las importaciones en detrimento de las plantas productivas nacionales.

Como resultado de ese aumento de los niveles de pobreza y desigualdad vividos en toda América Latina (aunque con variantes importantes por país), la atención con los problemas del desarrollo económico deviene en una renovada preocupación para que América Latina alcance niveles crecientes de progreso material y bienestar. Desarrollo significa, antes que nada, el deseo de superar los problemas de pobreza extrema y permitir que necesidades básicas tales como alimentación, vivienda y salud sean satisfechas para una parte cada vez mayor de la población.

Este documento presenta las principales interpretaciones del proceso de industrialización trunca que América Latina vivió y algunas propuestas que permitirían recuperar el crecimiento y el logro del Desarrollo Económico y Social de la región. A partir de nuestro análisis discutiremos políticas de largo plazo que permitan alcanzar el objetivo social de mejorar la distribución del ingreso sin sacrificar la máquina del crecimiento económico. Fundamentalmente, se trata de ampliar el mercado interno y las inversiones en recursos humanos (educación, salud y nutrición), crear condiciones para una mayor adaptación interna de la tecnología importada, modernización de la agricultura (vía fertilizantes, nuevas variedades), política fiscal (mayor progresividad del impuesto sobre la renta,

impuestos sobre la riqueza o el patrimonio, incentivos fiscales a la mano de obra) y política salarial que, sin crear artificialmente desempleo, neutralice los efectos regresivos de la inflación.

La segunda sección presenta el concepto de desarrollo económico a partir de la propuesta de Celso Furtado, gran pensador del desarrollo latinoamericano. La tercera parte presenta una discusión sobre la evolución del pensamiento económico de la CEPAL, sus propuestas para el logro del desarrollo en América Latina en seis décadas, la idea de la industrialización trunca y del casillero vacío y la necesidad de retomar políticas industriales “desde adentro”. La cuarta presenta las dos propuestas de desarrollo económico para América Latina generadas en la última década y que se contraponen a la idea ortodoxa de crecimiento “hacia afuera” y de apertura comercial. Finalmente, la última sección presenta las principales conclusiones del estudio.

## **2. CONCEPTO DE DESARROLLO Y SU IMPORTANCIA EN AMÉRICA LATINA**

La fisiocracia francesa argumentó ampliamente que la riqueza no sólo circulaba, sino que crecía a medida que se desarrollaban las fuerzas productivas. Adam Smith, a mediados del siglo XVIII describió el proceso de producción como creación de riqueza y la asoció el término desarrollo o progreso económico y buscó entender las leyes y tendencias explicativas de los impulsos y barreras para su expansión.

En la visión moderna de América Latina, el desarrollo es concebido como algo diferente; es una construcción teórica del estructuralismo Cepalino. Este hecho se debe a que la producción de riqueza y su circulación por sí solo no generan desarrollo industrial para los países latinoamericanos. Celso Furtado, en ese proceso de construcción conceptual formula de forma más acabada el subdesarrollo como una forma específica de desarrollo capitalista. De la idea de impulsarlo, con los mecanismos al alcance de los estados nacionales, surge la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo como una primera aproximación conceptual y como una respuesta para superar el estancamiento económico y social. Sintéticamente, en palabras de Fonseca:

“...este modelo es la política económica formulada y ejecutada, de forma deliberada, por gobiernos (nacionales o subnacionales) para, a través del crecimiento de la producción y de la productividad, bajo el liderazgo del sector industrial, transformar la sociedad con miras a alcanzar fines deseables, destacando la superación de sus problemas económicos y sociales, dentro de los marcos institucionales del sistema capitalista” (Fonseca 2013:28)

El pensamiento económico en México en la posguerra, al contrario de lo que ocurrió en los países desarrollados, no fue formulado en el medio académico. En ese período fue formulado un pensamiento políticamente comprometido con la industrialización, denominado desarrollismo. Para ese pensamiento, la industrialización es el proceso más eficiente para la superación de la pobreza y del subdesarrollo, y para eso es necesaria la intervención del Estado. El intervencionismo es importante para la planeación y la gestión de los recursos distribuyéndolos en los sectores de la economía en que falta inversión privada.

En el plano ideológico había dos posiciones que formaban el pensamiento económico latinoamericano de la época: los conservadores y los reformistas. Los conservadores eran formados por las oligarquías agroexportadoras, la burguesía comercial, los exportadores e importadores y el capital financiero. Del otro lado los reformistas, agrupaban al naciente proletariado, los intelectuales, los militares y los nuevos empresarios industriales.

En el período de posguerra había menor elasticidad de la demanda de productos primarios y un fuerte proteccionismo, y la “revolución keynesiana” confrontaba la doctrina dominante del libre comercio basada en la teoría de las ventajas comparativas. Se formó, entonces, en América Latina, un clima de rebelión contra el liberalismo, lo que causó un proceso de industrialización, que sin embargo, dos décadas después fue truncado (Fajnzylber: 2000). Así, el impulso “desarrollista” tuvo su mayor espacio, y sólo para los grandes países de América Latina, en las dos décadas que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial. En esa época, había muchas ideas y proyectos en proceso para lograr el crecimiento económico y la industrialización. En Brasil y México hubo avances en algunas ramas de la industria (por ejemplo en la de bienes de capital), pero socialmente no hubo cambios positivos de manera significativa y la desigualdad social permaneció muy elevada. Quedó debiéndose la universalización de los derechos sociales y económicos, sin embargo, el desempleo disminuyó, el salario medio aumentó y la tasa de crecimiento del PIB también aumentó. Fue la época del “milagro mexicano”.

Sin embargo, alrededor de 1950 inició el proceso de rescate de la ideología liberal en defensa de la división internacional del trabajo. El subdesarrollo de América Latina comenzó a ser explicado en términos de etapas para el desarrollo, el llamado *take off* de Rostow; término usado para explicar que el subdesarrollo constituye una etapa necesaria por la cual tendrían que pasar todas las economías antes de alcanzar el desarrollo citado por Bielschowsky (2012). Faltaba, sin embargo, una instrumentación teórica que explicara la importancia de la industrialización para catalizar ese proceso.

### 3. CEPAL Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

#### 3.1. Propuesta de industrialización de Prebisch e industrialización trunca en AL

A partir del Manifiesto Prebisch (1949) la ideología de la necesidad de realizar una política de desarrollo industrial comenzó a diseminarse en América Latina, en una conferencia organizada por la CEPAL en la cual se argumentó que la teoría de las ventajas comparativas (o de la división internacional del trabajo) no era benéfica para el caso de los países latinoamericanos, por no permitirles resolver sus problemas sociales. Surgió, entonces, la preocupación de cómo realizar la industrialización en busca del progreso. En el Cuadro 1 se observan las recomendaciones cepalinas de políticas públicas hacia los países latinoamericanos, separadas por décadas. La influencia de la CEPAL en América Latina ha sido muy relevante después de la Segunda Guerra Mundial. De ahí la relevancia del giro que esa organización internacional dio, a partir de 1990.

**Cuadro 1:** Recomendaciones cepalinas de políticas desarrollistas a los países latinoamericanos

Período	Recomendaciones de la CEPAL
Década de 1950	Industrialización
Década de 1960	Reformas
Década de 1970	Estilos (discusión sobre el endeudamiento versus fortalecimiento exportador)
Década de 1980	Superación con crecimiento económico, de la asfixia de la deuda externa
Etapa no-estructuralista de la CEPAL (neoliberal)	
A partir de la década de 1990	Transformación productiva con equidad

**Fuente:** elaboración propia

En la década de 1950 la respuesta de las *policy makers* de los países más grandes de la región latinoamericana fue un modelo ortodoxo nacionalista como una política basada en la meta de crecimiento de la producción industrial e infraestructura con una fuerte participación del Estado. Además de esta fuerte participación, ese modelo incentiva la inversión de los empresarios nacionales para abrir nuevas industrias y a los empresarios extranjeros para desplazar sus

capitales hacia el interior de los países, instalando empresas. Hay una paradoja en el desarrollo de los países subdesarrollados de América Latina: para crecer rápido necesitarían gastar recursos escasos como el capital incluso más allá de lo que tienen. Por lo tanto, surge la necesidad del capital extranjero, pero una de las premisas del desarrollo es la emancipación nacional frente al capital extranjero. Juscelino Kubitschek en Brasil hizo planes bien contruidos y puso en práctica una política económica que desarrollaría ese país y no lo dejaría con gran deuda externa. En 1950, Juscelino Kubitschek asumió la presidencia de Brasil. Su principal esfuerzo era la industrialización del país. Para ello, implantó el programa desarrollista, el Plan de Metas, que prometía el milagro económico de recuperar 50 años de atraso en sólo cinco años de gobierno. El plan tenía como objetivo la modernización mejorando la industrialización con la sustitución de importaciones de los principales productos importados. Para lograr ese fin, Kubitschek incentivó inversiones de capital privado tanto extranjero como nacional. En el caso de México el plan de industrialización inició con Lázaro Cárdenas, pero la industrialización por sustituciones de importaciones se consolidó y tuvo vigencia de 1955 a 1970.

Ambas estrategias (Brasil y México) desarrollaron y mejoraron diversos sectores estratégicos nacionales; pero elevaron la inflación, la deuda externa e interna causando una crisis en el sector público y para la economía en general. En la cuestión social estas estrategias mejoraron en general las condiciones de vida de la población a partir de una política salarial activa y de pleno empleo.

El pensamiento Cepalino durante los años 60's era que el Estado estaba realizando un papel estratégico en el desarrollo:

“El Estado debía, principalmente, proteger la industria nacional infante de la competencia extranjera, reservando su mercado interno para esa industria -de ahí la tesis de que el desarrollo debe ocurrir por la sustitución de importaciones. Pero, principalmente, para el CEPAL el Estado debe liderar la sociedad en la superación de las tres tendencias consideradas inherentes a la industrialización periférica: el desempleo estructural, el desequilibrio externo y el deterioro de los términos de intercambio’. El desarrollo es, por lo tanto, planeación pero también estrategia. El Estado no puede limitarse a establecer las condiciones institucionales para que los empresarios inviertan. Debe, también, crear las condiciones económicas necesarias... el desarrollo económico implica siempre revolución nacional -o, como decía Celso Furtado, “la transferencia de los centros de decisión hacia dentro del país”. Y, más ampliamente, implica una revolución capitalista. Es a partir de ahí que se viabiliza la asociación entre el empresario industrial, que es el agente por excelencia del desarrollo, y los políticos y técnicos del gobierno, a quienes cabe la coordinación de tal proceso” (BRESSER-PEREIRA, 2010:9)

El choque del petróleo, en la década de los 70's muestra un cambio en la coyuntura internacional, y uno de sus reflejos en México fue la inversión de los flujos de capitales, que consistió en la retirada de capitales invertidos en los países subdesarrollados, por los países centrales. Con el boom del petróleo vino un endeudamiento como nunca para México y la industrialización quedó trunca.

A diferencia de México en el caso de Brasil, las alteraciones de los flujos internacionales de capitales llevó a alteraciones en las prioridades de industrialización, pasando del sector de bienes de consumo durables al sector productor de medios de producción, principalmente la industria siderúrgica, maquinaria y equipo y fertilizantes, siendo las empresas estatales el agente central de estas transformaciones. En México la privatización de empresas paraestatales inició en la década de los 80, y con ello el desmantelamiento de lo poco que quedaba de industrialización impulsada por el Estado. Para ambos gigantes, el combate a la inflación se convirtió en una prioridad, pero en Brasil continuó por un tiempo el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Matos, 2002:50).

Aunque con algunas diferencias, para los principales países de América Latina la producción industrial interna fue desarrollada para atender en primer lugar la demanda de productos que eran importaciones más fácilmente sustituibles. Para que continuara la industrialización debió ocurrir el control de las importaciones para evitar picos de demanda por productos importados y así evitar el estrangulamiento interno prolongado. La sustitución de importaciones debe ocurrir en las áreas de producción de bienes de consumo final, bienes intermedios y bienes de capital de manera ponderada para que el avance de uno no perjudique al otro.

Durante los años 70, los economistas de la CEPAL realizaron estudios buscando formas de reaccionar ante la crisis internacional y frente al endeudamiento en que se encontraban los países. Más tarde, a finales de los 80 la solución encontrada fue la mirada hacia afuera, impulsando las exportaciones de la región y la apertura comercial. Esta apuesta, sin embargo, condujo a insertar América Latina en la lógica del desarrollo de los países centrales, volviéndonos dependientes del comercio exterior.

La dependencia externa y la crisis internacional de los años 70 llevaron a la CEPAL a proponer la apertura comercial y económica como medio de superar la vulnerabilidad externa, ampliando las exportaciones y manteniendo gran cautela con el endeudamiento. Pero en el contexto de crisis y dependencia, acabó



por ser más necesaria la preocupación por cuestiones más inmediatas como la deuda, la inflación y el ajuste económico.

La preocupación con la temática del desarrollo nunca volvió a ser prioridad en la agenda de las economías de América Latina.

### **3.2. Industrialización trunca y falta de crecimiento en América Latina**

Al final de la década de 1980, casi todos los países de América Latina avanzaron hacia una apertura comercial y financiera, hacia las privatizaciones de las empresas estatales y hacia la reducción de la intervención estatal en la economía. El contexto político e ideológico internacional fue muy poco favorable a la heterodoxia y hostil a las propuestas clásicas de industrialización.

En el ámbito de la CEPAL, la relativa supremacía atribuida a las reflexiones de corto plazo sobre macroeconomía y específicamente en el estudio de la asfixia financiera causada por el problema de la deuda externa de los países latinoamericanos impidió la continuidad del interés por la temática del desarrollo económico en sus fases productiva y distributiva. La tesis de Fajnzylber fue el de la industrialización trunca de América Latina.

Fajnzylber se opuso al neoliberalismo emergente, entendiendo que el desarrollo económico supone un papel importante del Estado. Esta postura crítica frente al neoliberalismo de los años 80 era compartida por diversos autores que en ese período escribieron sobre los obstáculos al desarrollo en el contexto internacional de la época.

La industrialización trunca de América Latina presenta un estudio de la evolución del sector industrial en tres grupos de países: los desarrollados, los cuatro “tigres” asiáticos (Taiwan, Hong Kong, Corea del Sur y Singapur) y los países de América Latina. Fajnzylber enfrenta la ascensión del modelo neoliberal rescatando la importancia de la coordinación entre la intervención del Estado y la operación de las empresas en los dos primeros grupos, tanto en la etapa de crecimiento mundial de la posguerra, como en la transición de la década de 1970. Y problematiza:

“El problema de América Latina no estaría en el principio de la intervención estatal, como tampoco en la opción por la industrialización, sino en la forma de intervenir – el proteccionismo frívolo, en lugar del proteccionismo “para el aprendizaje” – y, más importante aún, en la modalidad de industrialización vigente, que correspondería a una versión sectorial y tecnológicamente “trunca” de la matriz industrial de los países avanzados” (Fajnzylber, 2000, p. 26)

Fajzylber considera que esa forma de industrialización fue profundamente disfuncional frente a las carencias y posibilidades de los países de la región. Entre otros elementos, indica los siguientes: a) el gran atraso del sector clave (bienes de capital) para la generación y difusión del progreso técnico; b) la precariedad del empresariado industrial nacional, con poca vocación para el riesgo y el progreso técnico; c) la escasa propensión de las filiales locales de las empresas multinacionales para invertir en investigación y desarrollo, innovación tecnológica, eficacia y creatividad locales; d) la existencia de una precoz e ineficiente diferenciación de productos (resultado de la opción de responder al pequeño mercado interno concentrado en el estrato de altos ingresos); y en e) la limitada integración entre la dinámica industrial y la agrícola, lo cuál repercute en una modernización y en aumentos de productividad insuficientes. Como resultado de estos factores, Fajzylber concluye que América Latina enfrentó serias limitaciones en su capacidad de crecer, entre las cuales figuran los recurrentes estrangulamientos de su balanza de pagos (las economías crecen, y enseguida se disparan los déficits en la balanza de cuenta corriente).

Sugiere pasar a una nueva industrialización, basada en el binomio crecimiento-creatividad impulsada por la constitución, en cada país, de un núcleo endógeno de dinamización tecnológica, entendido como condición necesaria para la inserción exitosa en los mercados internacionales. El fortalecimiento de las cadenas productivas locales como premisa para la inserción internacional y la introducción del progreso técnico de manera amplia, abandonando la inserción mediante una “competitividad espuria” basada en bajos salarios y en abuso y depreciación de los recursos naturales.

Fajzylber compara de un lado las modalidades de crecimiento de los países latinoamericanos y del otro lado las de las economías desarrolladas y en desarrollo. Para ello, utiliza un método de análisis por cuadrantes. Define el dinamismo, el ritmo de expansión alcanzado por los países desarrollados en el período 1970-1984 (2.4% del PIB por habitante); posteriormente define equidad como la relación entre el ingreso de los 40% más pobres de la población y los 10% más ricos. Esa relación, en los países desarrollados, de acuerdo con Fajzylber (1990) alcanzaba un promedio de 0,8 (entre finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980); es decir el 40% de la población más pobre tenían un ingreso equivalente al 80% del ingreso de los 10% más ricos. Fajzylber define el “corte” para América Latina en 0,4 (imaginando que los 40% más pobres obtendrían apenas el 40% del ingreso de los más ricos). De esta forma el autor genera una matriz de doble entrada en que resulta un casillero vacío: el que corresponde a los países que podrían haber alcanzado, simultáneamente, un

crecimiento mayor que el de los países desarrollados y un nivel de equidad superior al 0,4 (Fajzylber, 2000):

*Diagrama 1: De la caja negra al casillero vacío*

Equidad		
	<i>Menor a 0,4</i>	<i>Mayor a 0,4</i>
Crecimiento menor al 2,4% al año	Bolivia Chile Perú Venezuela	Argentina Uruguay
Crecimiento mayor al 2,4% al año	Brasil Colombia Ecuador México Paraguay	<b>Casillero Vacío En América Latina</b>

**Fuente:** Fajzylber, 2009

El diagrama permite observar nítidamente que durante el período 1970-1984, ningún país de América Latina logró un crecimiento mayor al 2,4% promedio anual y equidad mayor al 0,4. Se podría imaginar que el *casillero vacío* sólo puede ser llenado por países que hayan avanzado y sean países con desarrollo económico consolidado, pero esa suposición fue refutada por datos presentados en el mismo estudio clásico por Fajzylber, que consideró a países de otras regiones del mundo con niveles de ingreso y desarrollo entonces equiparables a América Latina. Fajzylber (2000) muestra cinco países, incluso con sistemas económicos y políticos diferentes, que podrían suponerse en el *Casillero vacío* de América Latina, pero que no están ahí: España, Corea del Sur, Hungría, Israel y Portugal. Fajzylber concluye:

“... se trata de países que, por el tamaño de su territorio y por su economía, son comparables a diferentes países de América Latina. Ellos presentan diversas características en cuanto al origen de sus sociedades y su inserción geopolítica, que atienden a condiciones de crecimiento y equidad. Así, cabría indagar *si es la especificidad del desarrollo latinoamericano lo que da origen al casillero vacío*” (Fajzylber, 2000:85)

Para analizar la especificidad del desarrollo latinoamericano el autor detalla cuatro características comunes que definen el padrón de industrialización ocurrida en América Latina y explora extensamente esas cuatro características, ellas son: a) una participación en el comercio internacional casi exclusivamente

basada en un superávit comercial generado a partir de la exportación de recursos naturales, de la agricultura, la energía y la minería y un déficit comercial sistemático en el sector manufacturero; b) una estructura comercial concebida e impulsada fundamentalmente, con miras al mercado interno; c) aspiración a reproducir el estilo de vida de los países desarrollados, tanto en el plano de consumo como en el de la producción interna; y d) pequeña valorización social de la función empresarial y un liderazgo precario del empresariado nacional en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial de cada país.

Estas características son las que definen la industrialización trunca en América Latina y que, tres décadas después del estudio clásico de Fajzylber, siguen siendo signos distintivos del desarrollo también trunco en América Latina. El diagrama puede ser actualizado para el período 2000-2019 con los siguientes datos para América Latina:

**Cuadro 2:** Tasa de crecimiento económico promedio per cápita de algunas economías de América Latina, período 2000-2019

País	Crecimiento anual promedio
Argentina	0.5
Brasil	0.2
Bolivia	2.3
Chile	1.4
Colombia	1.8
Ecuador	1.6
México	0.1
Venezuela	-4.3
Uruguay	1.4
Perú	2.9

**Fuente:** Elaboración propia con datos de CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe en diversos años

En el Cuadro 2 se puede observar la tasa de crecimiento económico *per cápita* para los mismos países estudiados por Fajzylber de América Latina.

Todos los países tienen tasas de crecimiento *per cápita* inferiores a 2,9% anual. Por otro lado, la relación del ingreso de los 40% más pobres como proporción del ingreso de los 10% más ricos que mide la equidad, por país, muestra que la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina

claramente se ha incrementado. Ningún país presenta niveles de equidad (como lo definió Fajzylber) superior a 0.4 (Cuadro 3).

**Cuadro 3:** Relación del ingreso del 40% más pobre de la población en relación al ingreso del 10% más rico de la población en algunas economías de América Latina, promedio para el período 2000-2019

País	Ingreso del 40% (-)/ Ingreso del 10% (+)
Argentina	0.3
Bolivia	0.3
Brazil	0.2
Colombia	0.2
Chile	0.3
Ecuador	0.3
México	0.3
Perú	0.3
Uruguay	0.3
Venezuela, RB	0.3

**Fuente:** elaboración propia con datos de data from World Bank  
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=poverty-and-equity-database#>

A partir de estos hallazgos, se puede actualizar el diagrama de “*la caja negra al casillero vacío*” de que hablaba Fajzylber, para el período contemporáneo. El resultado no es sorprendente. No sólo no se ha alcanzado el “*casillero vacío*”: una situación en la cual se lograrían elevados niveles de crecimiento económico y, simultáneamente, menores niveles de desigualdad. El resultado muestra que por no alcanzar mejor distribución del ingreso en América Latina y dado el estancamiento económico que se ha presentado en las últimas décadas (en relación con el crecimiento de la población), se ha creado un nuevo “*casillero vacío*”: el que resulta de la intersección de mayor equidad, aunque haya crecimiento económico bajo (Diagrama 2).

Es decir, que ahora tenemos dos problemas en América Latina: no logramos crecimiento económico y tampoco logramos una mejor distribución de la riqueza.

**Diagrama 2:** De la caja negra al casillero vacío para América Latina, período 2000-2019

	Equidad	
	<i>Menor a 0,4</i>	<i>Mayor a 0,4</i>
Crecimiento menor al 2,4% al año	Argentina Brasil Bolivia Chile Colombia Ecuador México Venezuela Uruguay	<b>Casillero vacío en América Latina Actual</b>
Crecimiento mayor al 2,4% al año	Perú	<b>Casillero Vacío En América Latina</b>

**Fuente:** Elaboración propia con los datos de los cuadros 1 y 2

#### 4. DESARROLLO Y NUEVA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En la actualidad el paradigma neoliberal ha dado claros indicios de agotamiento y sus políticas y reformas han fallado en promover la estabilización y el crecimiento económico en México y América Latina. Por ello, la necesidad de un nuevo modelo de conducción económica es evidente. Ante la posibilidad de una transformación profunda en la política económica en México y en otros países de América Latina, alguna propuesta debe ser diseñada. El nuevo desarrollo propuesto asume un carácter de modelo concreto para impulsar el crecimiento económico con equidad. Para explicar las características de este nuevo modelo de desarrollo es posible separar dos tipos de ideas propuestas en las escuelas de pensamiento económico latinoamericanas y aún no conocidas ni divulgadas en México. El “nuevo modelo de desarrollo” y el “social desarrollo”.

#### 4.1. El nuevo modelo de desarrollo

El nuevo modelo de desarrollo se presenta como la tercera vía capaz de conducir la economía a las necesidades del siglo XXI en contrapartida a la ortodoxia económica tradicional, teniendo como principal exponente al economista brasileño Luis Carlos Bresser Pereira. Propio de la realidad de países de ingresos medios, el modelo presenta una serie de valores, ideas, instituciones y políticas económicas en torno a una estrategia nacional de desarrollo que se basa en la teoría macroeconómica keynesiana y en la teoría económica del desarrollo.

Partiendo del nivel de inserción internacional que los países más grandes de América Latina tienen y partiendo del supuesto de que completaron el proceso de sustitución de importaciones, y ante un mundo globalizado con alta competitividad, la participación de las empresas nacionales con suficiente fuerza para enfrentar este mundo competitivo, es el punto de partida de la idea nuevo desarrollista (Bresser-Pereira, 2010). No sólo por el hecho de que tal inserción tiende a potencializar y generalizar nuevos y más sofisticados patrones tecnológicos hacia el interior del país, sino también porque sería necesario que el capital nacional trascienda las fronteras nacionales en busca de economías de escala y ampliación de los mercados. Basados en tales argumentos, los nuevo-desarrollistas sostienen el objetivo de un direccionamiento sustantivo de la economía nacional hacia exportaciones de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

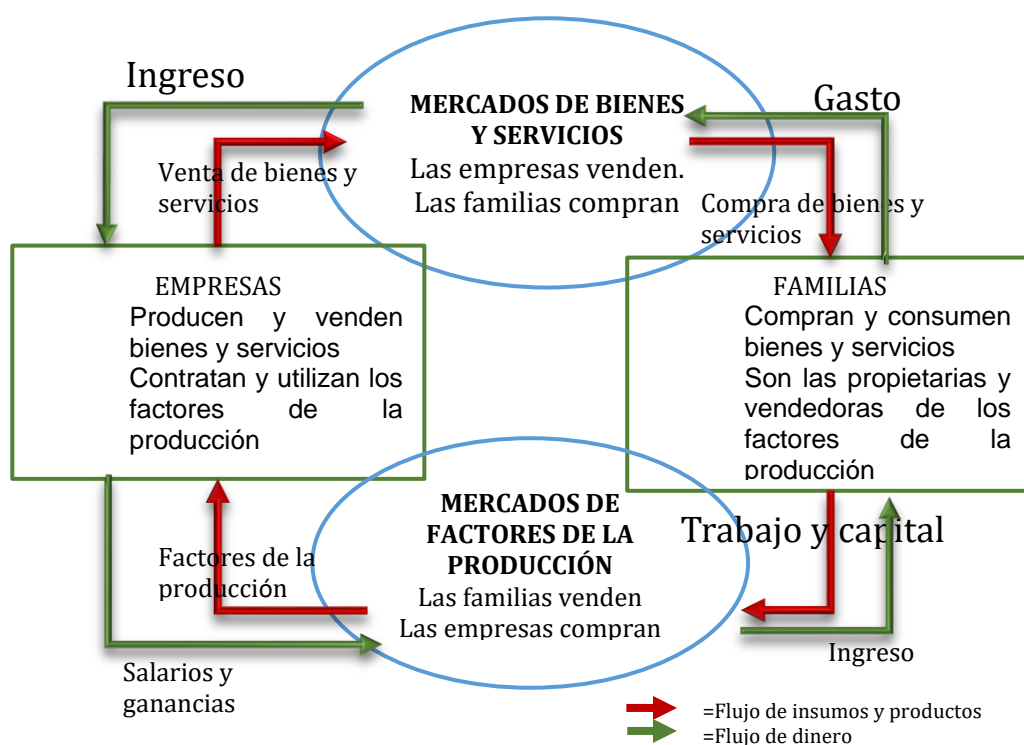
La influencia del modelo de desarrollo asiático es la piedra fundamental asumida por los que impulsan esta propuesta para explicar la importancia de este desarrollo dirigido hacia exportaciones comerciales con valor agregado, en el cual la dinamización se basaría en la obtención de superávits comerciales ya que así no habría necesidad de recurrir al ahorro externo. Esta propuesta apuesta a la capacidad de los países en vías de desarrollo de exportar manufacturas de mediano nivel agregado o productos primarios de alto valor agregado.

Con empresas nacionales competitivas, la forma de inserción latinoamericana al comercio internacional podría ser basada en una política de administración del tipo de cambio para lograr que las empresas adopten tecnología de punta. Es decir, el tipo de cambio en esta propuesta de modelo de desarrollo es la herramienta fundamental de política económica. La política industrial así, sería el eje del nuevo desarrollo, basado en políticas macroeconómicas competitivas que, permitan mantener el equilibrio fiscal y una tasa de interés moderada.

La propuesta entonces es que el Estado se sitúe entre el “viejo Estado interventor” y la “ortodoxia liberal”, y propone la superación de la falsa dicotomía entre Estado y mercado (Feldamann: 2013). La política fiscal de este nuevo modelo de desarrollo busca combatir los déficits públicos crónicos pero también rechaza la austeridad neoliberal.

#### 4.2. El social desarrollo

*Figura 6: Dinámica económica en el social-desarrollo*



**Fuente:** Elaboración propia

Esta propuesta de modelo de desarrollo propone unas políticas públicas que impulsen el consumo como motor para lograr el crecimiento económico, y por lo tanto se enfoca en el fortalecimiento del mercado interno (mejores salarios y mayor empleo) y no de las exportaciones. Un crecimiento sostenido del empleo y del ingreso a través de una recuperación sostenida de los salarios reales combinado con programas de transferencia directa de ingresos hacia las familias más pobres conduciría a fortalecer el mercado interno y con ello, la dinámica



económica. La Figura 6 muestra que el dinamismo del mercado interno determina el dinamismo de la economía como un todo.

La propuesta de este modelo es el fortalecimiento del mercado interno, aumentando la capacidad adquisitiva de los consumidores.

En Brasil, Bielchowsky es el principal autor de esta propuesta de modelo de desarrollo “desde adentro”: aumento del consumo vía distribución del ingreso y otros mecanismos al alcance del Estado (por ejemplo, un Programa de Ingreso Mínimo), aumento de las inversiones, elevación de la productividad total de los factores (aumentando ganancias y salarios) y reinicio del proceso a partir de una nueva expansión del consumo interno (Bielchowsky: 2012).

El modelo del social desarrollo propone una nueva banca de desarrollo; desde el punto de vista de la infraestructura de la sociedad propone una tenue alianza entre empresariado, el Estado nacional y los trabajadores. El social desarrollo es la expresión teórica del ascenso de nuevos actores políticos en América Latina, como realidad que posibilita el abandono del modelo de crecimiento “hacia afuera” de corte liberal-ortodoxo.

Tanto el modelo del nuevo desarrollo como el del social desarrollo tienen la característica de proponer retomar el crecimiento económico, frente al estancamiento que dura ya más de tres décadas en toda América Latina. El primero acepta la apertura financiera como algo inevitable, la austeridad fiscal y la estabilidad monetaria. Para el social desarrollo (de influencia originalmente de la Cepal) asume el compromiso del crecimiento económico con la industrialización selectiva y con una fuerte participación del Estado en la economía.

## 5. CONCLUSIONES

El debate acerca del concepto de desarrollo es muy rico en el medio académico, principalmente en cuanto a la distinción entre desarrollo y crecimiento económico ya que muchos autores atribuyen sólo incrementos en el nivel de ingreso nacional como condición para llegar al desarrollo sin preocuparse de cómo dichos incrementos se distribuyen en la sociedad.

No obstante, la controversia entre los conceptos de crecimiento económico y desarrollo aún no ha sido suficientemente aclarada. Pocos son los conceptos en las ciencias sociales que han sido tan controvertidos. Conceptos

como progreso, crecimiento, industrialización, transformación y modernización han sido usados frecuentemente como sinónimos de desarrollo. En realidad, dichos conceptos cargan dentro de sí toda una comprensión específica de los fenómenos y constituyen verdaderos diagnósticos de la realidad, pues el concepto en sí prejuzga indicando en qué se debe de actuar para alcanzar el desarrollo.

Los economistas ven surgir la necesidad de elaborar un modelo de desarrollo que englobe todas las variables económicas y sociales. Bajo ese punto de vista, "...desarrollo es, básicamente, aumento del flujo de ingreso real, esto es, incremento en la cantidad de bienes y servicios por unidad de tiempo a la disposición de determinada colectividad" (Furtado, 2005:115-116).

Sandroni, (1994) considera desarrollo económico como crecimiento económico (incrementos positivos en el producto) acompañado de mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos y por alteraciones estructurales en la economía. El desarrollo depende de las características de cada país o región. Es decir, depende de su pasado histórico, de la posición y extensión geográficas, de las condiciones demográficas, de la cultura y de los recursos naturales que se poseen.

Milone, (1998) dice que para caracterizar el desarrollo económico se debe observar a lo largo del tiempo la existencia de variaciones positivas en el crecimiento económico, medido por los indicadores de ingreso, ingreso *per cápita*, de reducción en los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad y por una mejora en los niveles de salud, nutrición, educación, vivienda y transporte. Souza, (1998) indica la existencia de dos corrientes de pensamiento sobre el desarrollo. La primera sostiene que el crecimiento es sinónimo de desarrollo, pero la segunda indica que el crecimiento es condición indispensable para el desarrollo, pero no es condición suficiente. En la primera corriente están los modelos clásicos de crecimiento en la tradición clásica y neoclásica del pensamiento económico, como los de Harrod y Domar. En la segunda corriente están los economistas de orientación crítica, formados en la tradición heterodoxa o cepalina, que conceptualiza el crecimiento como una simple variación cuantitativa del producto, mientras que el desarrollo está caracterizado por cambios cualitativos en el modo de vida de las personas, en las instituciones y en las estructuras productivas. Ejemplos de esta última corriente son los economistas Raúl Prebisch, Celso Furtado y Fernando Fajzylber.

El desarrollo debe ser conceptualizado como un complejo proceso de cambios y transformaciones estructurales de orden económico, político y principalmente humano y social. Desarrollo no es más que el crecimiento (incrementos positivos del producto) transformado para satisfacer las más

diversas necesidades del ser humano, tales como: salud, educación, vivienda, transporte, alimentación, distracción y placer, entre otros. Esta visión comenzó a ser difundida al final de la década de 1940 por los economistas estructuralistas de la CEPAL, pero las circunstancias derivadas de la crisis económica que vivió América Latina en los 80's llevó al relativo abandono del énfasis en los problemas propios del desarrollo. Mientras que el crecimiento es un proceso de cambio cuantitativo de una determinada estructura, desarrollo es un proceso de cambio cualitativo de una estructura económica y social.

El desarrollo requiere de un ritmo de crecimiento continuo y superior al crecimiento de la población pero incluyendo cambios estructurales y mejoría en los indicadores de vida. El crecimiento es importante para la solución de los problemas humanos y para lograr el desarrollo. Sin embargo, en una definición más estricta, la cuestión es saber cómo las variaciones del producto se distribuyen entre la población: crecimiento no es suficiente para abatir la pobreza (Aguilar: 2009). De igual forma, si el crecimiento es insuficiente en relación al crecimiento de la población, no se puede hablar de desarrollo. Esta situación es típica de los países y regiones subdesarrolladas, que también presentan estructuras inadecuadas y una elevada concentración de la riqueza así como altos niveles de pobreza.

Por lo tanto, el crecimiento económico debe presentarse a un ritmo capaz de atender las necesidades de las distintas clases sociales, regiones y países. Sólo de esta manera el desarrollo es entendido como resultado de un proceso de crecimiento, cuya maduración se da al alcanzar el crecimiento autosostenido, es decir, cuando alcanza la capacidad de crecer de manera continua. En nombre del desarrollo se buscan valores crecientes: más mercancías, más años de vida, más publicaciones científicas, más personas con títulos universitarios o de posgrado, más personas con vivienda propia, etc.

Así, consideramos desarrolladas a las sociedades capaces de producir continuamente y satisfacer las necesidades humanas de sus ciudadanos. Es por ello que las naciones buscan lograr el desarrollo. Aquí se propone adoptar el modelo del social desarrollo como condición suficiente para el logro del desarrollo como ancla para la superación de la pobreza y para la construcción de un estándar digno de vida en América Latina.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, G. G. (2009). *¿Puede el crecimiento económico eliminar la pobreza?*; MAPorra; México.
- Bielschowsky, R. Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade, Campinas*, v.12, Número Especial. Dez – 2012.
- Bresser Pereira, L.C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *Textos para discussão*, 274, FGV-EESP. São Paulo: 2010.
- Fajnzylber, F. Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. *Cuadernos de la CEPAL*, n.º 60, 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Fajnzylber, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1990.
- Feldmann, D.A. *Construção Retomada?* Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/158571298/artigo-construcaoretomada>>. Acesso em: 10/11/2013.
- Fonseca, P. C. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Paper para o seminário na UFRJ. Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013
- Furtado, C. (20005). *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. Rio de Janeiro, Cia. Editora Nacional.
- Furtado, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- Matos, P. O. *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Departamento de Ciências Econômicas Aplicadas, Escola Superior de Agronomia Luis de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo 2002.
- Milone, Paulo César. *Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas in Souza*, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. São Paulo: Atlas, 1998.
- Sandroni, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Atlas, 1994.

# PARTE II:

## EDUCACIÓN, GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN EL DESARROLLO





# **EL RETO DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS: TRANSFORMAR SU CULTURA PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI**

**Ingrid Blanco Hernández  
Pedro Municio Fernández**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Las universidades son un tipo de organización que, como lo plantea Ibarra (2005) promueven el crecimiento y desarrollo de un país, fortalecen la cohesión y la justicia social, consolidan la democracia y la identidad nacional basada en la diversidad cultural; a pesar de las presiones que el entorno ejerce sobre ellas, por lo que estas buscan diferenciarse en su ambiente. Dado que las universidades, como organizaciones educativas se mantienen en constante interacción con el entorno social, económico, político y cultural, se les hace necesario la revisión permanente de los factores que pueden afectar su eficaz funcionamiento, para poder adaptarse a los cambios y transformaciones que se requieran para asegurar su supervivencia y crecimiento.

Es importante explorar nuevas ideas acerca de la naturaleza de las organizaciones y el papel del hombre en ellas, así como lo que pueden ofrecerle las organizaciones del mañana, a fin de comprender los problemas que tienen y poder planificar su futuro. Se necesita saber más sobre como las organizaciones se desarrollan y se adaptan a las necesidades del hombre y la sociedad. En las organizaciones complejas, como es una universidad, los insidiosos procesos de la burocratización y de las otras formas del paradigma antiguo no solo han despersonalizado y alineado al individuo, sino que han creado la inevitable tendencia a una estructura abstracta.

A su vez, esa pauta ha hecho que la “racionalización” y la “eficiencia” se consideren valores organizacionales. Las instituciones educativas parecen “castillos en la arena” contruidos con partículas que se mantienen unidas gracias a medios efímeros y abstractos. Por la fuerza de los acontecimientos y el cambio de las personas van desgastándose poco a poco. Se va aprendiendo a construir poco a poco organizaciones que no se muestren unidas mediante reglas y procedimientos estándares, sino mediante fuerzas de identificación individual y de grupo (con metas y sistemas organizativos propios) y la aceptación de la realidad del ser humano.

La cultura organizacional, se constituye en un factor clave para que las universidades cumplan con su proyecto educativo, es lo que les marca el sello distintivo que las diferencian de sus competidores, por lo que requiere ser intervenida, con el fin de mejorar sus resultados institucionales.

De acuerdo con Gairin (2000), las universidades que son capaces de renovarse y reinventarse continuamente, con una capacidad de adaptación rápida, capaces de asimilar en poco tiempo, nuevas ideas y transformarlas en beneficio de la organización y de sus fines, serán las únicas capaces de sobrevivir en un entorno cambiante. Sin embargo, en las universidades latinoamericanas ha existido una tendencia hacia un enfoque tradicional de la cultura organizacional, lo que ha constituido una barrera que impide las transformaciones que estas requieren para enfrentar los desafíos del siglo XXI, representados en la globalización, la gestión del conocimiento, el aprendizaje organizacional, la industria 4.0 o cuarta Revolución Industrial, entre otros factores.

En este trabajo se hace frente a los problemas de adaptación organizacional, a un ambiente cambiante y al inevitable desarrollo de las instituciones del mañana. La tarea es difícil y se necesitará crear nuevos roles puestos al día para iniciar nuevos procesos de cambio. Hace falta realizar investigaciones diferentes, corregir errores internos y elaborar planes de acción. Es necesario un nuevo estilo que enfrente las necesidades cambiantes permanentes de las organizaciones futuras. Este trabajo es una imagen de cómo está la situación actual.

## **2. LA CULTURA ORGANIZACIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS**

Los cambios que ha traído consigo el siglo XXI, han obligado a las universidades en general y específicamente a las latinoamericanas, a enfrentar grandes retos, lo que les ha implicado realizar transformaciones en su dinámica organizacional. La Cultura Organizacional es un concepto complejo y multifacético, que ha venido evolucionando con el tiempo; por lo que diversos autores la han definido desde diferentes perspectivas y disciplinas de las ciencias sociales.

En las instituciones universitarias, el concepto de la Cultura Organizacional, permite comprender los factores más importantes para que la institución pueda desempeñar y desarrollar de manera eficiente y eficaz sus procesos, con el fin de establecer estrategias para el mejoramiento continuo (Lacatus, 2013). Es importante que las organizaciones educativas, identifiquen y



evalúen su cultura, para establecer su identidad y diferenciarse de las demás, ya que la cultura, es el principal recurso para mantener su ventaja competitiva, en un mundo globalizado.

En este aparte, se describe el significado del concepto Cultura Organizacional; cuál ha sido la visión tradicional de la cultura al interior de las organizaciones y en especial en las organizaciones educativas; las implicaciones de la transformación cultural en las organizaciones; además, se plantean aspectos relevantes del aprendizaje organizativo y el cambio transformacional y se finaliza con la evaluación de la cultura en su transformación.

## 2.1. Significado del concepto Cultura Organizacional

La cultura, como componente de una organización, debe ser claramente definida porque esta determina como debe ser investigada, dirigida y transformada. De la definición que se haga del concepto de cultura dependen las posibilidades de su utilización. Existen formas opuestas de cómo analizar la cultura: el punto de vista externo y el punto de vista interno. El primero se centra en la conducta y en aquellas cosas que son directamente observables, como los artefactos, los modelos de conducta, el lenguaje, las normas y el conocimiento técnico. La visión interna se centra en lo que no se puede ver directamente, como los valores y las creencias sobre la innovación técnica. Se entiende que conseguir innovación se hace a través de un clima de creatividad, talento técnico, herramientas y comunicación abierta. Una visión y otra están interrelacionadas y se apoyan mutuamente.

La cultura puede establecerse desde distintas perspectivas:

- Es una construcción social (que incluye valores, creencias y comprensión común de lo que pertenece a todo el grupo).
- Incluye costumbres o tradiciones.
- Facilita a los miembros dar un sentido a los hechos.
- Guía la conducta: los miembros se comportan de acuerdo con las normas.
- Es única y diferente de todas las demás.

En resumen, se puede definir como un conjunto de artefactos, conductas, valores, creencias y supuestos que un grupo desarrolla para hacer frente a sus problemas internos y externos para sobrevivir. Hay completas y detalladas definiciones de la cultura como en Denison, (1990), Ott, (1989), Aguirre, (2004), Rendón, (2003) entre otros; pero el más completo autor en este tema es Schein, (1985) que, junto a una detallada descripción de la cultura la divide en tres niveles relacionados entre sí.

El primer nivel son los artefactos, el segundo nivel los valores y creencias y el tercer nivel los supuestos. El primer nivel incluye los productos y modelos de conductas (tecnologías, lenguaje, distribución física, hábitos, normas, ritos y rituales). Pueden ser observados pero su significado depende de los otros niveles de la cultura. El segundo nivel son los valores y creencias. Se perciben en las asociaciones de objetos, sucesos, atributos o resultados. Las creencias afectan al comportamiento, combinado con los valores del individuo. Juntos, los valores y las creencias ayudan a determinar las actitudes y conductas. Las creencias y valores se expresan en forma de ideologías, códigos morales, y filosofías que guían la toma de decisiones. Sin embargo, los miembros del grupo pueden diferir de lo que es la norma establecida.

Con el tiempo los valores y creencias no se cuestionan y se habla de ellas como supuestos; no se ponen en duda, se dan por no cuestionadas, y se utilizan para resolver problemas y relacionarse con el mundo exterior. Tales supuestos actúan como “teorías de uso” para tomar decisiones y establecer percepciones, pensamientos y sentimientos. Sirven como un piloto automático para guiar nuestras acciones sin prestarles mucha atención. Schein, muestra con un ejemplo, cómo los valores pueden contradecir los supuestos, y cómo el no seguir esos supuestos produce cambios de conducta.

Para enfrentar los problemas externos e internos que amenazan la supervivencia y el crecimiento de las universidades, estas deben generar estrategias que le permitan interactuar con su ambiente y adaptarse a las condiciones externas.

La organización educativa no solo debe servir a sus clientes sino a los proveedores, reguladores, a otras instituciones sociales y a sus benefactores. Estas organizaciones tienen muchas opciones, influencias y limitaciones que actúan como grupos externos; deben ser capaces de hacer frente al ambiente desarrollando soluciones culturales para adaptarse, incluyendo:

- Un sentido de misión.
- Objetivos para cumplir con su misión.
- Medios para conseguir sus objetivos.
- Medidas para evaluar lo que se está logrando
- Procedimientos para hacer las correcciones y cambiar el camino para cumplir con la misión y los objetivos.

El desarrollo de la cultura tiene como factores importantes los fundadores y los líderes de la organización, el proceso de aprendizaje y la comprensión

compartida de la situación. Normalmente existe un fundador que reúne a un grupo de personas para conseguir ciertos objetivos. Este grupo, dirigido por el líder, desarrolla una misión y una visión de la organización. A partir de este punto, tienden a aumentar las personas que aceptan estos planteamientos y comienza el desarrollo de la cultura de la organización. En muchos casos existe lo conocido como carisma que produce autoconfianza, convicción y destrezas interpersonales, especialmente en las primeras etapas del grupo (Phegan, 1994).

Los líderes desarrollan la cultura potenciando mecanismos primarios como:

- Lo que enfatizan, miden y tratan de controlar.
- Las reacciones a los incidentes críticos.
- Los modelos deliberados de actuación, enseñanza y protagonismo.
- Los criterios de recompensa y determinación de estatus.
- Los criterios de reclutamiento selección, promoción y exclusión.

Hay, además, otros mecanismos secundarios que apoyan el desarrollo de la cultura:

- El diseño y la estructura de la organización.
- El sistema y los procedimientos organizativos.
- El diseño del espacio físico y los edificios.
- Las historias, leyendas y mitos sobre las personas y los acontecimientos.
- Las descripciones formales sobre la filosofía organizacional, las creencias y los sucesos.

Cuando los mecanismos secundarios son consistentes con los primarios, se convierten en ideologías y refuerzan a los primarios. Si no son consistentes, serán ignorados y fuente de conflicto hasta que son rectificadas (Schein, 1985). Estos mecanismos son utilizados por los siguientes líderes hasta que el líder anterior desaparece. Sin embargo, los nuevos líderes pueden tratar de reinventar la organización tratando de usar una nueva estrategia, moviéndose en otra etapa de desarrollo o adoptando un nuevo paradigma (Hans-Gunter, 1993).

Sin consenso cultural un grupo de valores, creencias y supuestos hace que los miembros de la institución actúen sin tener en cuenta a los demás al actuar. Los buenos directivos cumplen con su trabajo, construyen buenos sistemas y forman a las personas para que tomen buenas decisiones en interés de todos porque todos comparten los mismos fundamentos culturales. Aunque una cultura fuerte tiene sus ventajas, no es probable que las grandes organizaciones tengan una cultura uniforme. Las personas tienen distintas experiencias que no olvidan totalmente. Una cultura es consecuencia de todos los miembros. Aunque la

organización trata de socializar a los miembros nuevos, las subculturas pueden emerger y no ajustarse a la cultura dominante.

Cuando se pretende un cambio o transformación en la organización se actúa en los mecanismos básicos de los niveles 2 y 3 (del citado modelo de Schein). Animam a cuestionarse los valores y normas bajo las que se opera. Idealmente, la intervención cultural hace a las personas más receptoras del cambio y permite una alineación con más beneficios de la organización con su entorno. Este enfoque es discutido por los que argumentan que los valores y las normas son resultado de las interacciones de las personas, dirigida por las estructuras formales y los sistemas. Se debe tener también presente, que aparece la cuestión de cómo la transformación se relaciona con las experiencias de aprendizaje de los miembros. Las cadenas entre los individuos, los equipos y el aprendizaje organizativo son relevantes para la cuestión del cambio de la cultura (Walker, 1986).

## 2.2. Visión tradicional de la cultura en las organizaciones

El problema que se trata de abordar es especialmente complejo. No se trata de cambios que pueden enfrentarse con alguna dificultad sino de reflejar paradigmas totalmente diferentes. Por una parte, se vive la realidad de un mundo racional que responde a los hábitos de la mayoría de las personas y por otro se tiene la conciencia de que no es una forma de responder a las necesidades de esas personas en el mundo actual y futuro. Se trata de hacer frente a una nueva concepción de la cultura, como la forma de gobernar el mundo y sus organizaciones, sean educativas o no.

El concepto de cultura fue utilizado por primera vez por los estudiosos del Desarrollo de la Organización (Jacques, 1952). Se popularizó en los años 70 y 80, aunque sus resultados fueron muy pobres. Poco a poco se fueron introduciendo nuevas aportaciones que acercaron al nuevo paradigma. En los años 90 se presionó a las organizaciones para cambiar constantemente y mejorar. Sin embargo, el recorrido ha sido lento y no se ha avanzado en la medida de los deseos de los especialistas. Ha dominado la gestión racional y solo con esfuerzo se ha entrado en el nuevo paradigma que valora, por encima de todo, el valor de las personas.

Las organizaciones se han creado para conseguir objetivos colectivos (Deal y Kennedy, 1982). Por ello, la búsqueda de los mismos objetivos, suele ser descrita como dirección racional. El directivo profesional tiene como obligación asegurarse de que la organización consigue sus objetivos. Para ello establece los

papeles, las tecnologías, y la combinación de todos los elementos necesarios. Desafortunadamente no es una tarea fácil y que garantice el éxito.

Los padres de la ciencia administrativa pusieron el énfasis en la especialización y la división del trabajo, en búsqueda de la eficiencia. De esta forma aparecieron el funcionalismo y la jerarquía en las organizaciones. Weber defendió la burocracia como el modelo más eficiente de organización basándose en la jerarquía y la autoridad formal. Una burocracia bien desarrollada supone un modelo de organización basado en la especialización de tareas y la jerarquía. Esto incluye el mérito, la promoción sobre la base de la capacidad y la experiencia, la planificación de oportunidades, la rutinización de actividades, las reglas y normas de la conducta adecuada, la cadena natural de mando, la especificación de la autoridad y la responsabilidad, y un clima impersonal que impone el sistema del deber (Johnston, 1993).

La burocracia de Weber opera como una máquina con estructuras, reglas y tecnologías que no siempre comprenden a las personas, tratando de minimizar el efecto humano negativo. Pero las organizaciones actúan libremente y a veces, son irracionales, caóticas y se enfrentan con los objetivos formales y los papeles establecidos. Las máquinas burocráticas tratan de suprimir los aspectos sociales y emocionales, funcionando contra los impulsos de la naturaleza humana. Después de todo, las personas se ven emocionalmente implicadas en su trabajo y con sus compañeros, tratando de buscar significado a sus actividades y a la interacción. La organización trata de hacerlos dependientes.

El cambio y las transformaciones requieren una nueva forma de pensar y de hacer las cosas, es decir, una nueva cultura. Cada organización, sea educativa o no, es única de acuerdo con sus circunstancias e historia. Una serie de principios culturales son comunes al conjunto de las organizaciones tradicionales y crean el paradigma tradicional. Analizando la literatura sobre funcionamiento de la mayoría de las organizaciones actuales (y, desde luego, de las educativas) es posible identificar las siguientes líneas de actuación, es decir, los siguientes principios utilizados de forma general, que constituyen el paradigma de la racionalidad y el modelo de la vieja cultura:

- Los directivos son los que deciden lo que es necesario hacer y cómo hacerlo.
- Los criterios importantes los determina la forma de la organización, que es la que decide cómo se debe actuar.
- Hay que maximizar los resultados de cada área funcional, aunque sea despreocupándose del conjunto de la organización.
- La preocupación se centra en los resultados. Esto supone ocuparse de las causas y, en consecuencia, de los medios para mejorar la situación.

- Es importante la experimentación buscando cómo mejorar los productos y los procesos de forma sistemática.
- No está aceptado el que los miembros de una organización cometan errores o no obtengan los resultados deseables.
- Trabajar en las especificaciones y en mantener el *statu quo* es una línea fundamental de acción.
- La mejora de los resultados no se produce por mejorar a las personas.
- Los equipos directivos, en vez de estudiar las causas, tratan de resolver los problemas y los resultados que se alcanzan.
- Los equipos directivos no se toman la calidad como una responsabilidad personal.

Muchos estudiosos del tema han clasificado esta cultura racional desde distintos ángulos, tratando de hacerla más comprensible para ser usada. Pheysey (1993), las ve como culturas de control, de poder, de diseño organizativo, de papeles, de motivación, de toma de decisiones, de liderazgo y de desarrollo organizativo. Schneider (1994), planteando el cambio desde la reingeniería, las clasifica como de control, colaboración, competencia, y gestión. Municio (1988), haciéndolas coherentes con los estilos de gestión en inestable, fuerte, débil y estable. Quinn y otros (1990), en cultura jerárquica, consensual, racional e ideológica. Estas y otras más, han sido la forma de ver la cultura durante los últimos años del siglo XX.

Las revisiones de investigaciones y estudios en las universidades latinoamericanas, han determinado que la mayoría se han estructurado bajo esquemas burocráticos y poco flexibles, y han estado inmersas en la cultura tradicional, basadas en la racionalidad y la eficiencia.

### 2.3. Transformación cultural de una organización

Si se quiere transformar una organización para mejorarla, es necesario modificar su cultura (Cameron y Quinn, 1999). Es una exigencia básica, lo mismo que el primer componente de cualquier modelo de cambio es la evaluación de necesidades (Kaufman y English, 1979), (Wilson y Pearson, 1995). Es un paso que consiste en reunir datos y analizar las situaciones que se producen en la organización. Fundamentalmente, en este caso, valora la cultura y las subculturas existentes y las compara con la que se estima implantar. Lo más importante es analizar los equipos existentes y los que se quieren establecer, desde la perspectiva de su efectividad.

Puesto que el éxito de los nuevos equipos es determinante, hay que evaluar la posibilidad de los procesos internos que se van a diseñar, y los posibles procesos externos. Desde el punto de vista interno se busca tener claros los

objetivos, los papeles, las normas para compartir información, la solución de conflictos y la toma de decisiones. Desde el punto de vista externo se examina como van a relacionarse los equipos entre sí, analizando la dirección, la comunicación y la interacción con toda la organización (Olson y Eoyang, 2001). En el planteamiento externo hay que tener en cuenta también la relación con otras organizaciones.

El modelo de cambio con nuevos equipos requiere una confirmación de cómo actuar, en contraposición con las viejas formas de hacerlo. Esto supone definir los procesos internos (centrados en el liderazgo de los equipos) y los externos (centrados en la organización) de los nuevos equipos, poniendo el énfasis en:

- Las metas y los objetivos.
- Los papeles y la utilización de los recursos.
- Los sistemas de control y los procedimientos.
- La solución de los problemas y la toma de decisiones.
- La solución de conflictos.
- La comunicación.
- La experimentación y la creatividad.
- El liderazgo.
- La evaluación.

Hay que clasificar cuales van a ser los cambios que se van a producir para poner en marcha la nueva infraestructura. En primer lugar, están los nuevos papeles que se van a cambiar o crearse. Hay que hacer una selección diferente del personal y establecer nuevos criterios. Es necesario orientar al personal de los cambios que se van a producir y pedirles su colaboración. Es necesario crear y dar a conocer la nueva estructura, aunque sea provisional, y comunicar toda la información disponible.

El cambio y la transformación es muy difícil de lograr en una organización. Es necesaria una comprensión de la cultura para facilitar el proceso. No obstante, pocos creen que han mejorado sus programas de calidad después de haber puesto en marcha los correspondientes procesos ¿Es un problema de fallo en los conceptos y técnicas empleadas o un fallo de los autores del proceso? Puede deberse a muchas causas, pero sobre todo a que el nuevo enfoque no es cuestión de añadir un nuevo programa de formación sobre uno ya existente. (Díaz, 1999) sino a dar lugar a un aprendizaje sistemático.

No obstante, las organizaciones y para este caso, las organizaciones educativas como lo son las universidades, están cambiando de forma permanente.

Se cambian los procedimientos, se aprueban nuevas formas de ejecutar el trabajo se modifican los servicios y productos y se introducen cambios en las personas. La mayoría de estos cambios no se perciben porque se producen en el contexto del propio funcionamiento, las relaciones de poder permanecen intactas, no se producen demandas especiales y los comportamientos de las personas permanecen funcionales. Poco, a poco pueden lograrse cambios sustanciales, pero como el proceso es muy lento nadie se siente afectado (Cameron y Quinn, 1999).

El proceso de cambio afecta al conjunto de sistemas de la organización, no solo a uno de ellos. Además, los cambios en los elementos de la organización necesitan acompañarse de un proceso de aprendizaje. Las personas necesitan examinar sus propios supuestos porque la propia cultura puede inhibir e incluso enfrentarse a los puntos que las culturas existentes puedan contrarrestar los esfuerzos para el cambio. En consecuencia, hay que estudiar bien cuál es la cultura existente para poder hacerle frente. Una evaluación cuidadosa es básica (Lippitt, Langseth y Mossop, 1985; Tomsco, 1993; Olson y Eoyang, 2001).

De acuerdo con Beer, Eisenstat y Spector (1990), un camino crítico para la transformación comienza con la redefinición de papeles, responsabilidades y relaciones. Esto supone un cambio en la conducta informal en el nivel organizativo que se dirige a la actuación organizada, la formación, el trabajo en equipo, y a las intervenciones en los procesos dentro de los grupos. Se comienza con equipos especiales de pocas personas que actúan para el conjunto y provienen de diferentes departamentos. Se identifican los fallos, la productividad se incrementa y los costos disminuyen.

El directivo responsable no hace un estudio en profundidad de la cultura existente, ni envía a las personas a un programa de formación. Cambian los papeles, las responsabilidades y las relaciones de todos los empleados. La formación y el trabajo en equipo vendrán de acuerdo con el funcionamiento de esas estructuras. Con estas fases se trata de cambiar la conducta informal de la organización. Con esto se logra que los empleados puedan ver las intervenciones relacionadas con la necesidad de hacer más efectiva la organización.

El cambio transformacional ha tenido un enfoque especial en los últimos años. Se habla de cambios en el marco cultural, manteniendo que los cambios revolucionarios del sistema se oponen a los cambios de crecimiento del sistema. El enfoque está en redefinir la misión y los valores centrales. Una de las claves centrales del análisis es la necesidad de romper el equilibrio del sistema organizativo. Esto requiere cambios en la intervención de las personas, sus papeles, y sus procesos. Se actúa de forma coordinada sobre la estructura, los



sistemas, las personas y los procesos, de modo que juntos supongan el apoyo de la nueva organización.

Este modelo de ruptura pone el énfasis en transformar la organización a partir de los más altos responsables. Cualquier alteración supone modificar la balanza del poder y el estatus entre las funciones de la organización, acompañadas de una reorganización estructural. Tanto el modelo normal de cambio como el modelo de ruptura del marco organizativo ponen el énfasis en cómo se hacen las cosas en la organización. El cambio debe ser significativamente diferente de como la organización está funcionando. El cambio de marco es un modelo centralizado planteado desde arriba. En ambos modelos, los papeles y las responsabilidades son básicos para producir efectos en la organización.

La clave para producir cambios transformacionales es la persistencia de la alta dirección en lograr aprender cómo hacer operativa la nueva estrategia. Se deben cubrir las necesidades de la organización y se debe colocar a las personas en papeles que les requieran pensar en la nueva manera de funcionar. Se hace que las personas se planteen la validez de los supuestos sobre su trabajo. La nueva cultura supone un cambio en el modelo de liderazgo, los papeles de la dirección, el sistema de recompensas, los objetivos operativos, los criterios de distribución de personal, la formación y el desarrollo, los procesos y los sistemas, y la implicación del personal. Todo debe desarrollarse en un plan de trabajo.

Una forma de cambiar una organización es modificando los puestos del personal (Porter, Lawler y Hackman, 1975). Potenciando la organización con directivos que demuestran comportamientos consistentes con la estrategia de valor para el cliente, es una clave del éxito. York y Whittsett, (1989) muestran el impacto de utilizar supervisor y personal adecuado en el proceso de cambio. Las organizaciones facilitaban la difusión del cambio incluyéndolos en las nuevas unidades. Estas personas sugieren soluciones ante los trabajos que se presentan como nuevos. Estaban abiertos al cambio y ayudan a los demás a utilizar las innovaciones, así como a facilitar el control de la organización. Sin embargo, no compartir los valores y metas implica falta de compromiso con el cambio. El resultado suele ser poco progreso hacia el cambio.

Frente a estos planteamientos está demostrado que la preparación (antes de comenzar a producirse las modificaciones) para una nueva cultura no es un buen camino para cambiar las organizaciones. Los nuevos diseños fracasan cuando se tratan de poner en práctica. Los nuevos diseñadores deben reconocer la vieja cultura y cómo esta puede impedir la nueva estrategia. Se trata de

fortalecer los aspectos de la nueva cultura que sean aprovechables de la anterior, es decir, utilizar el nuevo paradigma.

Una cuestión básica es dónde se deben centrar los especialistas, si en las estructuras y sistemas o en el efecto del cambio. La solución está en todo el conjunto. La tarea fundamental es establecer los sistemas, procesos, prácticas y papeles necesarios para apoyar una estrategia que produzca valor al cliente. Esos cambios en el sistema junto con las modificaciones de comportamientos deben conducir al proceso global del cambio. Como ejemplos se pueden citar tres modelos típicos de la literatura: el Modelo *Baldrige*, el modelo *Total Quality Management (Deming)* y el Modelo *ISO 9000:2000*.

La Universidad Complutense de Madrid y otras nueve universidades iberoamericanas crearon, de la misma forma, un modelo conjunto (*Evaluación de la Calidad de la Educación Superior. RUECA*) para evaluar la calidad de las universidades, que se aplicó durante años por el continente iberoamericano (Municio, 1989). Además de estos hay otros modelos especializados y de distintos países que juegan un papel entre los especialistas y los asesores de calidad.

#### 2.4. Aprendizaje organizativo y cambio transformacional

El tercer grupo de cambios que necesita una organización y por supuesto, las organizaciones educativas, para transformarse es el aprendizaje de su propio sistema. El aprendizaje es simultáneamente un proceso y un valor. Idealmente cada miembro en la organización, independientemente de su posición, se compromete a ser mejor hoy que ayer, a través del aprendizaje. La organización, como conjunto, tiende hacia la mejora continua en cada faceta de su actuación, de sus productos y servicios, a través del aprendizaje.

Una organización que aprende se diferencia en que:

- El aprendizaje se integra en lo que las personas hacen. Es algo habitual, no algo añadido.
- El aprendizaje es un proceso, no un hecho aislado.
- Los individuos evolucionan y crecen. El proceso transforma la organización.
- La organización que aprende es creativa, las personas ayudan a crear la organización.
- Las organizaciones aprenden por sí mismas; los miembros enseñan a las organizaciones la eficiencia, la mejora y la calidad.
- Para las personas es una satisfacción formar parte de una organización que aprende. (Braham, 1995).

En la organización que aprende, la motivación es inherente a cualquier persona. Existe una visión compartida que las motiva a aprender. Los individuos y los equipos producen su propio aprendizaje. Inicialmente, la organización puede necesitar recursos y ayuda para hacer este aprendizaje (Dalin y Rust, 1988).

Hay una diferencia esencial entre las personas que aprenden en una organización. Tienen acceso a todo tipo de información y datos, de la dinámica diaria. En la organización que aprende los datos no son solo para los directivos sino para todos los miembros. Esto permite tomar decisiones mejores en todos los momentos.

La comunicación en la organización que aprende tiene por objetivo crear una comunidad. La comunicación facilita el aprendizaje sobre sí mismo y sobre el trabajo. La organización se percibe como parte de un sistema vivo. Todas sus partes están conectadas entre sí. Si tratas de cambiar una parte, las otras partes del sistema hacen un esfuerzo por restaurar el *statu quo*. Cuando ocurre un cambio este afecta a todo el sistema (Kline y Saunders, 1993).

Los cambios se suceden rápidamente y hay que estar al tanto de todas las situaciones. Si algo cambia deja de tener futuro y la solución solo está en el aprendizaje. La cuestión no es si se dispone de tecnología, sino si se sabe hacerla más efectiva. Las personas que son capaces de aprender serán las que tengan más éxito en el futuro. No se puede esperar que todos los conocimientos sirvan para siempre, hay que adaptarse permanentemente. El secreto, pues, es identificar la necesidad de aprender y luego actuar de forma consecuente. No olvidar que aprender no es lo mismo que adquirir conocimiento. Cuando se aprende, el comportamiento cambia. (Yeung y otros, 2000; Liebowitz y Beckman, 1998; Sloan, 2006; Kline y Saunders, 1993).

En el aprendizaje organizativo, la organización es la responsable de crear oportunidades y la estructura que soporta el aprendizaje y, de la misma forma, eliminar los obstáculos. Incluso la estructura mejor diseñada no siempre facilita el aprendizaje, pero si este se apoya es más fácil aprender. Cada individuo debe experimentar por si mismo la experiencia de aprender.

Hay unas herramientas que son esenciales en la organización que aprende. Se diferencian del modelo tradicional por sus planteamientos:

- ¿Quién aprende? - Todos los miembros
- ¿Quién enseña? - Los cercanos al trabajo. Expertos

- ¿Quién es responsable? - Todos los miembros
- ¿Qué herramientas utilizan? - Cursos, equipos, reflexión, colegas
- ¿Cuándo se aprende? - En todo momento
- ¿Tiempo de uso? - Respuesta a necesidades futuras

Las organizaciones que aprenden se caracterizan por el trabajo en equipo, la cooperación, la creatividad, el empoderamiento y la calidad. Estos son los conceptos que permiten la evaluación de cualquier organización, planteada esta como sistemática a lo largo del tiempo.

Por otra parte, no se puede olvidar que se necesitan unas determinadas actitudes hacia el aprendizaje, para garantizar su éxito. Igual que los niños necesitan un ambiente que sea rico en estímulos para provocar su aprendizaje, también los adultos necesitan de ese soporte ambiental. En primer lugar, necesitan tiempo para aprender dentro de los procesos naturales del trabajo. Pero también es importante que la cultura y los valores tengan en cuenta estas necesidades, el estilo de distribución espacial para trabajar y otras muchas cuestiones. De la misma forma hay aspectos negativos que impiden el aprendizaje como la falta de recursos, la estructura establecida, el ambiente o una visión confusa de la situación.

El cambio de cultura requiere que las personas en la organización aprendan, no solo como individuos sino, sobre todo, como grupo que genera actividad. Ledford *et al.*, (1989) afirman que es necesario cambiar la forma de ver el mundo, incluyendo sus enfoques cognitivos y las respuestas emocionales tal como funcionan las imágenes de la organización y las creencias que las mueven. En sus vidas diarias, las personas continúan asimilando nuevas experiencias de manera consistente con su experiencia pasada. Este proceso refleja el poder del paradigma cultural. Cuando se transforma el paradigma, se llega a una nueva interpretación de sus experiencias actuales y pasadas. Esta forma de nueva interpretación de cómo opera la nueva organización representa el aprendizaje.

En tanto que cambian sus supuestos y el diálogo interno entre ellos, se produce un cambio de perspectivas individuales sobre la organización y como dan un significado a los sucesos que tienen lugar en la organización. En realidad, la cultura organizativa es el producto de un aprendizaje colectivo. El proceso de aprender se encuentra entre las experiencias de los miembros y la cultura que está establecida. Si las personas experimentan algo nuevo, pero continúan interpretando esas experiencias en la forma antigua, no se produce ningún cambio en la cultura de la organización. El concepto de aprendizaje colectivo es

importante. Una nueva cultura no puede ser impuesta por un equipo de directivos. Una nueva cultura no puede ser enseñada; se produce cuando lo que aprenden las personas forma parte de la mejora de la organización, haciéndose parte de su cultura organizativa.

Para que el aprendizaje se produzca debe haber un movimiento colectivo. Argyris y Schon, (1978) puntualizan que para que se produzca el aprendizaje organizativo el aprendizaje de los descubrimientos, inventos y evaluaciones debe estar integrado en la memoria de la organización. Debe estar codificado en el interior de las personas de manera que influya en sus actuaciones de manera automática. Si no sucede así, los individuos pueden aprender algo, pero no influye en la organización. Sólo de esta forma se logra el cambio cultural.

Las implicaciones del cambio de cultura son significativas. Los supuestos escondidos que son el contenido de la cultura inhiben el proceso de aprendizaje y deben ser considerados. El proceso de comunicación debe ser agradable y combinar los factores personales y culturales para que se produzca el cambio. En el proceso de creación de una nueva cultura hay tres escalones. En el primero están las actuaciones sobre los individuos (papeles que se asignan, sistema de recompensas, objetivos que se marcan, criterios de actuación de personal, formación estructurada, procesos y sistemas establecidos, implicación de las personas y actuación de los directivos). De esta forma se modifica la conducta individual y las personas aprenden. En el siguiente paso la acción se convierte en colectiva. En el tercer paso emerge la cultura de la organización como un conjunto (Tobin, 1993).

En resumen, las universidades latinoamericanas requieren diversas condiciones para constituirse en organizaciones que aprenden; necesitan aprovechar las oportunidades del entorno; apertura y buena disposición al aprendizaje y la creatividad; autonomía y/o liderazgo flexible basado en estructuras democráticas y procesamiento social de la información (Tintoré, 2010).

## **2.5. Evaluación de la cultura en su transformación**

La cuarta palanca de la transformación institucional es la autoevaluación del sistema que se ha ido construyendo. La evaluación de esta fase debe considerarse como paralela a los procesos de planificación que se dan a lo largo de las tres fases anteriores. La realización de esta evaluación requiere de una clasificación negociada sobre la finalidad de la transformación planteada. Como

es evidente el grado de mejora depende de la situación y puede ser variable de una a otra parte del mapa organizacional.

Hay que resaltar que el proceso de evaluación no se dirige a aspectos internos estructurados sino a la institución como conjunto, que es la que se transforma. Como es lógico exige una recogida de información, una valoración de las discrepancias, una identificación de obstáculos, una elaboración de alternativas y decisiones finales (Gairín, 1993).

Inmegart y Pilecki (1970), ponen el énfasis en la evaluación, y en su *output*, ara el que establecen cuatro categorías: productividad, integración, salud organizativa y *feedback*. La productividad, es el logro de los fines organizacionales o cumplimiento de las metas establecidas. Pero para que una organización haga esto se necesita que sus componentes se identifiquen en la organización y se internalicen sus fines y sus metas. Esto representa la dimensión del *output* de integración en la que se insertan las necesidades de los individuos y grupos en las metas organizacionales. La tercera dimensión es la salud organizacional que representa el estado de la organización, es decir, la habilidad para mantenerse a sí mismo y su productividad en términos de interacción dinámica de la organización y su ambiente. La cuarta dimensión es el *feedback*, o evaluación propiamente dicha. La organización debe comprender en qué se ha convertido y que está haciendo.

El *feedback* es información referente a la organización, su trabajo, sus productos y la realidad en que se ha convertido; es un medio que facilita ver en la organización interna el comportamiento de las personas, el funcionamiento general y los efectos de su acción futura.

La posición adecuada es ver al *feedback* como un *output* dinámico. Los criterios para medir cada una de las cuatro dimensiones se define por:

- La productividad: a través de la utilidad del producto por su sistema interno, y la utilidad de su servicio hacia el exterior.
- La integración potencial: las personas logran sus metas personales, el grupo es capaz de tomar sus propias decisiones y la flexibilidad para adaptarse al cambio.
- La salud organizacional: a) como capacidad de adaptación a la flexibilidad que demanda el cambio, b) sentido de identidad con evidencia del conocimiento de la organización, y la capacidad de buscar, percibir e interpretar la actuación del entorno que hace posible el funcionamiento de la organización.
- El *Feedback*: el grado que se desea *feedback* por la organización, reflejado en los que la dirigen, y el grado en que el *feedback* actúa sobre las personas que dirigen el cambio de la organización (Kermally, 1996).

El esquema incluye todo tipo de *output* organizacionales y se centra en los aspectos más significativos de la transformación diseñada. Las medidas pueden adaptarse a las necesidades de cualquier organización. En tanto que hayan seguido los procesos de la transformación el éxito está garantizado. El esquema puede ser explicado con facilidad por cualquier equipo de evaluadores (Steward, 1995).

Un concepto básico en esta evaluación es la idea de mejora (Swanson, 1996). En el diseño desarrollado a lo largo del proceso se habrán modificado entre cuatro y 10 áreas de resultados, dependiendo de la complejidad de la organización. La medida del cambio se establece como un resultado que se pretende conseguir y se fijan los indicadores clave que se utilizan para esta medida. Sólo se trata de construir un sistema que permita recoger los datos y hacer los estudios necesarios para saber dónde se pueden hacer las modificaciones adecuadas. Sin duda esta fase de evaluación tiene que ser realizada a lo largo de todo el proceso, no en el último momento cuando ya no hay posibilidad de cambio (Hodgett, 1998).

Los cambios culturales no son fáciles de evaluar. Suelen implicar, describir y categorizar los elementos culturales como los valores, los símbolos y las creencias. Quizás lo más importante es determinar qué es lo valioso en la organización. Esto exige un enfoque cuidadoso y bien fundado. Aquí es básico el papel que pueden jugar los implicados en la transformación. En cualquier caso, hace falta un experto externo que pueda trabajar con las personas del interior de la organización. Se evita la subjetividad y los errores de bulto que se cometen desde la perspectiva individual. Para el externo le es difícil comprender la cultura existente, como los significados se convierten en conductas, y las variaciones de las conductas de acuerdo con las situaciones. Al externo le cuesta hacerse invisible y convertirse en un miembro de la cultura. El diálogo interno-externo facilita este proceso (Knight y Yorke, 2002).

El interno tiene ciertos conocimientos del comportamiento humano y puede diferenciar como actúa su organización y cualquier individuo. El interno facilita análisis sobre la situación que no es visible al externo pero que se hace evidente en poco tiempo. Cuando los cambios han comenzado se puede montar un grupo de internos y externos que analiza la situación y permite aclarar que está sucediendo. El grupo interno juega un papel esencial en ser reflejo de la realidad. También juegan un papel importante los equipos directivos acudiendo a estas reuniones y tomando una parte activa en ellas (Conti, 1993).

La comprensión del cambio implica el uso sistemático de métodos de recogida de datos. No se dispone de mucho tiempo para esta tarea puesto que cada cambio debe ser diagnosticado de inmediato y considerado como afecta a la organización. Se puede encargar a otras personas que hagan observaciones, entrevistas individuales, análisis de incidentes críticos, análisis de grupos de trabajo y cuestionarios. El análisis de la cultura de la organización debe utilizar datos. Los expertos han desarrollado herramientas especializadas para hacer esta tarea. El tiempo es muy limitado en los procesos de cambio y deben ser utilizadas todas las personas disponibles. Entre los métodos son útiles la observación, las entrevistas individuales, los análisis de incidentes críticos, el autoanálisis del grupo, y los cuestionarios (Boud y Falchikov, 2007).

La evaluación de la cultura, es una exigencia y una garantía de la calidad del cambio. El enfoque adecuado implica un proceso sistemático de indagación sobre la realidad. El análisis de lo que sucede es algo más que una radiografía estática de lo que pasa. Pero sin olvidar que no hay una experiencia de la cultura evaluativa, ni tradición de autogobierno en el mundo educativo. No obstante, el reto de enfrentarse con un control de la mejora es totalmente inevitable (Love, 1991).

### **3. DESAFÍOS DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS EN EL SIGLO XXI**

Desde los inicios del siglo XX, se ha observado una creciente demanda de educación superior, lo que ha llevado a que la oferta de la misma sea más diversificada y que exista mayor conciencia de lo que este tipo de educación representa en la construcción del futuro (UNESCO, 1998). Las Instituciones de Educación Superior, en especial las universidades juegan un rol importante en la formación de las personas y en general en el desarrollo de un país. Muchos de los retos de las universidades se derivan del fenómeno dominante e inescapable, la globalización, ya que esta ofrece nuevas oportunidades y crecimiento económico, pero solo a aquellas que sean competitivas (Tünnermann, 2003).

Es en las universidades donde se forman personas íntegras que no solo estén preparados para ser eficientes en la producción, sino que también sean capaces de manejar volúmenes grandes de información, tomar decisiones, desarrollarse en diferentes contextos, y por último, pero no menos importante que estén comprometidos con el crecimiento de su país y la sociedad en general (Hernández, Martuscelli, Moctezuma, Muñoz, & Narro, 2015). Ese compromiso social se convierte en un reto importante para las mismas universidades, ya que requiere aumentar y garantizar la calidad de sus actividades. Por tanto, el “deber



ser” de las universidades respecto a sus funciones debe ir ligado a la eficacia y pertinencia con que desarrollen las mismas. Lo anterior sumado a la presión que ejercen sobre las universidades al querer obtener resultados inmediatos (Narro & González, 2010). Las universidades latinoamericanas no se deben quedar atrás y por ende deben responder al papel que juegan en el desarrollo sostenible de los países, deberán hacer transformaciones al interior de las mismas o de otra manera serán organizaciones que se adaptan a lo que pide el mercado pero que no responden a los problemas que golpean a América Latina (Rosario, Marúm, & Alvarado, 2018).

El siglo XXI para América Latina ha implicado grandes retos a nivel educativo, en especial para las universidades que han tenido que adaptarse a la nueva era, la era del conocimiento, la cual demanda de nuevas habilidades, conocimientos, competencias, egresados altamente calificados y de nuevas modalidades de educación (Pastor, 2005). En este siglo la internacionalización y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han impactado en la Educación Superior generando cambios en las prácticas pedagógicas en una educación no presencial y en la expansión de la sociedad del conocimiento. Lo anterior se da en respuesta a las nuevas realidades y demandas que siguen el modelo de la educación superior en el contexto de la globalización y las nuevas tecnologías (Rama, 2006). De la misma forma la creciente demanda por educación superior ha desafiado a las universidades a ampliar el acceso a las mismas y hacer menos segmentada la educación (Inciarte, Bozo, & Parra, 2012).

Por otra parte, Fernández (2012) afirma que:

*“El desafío principal para las universidades de América Latina- al que los procesos de evaluación y acreditación deben contribuir significativamente- es cooperar para la construcción de políticas de Estado en materia de educación superior que tiendan, entre otros objetivos, a promover el desarrollo científico-tecnológico y el desenvolvimiento económico y social, de manera de contribuir a que América Latina ingrese sólidamente a la nueva Sociedad del Conocimiento y de la Ciencia y la Tecnología”* (p. 683)

Ahora bien, para enfrentar los desafíos de este siglo y seguir creciendo, las instituciones deberán hacer mejoras y aplicar estrategias que le permitan elevar la calidad y situarlas en el nivel de desarrollo que se exige (Fresno, 2005). Siendo el reto de la internacionalización uno de los más importantes para la educación superior en América Latina, Gacel & Ávila (2009) consideran que deben hacerse mejoras desde lo interno de las instituciones como: planes de estudio actualizados que se ajusten a las necesidades del mercado, profesorado con niveles de preparación altos y mejoramiento de las condiciones de trabajo. Es en este momento donde cobra importancia lo que Sierra, Ortiz, Rangel, &

Alvarado (2010) aseguran en su estudio y es que dado lo que representan y el compromiso que estas tienen con la sociedad, las universidades deben estar bien constituidas y por lo tanto deben contar con sistemas de calidad, capital científico, tecnológico y humano que les permitan desempeñarse de manera eficiente en el desarrollo de sus actividades, lo cual se traduce a una cultura que le permita hacer frente a sus problemas externos e internos y de esta manera asegurar su supervivencia y crecimiento.

Independientemente del tipo de organización se establece la gestión del conocimiento, el aprendizaje organizacional, la innovación y la responsabilidad social como los cuatro ejes que deben guiar la cultura en las organizaciones en el siglo XXI, para enfrentarse a los nuevos entornos. Ante esto cabe aclarar que puede que una institución establezca todos los ejes o que se haga de manera paulatina, haciendo más énfasis en un eje u otro dependiendo de sus requerimientos, lo cual lleva a pensar que la proyección de las organizaciones, y en especial de las universidades, está determinada por la transformación de su cultura (Hernández & Cendejas, 2006).

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La nueva forma de ver las organizaciones no significa que los directivos estén conformes con los objetivos de la organización. Más bien buscan el objetivo de las organizaciones teniendo en cuenta las realidades de la naturaleza humana. El nuevo paradigma se transforma de manera radical y requiere un cambio de pensamiento y acciones. El efecto resultante se centra en mejorar permanentemente el valor para el cliente, algo inexistente en la visión tradicional.

El nuevo enfoque de la cultura, ayuda a los equipos directivos a comprender las causas del comportamiento humano. Cambiar las formas en que las personas piensan y actúan supone que deben comprender los pensamientos, las interpretaciones, expectativas y hábitos que las personas desarrollan y mantienen. Esto es necesario para comprender como transformar la actuación de las personas.

Frente a los planteamientos de la cultura tradicional (denominada racional en el paradigma clásico), desarrollados al inicio de este trabajo, se destacan a continuación algunos de los principios del nuevo paradigma.

*El objetivo más importante de las organizaciones es proporcionar valor a los clientes y a estos se enfoca su actividad. Las que lo hacen así sobreviven y crecen; las que no lo logran tienden a desaparecer o mantenerse en el caos. Esta*

prioridad asume los intereses de las personas para sobrevivir y prosperar. Esta orientación tiene sentido junto a un conjunto de valores que pueden ser descritos como el orgullo de trabajar en ese lugar. Las organizaciones con esta nueva cultura dan significado al trabajo y en ellas los empleados tienen el orgullo de su tarea.

Las medidas de los resultados deben ser vistas en conjunto. *Optimizar la productividad no puede ignorar la calidad y el compromiso con el valor para el cliente.*

En el nuevo paradigma las personas comprenden que la calidad, la productividad y el valor para el cliente son partes de la intervención de los equipos directivos en mejorar el sistema. *Cuando los directivos actúan, piensan en términos de mejora de los procesos y del sistema*, teniendo en cuenta la orientación al cliente, pensando en aquello que produce resultados, no en los resultados en sí mismos.

*Se da importancia a la experimentación para obtener conocimiento y nueva información.* Las personas reconocen la naturaleza de las soluciones cuando los sistemas y sus variaciones son comprendidos. Las sugerencias de mejora reciben la bienvenida, se discuten y se prueban.

Cuando las personas experimentan con distintas formas de acción, a veces no obtiene los resultados deseables. *En la nueva cultura los errores son vistos como oportunidades para aprender.* Incluso los errores que son resultado de los fallos sirven para aprender y prevenir. No sólo las personas necesitan sentirse seguras al correr ciertos riesgos y experimentar, necesitan sentirse seguras para descubrir sus propios errores de modo que el aprendizaje pueda tener lugar.

La mejora continua asume que si algo funciona mal supone una variación que puede ser reducida en función del objetivo deseado por los clientes. *La mejora continua es progresivamente más difícil de lograr y las mejoras más obvias se logran desde distintos planteamientos.* Cada éxito o logro pone el objetivo más alto. Mientras que los estándares de logro pueden aumentar para los clientes, los equipos directivos no pueden conformarse con ellos. Se trata de crear otros nuevos, aumentando las expectativas, los productos y los servicios valiosos.

En la nueva cultura, los directivos asumen que los problemas de funcionamiento son debidos a los sistemas establecidos, no solo a las actitudes y destrezas de los empleados. Este supuesto se refleja en la respuesta de los empleados o funcionarios de la línea media y equipos directivos a los problemas

de funcionamiento. *El punto inicial es identificar las causas en los procesos y sistemas como lo opuesto a determinar quién tiene la culpa.*

*Hay que estudiar el conjunto analizando el área donde se manifiesta el problema.* El diseño los servicios y procesos académicos, para el caso de las universidades, son con frecuencia los responsables de los problemas de un buen sistema y dificulta mejorar alguna de las partes del sistema. *Puesto que los sistemas son multifuncionales, las personas no pueden construirlos y mejorarlos sin el trabajo en equipo.* Esto lleva implícito descubrir las causas iniciales de los problemas.

Por último, señalemos que, la mejora continua debe ser establecida en cada nivel y sector de la organización. En las organizaciones que mejoran continuamente, más que delegar las responsabilidades, el esfuerzo se dirige en cada nivel, comenzando con la estrategia y los sistemas, llegando hasta las operaciones más elementales. Cada aspecto está sujeto a la mejora, y todos los empleados son responsables de actuar con los roles apropiados. Los equipos directivos son particularmente responsables de construir esta cultura para el conjunto de la organización.

Pero la transformación de una organización como las universidades, es mucho más compleja, no solo exige cambiar algunos principios sino seguir un proceso más intrincado, muy distinto a lo estático del modelo tradicional. En primer lugar, tiene que haber una transformación que parte de una estrategia flexible y cuidadosamente elaborada. A modo de ejemplo considérese la situación de un equipo para efectuar transformaciones, algo que es de considerable importancia en el proceso que se analizó. No se trata de los equipos funcionales ni de los esquemas anteriores sino de una forma de organizarse con todas las ventajas. Pero no es algo simple sino complejo, diferente y costoso. Son modelos flexibles, aunque formales, son creativos y productores de cambios, y no tienen nada que ver con la estructura jerárquica tradicional. Se forman para resolver un problema y provienen de distintos puntos de la organización según sea su ajuste a lo que se trata de resolver.

En segundo lugar, estas transformaciones se hacen de acuerdo con una cultura organizativa que, como se ha indicado, tiene que estar cuidadosamente elaborada. En tercer lugar, aparece un fenómeno nuevo que es el aprendizaje de la organización, no el aprendizaje individual y rutinario de aprender una tarea, sino el aprendizaje de la misma organización para hacer las cosas de forma nueva e innovadora atendiendo a los nuevos objetivos. Para ello los nuevos equipos y el nuevo diseño son fundamentales. Es la forma de asegurar la transformación.

En último lugar, pero no lo último, está la evaluación, tomada como conjunto, de acuerdo con el mapa organizativo general y con los detalles de los objetivos a lograr en cada lugar y momento. Es una medición de la mejora en cada punto de los previstos como sensibles en el cambio, de manera que haya una vigilancia cuidadosa de la evolución.

En las universidades latinoamericanas, la situación para la transformación es muy difícil. Siguen el modelo tradicional en la mayoría de sus líneas de acción, se ajustan a la idea burocrática y sus objetivos llevan a formar personas en el siglo XXI como se hacía hace 200 años. La rigidez unificadora de las autoridades educativas no deja un resquicio para la transformación. Las organizaciones educativas deberían pasar de ser centros de enseñanza centrados en el profesor a “sitios de aprendizaje”, centrados en el estudiante, como los denomina Deming. Sus objetivos deberían ser el desarrollo de competencias para la vida de la sociedad, tales como el trabajo en equipo, la solución de problemas, la comunicación–interpersonal, la experimentación, la gestión del cambio, la organización la información, desarrollo emocional y creatividad. Los contenidos instrumentales y profesionales, según el nivel, serían partes de estas competencias, adecuados a la edad y a los objetivos de los programas académicos.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, Á. (2004). *La cultura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*.
- Beer, M., Eisenstat, R., & Spector, B. (1990). *The Critical Path to Corporate Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Boud, D., & Falchikov, N. (2007). *Rethinking Assessment in Higher Education* (1st Editio). London: Routledge.
- Braham, B. (1995). *Creating a Learning Organization*. California: Crisp Publications Inc.: Menlo park.
- Cameron, K., & Quinn, R. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture* (1st editio). Addison-Wesley.
- Conti, T. (1997). *Organizational Self-Assessment*. London: Chapman and Hall.
- Dalin, P., & Rust, V. (1983). *Can schools learn?* Windsor: NFER-Nelson.
- Deal, T., & Kennedy, A. (1982). *Corporate cultures*. Addison-Wesley.
- Denison, D. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York: John Wiley & Sons.
- Díez, E. (1999). *La estrategia del caracol. El cambio cultural en una organización*. Barcelona: Oikos-Tau.

- Fernández, N. (2012). Universidad y calidad en América Latina en perspectiva comparada: Interrogantes y desafíos. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 17(3), 661–668. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772012000300006>
- Fresno, C. (2005). La cooperación universitaria Internacional de cara al siglo XXI. *Educación Médica Superior*, 19(3). Retrieved from <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v19n3/ems01305.pdf>
- Gacel, J., & Ávila, R. (2009). Universidades latinoamericanas frente al reto de la internacionalización. *Casa Del Tiempo*, 1(9), 2–8.
- Gairín, J. (1993). La autoevaluación institucional como vía para mejorar los centros educativos. *Bordón*, 45(3), 331–350.
- Gairín, J. (2000). *Organización universitaria e innovación docente*. Fórum Universitario Telemático. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Hernández, G., & Cendejas, G. (2006). Los Nuevos Ejes de la Cultura Organizacional de las Empresas e Instituciones en el Siglo XXI. *Razón y Palabra*, 11(52).
- Hernandez, H., Martuscelli, J., Moctezuma, D., Muñoz, H., & Narro, J. (2015). Los desafíos de las universidades de América latina y el caribe: ¿qué somos y a dónde vamos? *Perfiles Educativos*, 37(147), 202–218. <https://doi.org/10.1016/j.pe.2015.11.001>
- Hodgetts, R. (1998). *Measures of Quality and High Performance*. New York: Amacom.
- Ibarra, E. (2005). Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad. *Revista de La Educación Superior*, 34(134), 13–37.
- Immegart, G., & Pilecki, F. (1970). Assessing Organizational Output: A Framework and Some Implications. *Educational Administration Quarterly*, 6(1).
- Inciarte, A., Bozo, A. J., & Parra, M. C. (2012). Reconceptualización de la Calidad Universitaria: un reto para América Latina. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 17(3), 637–660.
- Jacques, E. (1952). *The changing culture of a factory*. New York: Dryden Press.
- Johnston, K. (1993). *Busting Bureaucracy: How to Conquer Your Organization's Worst Enemy*. Homewood: BUSINESS ONE IRWIN.
- Kaufman, R., & English, F. (1979). *Needs assessment: concept and application*. Englewood Cliffs: Educational Technology.
- Kermally, S. (1996). *Total Management Thinking*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Kline, P., & Saunders, B. (1993). *Ten Steps to a Learning Organization*. Arlington: Great Ocean Publishers.
- Knight, P., & Yorke, M. (2003). *Assessment, learning and employability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Lacatus, M. L. (2013). Organizational Culture in Contemporary University. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 76, 421–425. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.04.139>
- Liebowitz, J., & Beckman, T. (1998). *Knowledge Organizations: What Every Manager Should Know*. Boca Raton: St. Lucie Press.
- Lippitt, G., Langseth, P., & Mossop, J. (1985). *Implementing Organizational Change*.

San Francisco: Jossey-Bass.

- Love, A. (1991). *Internal Evaluation: Building Organizations from Within*. Newbury Park: SAGE.
- Mohrman, A. J., Mohrman, S., Ledford Jr., G. J., Cumming, T., & Lawler, E. (1989). *The Jossey-Bass management series. Large-scale organizational change*. Jossey-Bass.
- Municio, P. (1988). *La cultura escolar como clave. Apuntes de Educación (Dirección y Administración)*, 29, 2–5.
- Municio, P. (1989). *Evaluación de la Calidad de la Educación Superior*. Madrid: Red Universitaria de Evaluación de la Calidad.
- Narro, J., & González, Y. (2010). Algunos retos de la universidad pública en América Latina. *Actualidades Investigativas en Educación*, 10, 1–14. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/447/44717988002.pdf>
- Olson, E., & Eoyang, G. (2001). *Facilitating Organization Change: Lessons from Complexity Science*. San Francisco: Pfeiffer.
- Ott, S. (1989). *The organizational culture perspective*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Pastor, M. (2005). La educación superior a distancia en el nuevo contexto tecnológico del siglo XXI. *Revista de La Educación Superior*, XXXIV (4)(136), 77–93.
- Phegan, B. (1994). *Developing Your Company Culture. The joy of Leadership*. Berkeley: Context Press.
- Pheyse, D. (1993). *Organizational Cultures. Types and Transformations*. London: Routledge.
- Porter, L., Lawler, E., & Hackman, R. (1975). *Behavior in Organizations*. New York: McGraw.
- Quinn, R., Bright, D., Faerman, S., Thompson, M., & McGrath, M. (1990). *Becoming A Master Manager: A Competency Framework*. New York: John Wiley & Sons.
- Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Revista Educación y Pedagogía*, XVIII(46), 11–24. Retrieved from [http://en.wikipedia.org/wiki/Broad-billed\\_Parrot](http://en.wikipedia.org/wiki/Broad-billed_Parrot)
- Rosario, V., Marúm, E., & Alvarado, M. (2018). La reforma universitaria latinoamericana : el reto para la anticipación o la adaptación como lógica institucional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9(13), 105–117.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Sierra, W., Ortiz, Á., Rangel, O., & Alvarado, M. (2010). Liderazgo moderno y tendencias gerenciales: cambios paradigmáticos en la gestión de la universidad como empresa del conocimiento. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 8(2), 11–22. <https://doi.org/10.21500/22563202.561>
- Sloan, J. (2006). *Learning to Think Strategically*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann.
- Steward, J. (1995). *Theory of culture change*. Urbana: University of Illinois Press.
- Swanson, R. (1996). *Analysis for Improving Performance*. San Francisco: Berrett-

*Koehler Publishers.*

- Tintoré, M. (2010). *Las Universidades como organizaciones que aprenden*. El caso de la Facultad de Educación de la Universitat Internacional de Catalunya. (Universitat Internacional de Catalunya). Retrieved from <http://www.tdx.cat/handle/10803/9336>
- Tobin, D. (1993). *Re-Educating the Corporation: Foundations for the Learning Organization*. Essex Junction: Omneo.
- Tomasko. (1993). *Rethinking the Corporation: The Architecture of Change*. New York: AMACOM.
- Tünnermann, C. (2003). *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Retrieved from <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>
- UNESCO. (1998). Declaración Mundial Sobre la Educación superior en el siglo XXI : visión y acción. *Educación Superior y Sociedad*, 9(2), 97–113.
- Walker, W. (1986). Changing Organizational Culture. Knoxville: *The University of Tennessee Press*.
- Wilson, P., & Pearson, R. (1995). Performance-Based Assessments: External, Internal, and Self-Assessment Tools for Total Quality Management. *Milwaukee: ASQC Quality Press*.
- Yeung, A., Ulrich, D., Nason, S., & Glinov, M. (2000). Las capacidades de aprendizaje en la organización. *Oxford: Oxford University Press*.
- Yorks, L., & Whitsett, D. (1989). Scenarios of Change: Advocacy and the Diffusion of Job Redesign in Organizations. *New York: Praeger*.



# **EDUCACIÓN TÉCNICA EN AMERICA LATINA: UNA REFLEXIÓN DESDE EL CASO COLOMBIANO, 1900 – 1980**

**Muriel del Rosario Vanegas Beltrán**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Tras la experiencia histórica de continuas guerras civiles a lo largo de siglo XIX latinoamericano y colombiano, la entrada del siglo XX representó para los recién independizados Estados la necesidad de construir un sistema educativo nacional para, a través de él, conducir la sociedad y la economía hacia el desarrollo y el progreso. Es por ello que en esta coyuntura emerge un paulatino proceso de modernización que encontró en la educación pública una importante plataforma para proveerse de técnicos y personal capacitado, mientras las naciones se acopiaban de ciudadanos alfabetizados.

En este orden de ideas, este capítulo se estructura en dos partes: En un primer apartado se aborda el surgimiento y provisión de la Educación Técnica en el sistema escolar público latinoamericano, a la luz de algunos casos representativos como México, Chile, Argentina y Brasil. El propósito de esta sección es identificar los principales hitos y políticas educativas que caracterizaron la evolución de la Educación Técnica recreando el panorama común que determinó la construcción de políticas educativas modernizantes, así como las circunstancias de orden económico, sociopolítico e ideológico que las impulsaron o afectaron. En un segundo apartado, se estudia el caso colombiano a partir de la implementación y efectos de las distintas formas institucionalizadas de Educación Técnica por el Estado, analizando el funcionamiento de la formación en áreas técnicas agrícolas, industriales, comerciales y de economía doméstica, enmarcadas en el contexto latinoamericano en el que se aspiraba a la industrialización de sus naciones. Este abordaje permite recrear el panorama en el que se deseaba a responder a la realidad nacional imperante, pero también a las exigencias del contexto internacional, lo que nos permitirá establecer la relación construida entre las variables Educación - Sociedad – Economía durante buena parte del siglo XX.

Desde el punto de vista teórico, la Educación Técnica ha sido analizada a la luz de tres enfoques que integran los lineamientos e ideologías que la han moldeado y caracterizado. Según autores como Benavot, 1983; Lakes, 1997;

Hyslop Margison, 2000 y Rojewski, 2009, entre otros, se destaca una primera perspectiva que se fundamenta en la teoría técnico-funcionalista de capital humano, que concibe la Educación Técnica como un tipo de formación especializada según las demandas del aparato productivo imperante. Esta conceptualización asume que dicha modalidad de educación se orienta al logro del progreso económico y al orden social por lo cual, los diseños curriculares deben responder a la preparación de los individuos para desempeñarse con eficiencia en los mercados laborales, según su potencial y habilidades.

Un segundo enfoque de análisis de la Educación Técnica se centra en los llamados “argumentos integracionistas”, y considera que esta modalidad se encamina hacia una preparación para los retos de la vida en una sociedad democrática, a partir de las bases científicas del trabajo. Esta perspectiva se ampara en los ideales de John Dewey, quien asume los estudiantes como sujetos activos y con capacidad de agencia para desempeñarse en un mundo laboral con bienestar social, en rechazo a posturas que los equiparan a seres pasivos y manipulables por las fuerzas del mercado (Dow, 2002).

Finalmente, una tercera postura critica las dos perspectivas anteriores y se inclina por considerar que la Educación Técnica, dada la naturaleza de su currículo diferenciado, traza y perpetúa inequidades socioculturales, restringiendo la movilidad social de las clases trabajadoras. Esto debido a que desde los orígenes de clase y al sistema escolar mismo, las personas son seleccionadas y preparadas para roles ocupacionales específicos. Esta corriente asume que el gasto público destinado a las escuelas técnicas es una forma económica de producir trabajadores disciplinados y cualificados para insertar en el mundo del capital y de la división del trabajo, a bajo costo para el Estado (Lakes, 1997).

Ahora bien, en términos prácticos, en el campo de la educación formal, la mayoría de naciones latinoamericanas han ofrecido modalidades técnicas y tecnológicas desde el nivel medio y secundario. (Llisterri, Gligo, Homs y Ruíz-Devesa: 2014, 22). Aunque en su mayoría no se trata de una modalidad obligatoria sino optativa, históricamente su implementación ha variado entre los cuatro y los siete semestres, incluyendo varios ciclos formativos. En general, los programas de Educación Técnica tampoco han representado una oferta terminal, es decir, no han impedido ni limitan la continuación hacia los estudios superiores. Aunque históricamente tienen sus primeras expresiones en el contexto republicano del siglo XIX, sus bases estructurales se cimentan desde el siglo XX como a continuación se analizará.

## **2. LA EDUCACIÓN TÉCNICA DE CARA A LA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE MÉXICO, CHILE, ARGENTINA Y BRASIL**

En América latina las primeras décadas del siglo XX fue una época de hondas y determinantes transformaciones. Las convulsiones económicas, políticas y sociales que animaron la decantación de la crisis del capitalismo norteamericano y que estimularon el ascenso de movimientos fascistas europeos, se sumaron a la ferviente emergencia del nacionalismo y populismo con los que aspiraba a superar algunos de los regímenes oligárquicos latinoamericanos (Urrego, 2005). Es en esta coyuntura en donde surge la apuesta por la educación pública para reforzar la productividad y generar cambios económicos con personas instruidas, letradas (Vanegas, 2018).

Así, el avance del siglo XX representó la aceleración de una serie de transformaciones de índole social, política y económica que venían gestándose al interior de las nacientes repúblicas, tras sus procesos independentistas (Lobato, 2010; Henderson, 2006). Dichos cambios se vieron impulsados por apuestas reformistas y de “modernización”, que reposicionaron el papel centralizador de los Estados, al tiempo que se involucraban las masas sociales como vehículo de legitimación ideológica de las agendas estatales (Ossenbach, 2001, pp. 32). Este mismo ambiente reformista debía servir de punto de partida para garantizar la verdadera apertura a los mercados internacionales en vertiginoso ascenso, lo que implicaba que las economías nacionales se orientaran a fomentar no sólo nuevas capacidades en términos de productividad sino, ante todo, nuevas capacidades en sus ciudadanos, y en ello, la educación pasaría a jugar un papel decisivo. (Vanegas, 2019).

- **México**

La historia de la Educación Técnica de México durante el siglo XX comienza en el año de 1915, a partir de la transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios en Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos e Ingenieros Electricistas. Esto significó la fusión de dos tradiciones muy importantes de la Educación Técnica: la de los ingenieros y la de artes y oficios. Seguidamente, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), fundado en 1936, impulsó la modernización de la unión de esas dos antiguas tradiciones y desde ese año abanderó la Educación Técnica mexicana. (Weiss, E y Berna, E; 2013).

John Britton, (1976) afirma que los primeros años de la década de los veinte se caracterizaron por los esfuerzos en implementar escuelas de tendencia

racionalista<sup>7</sup>. La primera de ellas fue fundada por los trabajadores de la Casa del Obrero Mundial, en plena revolución, aunque a la postre fue suprimida por el gobierno. En este contexto fue de gran relevancia el respaldo concedido a la Escuela Racionalista por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), en sus tercera y cuarta convenciones nacionales de 1921 y 1922, respectivamente. Sin embargo, Gilberto Guevara (1985) asevera que, en su quinta convención, en 1923, la CROM declaró insuficiente a dicha escuela para atender de manera satisfactoria las aspiraciones del proletariado.

Para 1925 se reorganiza la Educación Técnica a nivel institucional a través del Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial en la Secretaría de Educación Pública (SEP), se crean las Escuelas Técnicas en el Distrito Federal, los Centros Industriales Nocturnos para Obreros, la Escuela de Maestros Constructores, la Escuela Técnica Comercial Tacubaya, una escuela vocacional industrial, dos escuelas industriales para señoritas y el Instituto Técnico Industrial (ITI). (Calvillo y Ramírez, 2006, 49; De Ibarrola, 1993, pp. 25-27).

Desde 1936, el IPN emprendió la organización institucional y unificación de distintas escuelas y formaciones de carácter técnico, en tres niveles: prevocacional, vocacional y profesional, además de las de "enseñanzas especiales", referidas a las comerciales y de costura, asociadas a la educación femenina (Calvillo y Ramírez, 2006, p. 139-146). La enseñanza técnica en el Politécnico tiene una modalidad dual: incluyen el certificado correspondiente a la secundaria o preparatoria, que faculta al ingreso al nivel educativo siguiente y, al mismo tiempo, capacitan para el desempeño laboral. Sus mencionados tres niveles de formación no sólo representan los rangos de jerarquía escolar, sino también la división del trabajo y jerarquía laboral: el prevocacional se corresponde con el aprendiz u obrero calificado; el vocacional con el técnico o supervisor, y, finalmente el superior con el ingeniero o director técnico. El modelo curricular implantado por el IPN fue replicado en la implementación de un sistema tecnológico promovido por la Secretaría de Educación Pública a nivel nacional, hasta los años ochenta, cuando el sistema de educación técnica sale del control del Instituto.

Diversos autores han destacado el carácter (post) revolucionario del IPN (Meneses, 1986: 207; Lazarín, 1996:), considerando que se trató de una iniciativa

---

<sup>7</sup> Según la Filosofía, el Racionalismo es un sistema de pensamiento que se sustenta en la razón como fuente de adquisición del conocimiento, a diferencia del Empirismo, que acentúa el papel de la experiencia, principalmente todo el sentido de la percepción. Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. 1ª edición. Madrid: Santillana, 2005.

promovida por ingenieros, educadores y políticos de la época, a partir de proyectos establecidos durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). En consecuencia, se entiende la creación del Instituto Politécnico Nacional como una respuesta al fomento y desarrollo de una industria nacional, sustentada en los principios de justicia social de los gobiernos de revolucionarios. Para Ernesto Meneses "los objetivos sociales de las escuelas técnicas, para el año 1935, eran: completar la eliminación de la tradición burguesa de la escuela; fortalecer la integración de una conciencia bien definida de clases..." (1998b, p. 134). La influencia decisiva de la Revolución Mexicana fue mayor a nivel de la educación rural en donde se gestaron las Misiones Culturales de José Vasconcelos y Rafael Ramírez, que, a su vez, impulsaron la enseñanza de artes y oficios.

Hacia 1933, varios debates, discursos y opiniones planteaban la posibilidad de introducir la educación de corte socialista. A estos pronunciamientos se añadieron distintas agrupaciones obreras y campesinas, la Confederación de Maestros y la Convención Nacional Estudiantil Pro-Cárdenas, en Morelia, Michoacán (Guevara, 1985). De modo particular, esta convención presentó una propuesta de reforma al Artículo 3° Constitucional, en la que se propugnaba por la sustitución, en las instituciones educativas oficiales, de la enseñanza laica por la educación integral socialista. En el mes de agosto del siguiente año (1934), la propuesta fue estructurada, de manera formal, por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y preparada para ser dictaminada en la trigésima quinta (35) legislatura, cuyo proyecto aspira a impartir una educación socialista de cara a la socialización progresiva de los medios de producción (Macías, 2012).

Con el fin de poner en práctica la reforma, las autoridades establecieron la creación de nuevas instituciones de tendencia nacionalista y popular, entre las que jugó un papel destacado el Instituto Politécnico Nacional y otros centros de estudios técnicos, encauzados, igualmente, hacia el logro de la independencia tecnológica de México. A lo largo del territorio se creó una cadena de escuelas normales campesinas y rurales, orientadas a formar maestros de esta misma naturaleza. Así mismo se instituyeron escuelas vocacionales y centros de educación indígena y se introdujeron, en algunos centros educativos ya consolidados, como la Escuela Nacional de Agricultura o la Escuela Nacional de Maestros, el espíritu de la reforma socialista.

El gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) ideó y trató de forjar, en la práctica, un sistema educativo popular para las comunidades. Entrada la década de 1940, se instauró la tendencia que se conoce con la expresión de "Escuela de la Unidad Nacional", promovida por el entonces Secretario de Educación Pública,

Jaime Torres Bodet (Solana, 2005), lo que a su vez representó el abandono del proyecto de educación socialista. En términos generales, esa fue la coyuntura con la que se inició una política de modernización educativa en México durante el siglo XX, proceso que unos años atrás ya se había visto impulsado por figuras como la del intelectual José Vasconcelos quien promovió sustanciales reformas a la educación que no sólo buscaron masificar la educación desde múltiples acciones populares, sino, además, involucrar la población indígena en el sistema sociocultural mexicano (Palacios, 2009; Vaughan, 2001). Más allá de estas innovaciones incluyentes, el modelo extendido con el Instituto Politécnico Nacional que instituyó la técnica profesional desde el nivel de secundaria hasta el superior, fue el que representó un sistema de escala nacional a partir de la conformación del subsistema federal de educación tecnológica en la década de 1970, que se difundió progresivamente en los decenios posteriores.

- **Chile**

Pese al gran proyecto fundacional del Instituto Nacional de 1811, centrado en la formación en Ciencias y Artes, así como en la teoría y práctica de oficios para robustecer la educación liberal en la República chilena e industria nacional, la Educación Técnica inició su camino adoleciendo de planificación estatal, de recursos humanos y de sustento financiero (Labarca, 1939). Estas limitaciones fueron persistentes hasta muy entrado el siglo XX; las escuelas que impartían Educación Técnica debían autofinanciarse con recursos procedentes de la venta de los bienes y servicios que ofrecían (Soto, 2000). La Educación Técnica en Chile se identificó como de “instrucción especial” y contenía a las escuelas que ofrecían enseñanza comercial, agrícola, industrial, y minera, así como la Escuela de Artes y Oficios y a las Escuelas Naval y Militar, entre otras, a fin de capacitar a la mano de obra de los sectores productivos (Dittborn, 2007; Soto, 2000).

El siglo XX inicia con la puesta en marcha de varios congresos en los que participaron intelectuales, docentes y políticos de reconocida trayectoria. En 1902 se llevó a cabo el Congreso Nacional de Enseñanza Pública y sus discusiones se centraron en propuestas para instaurar nuevos programas de estudios en las escuelas de primaria y secundaria, reformar el sistema educativo nacional y conminar al Estado para que promulgara una ley de instrucción primaria obligatoria (Cox, 1997).

En ese contexto, entre 1902 y 1912, se efectuaron varias discusiones que debatieron la integración de la formación para el trabajo en el nivel secundario de la educación. El Congreso Nacional de Enseñanza Secundaria de 1912

buscaba, de manera particular, acentuar el carácter educativo de la enseñanza impartida en los liceos de hombres y mujeres, con la colaboración de la familia. Sin embargo, los temas abordados fueron más amplios y diversos: La utilidad de la enseñanza secundaria en la economía nacional, la relación del sistema educativo con planteles técnicos y capacitación laboral, la infraestructura de los liceos, la calidad de las bibliotecas escolares, el reforzamiento de la investigación y el estudio de las humanidades.

Dos años después, en septiembre de 1914, se da inauguración oficial al Primer Congreso Nacional de Educación Popular con la participación de docentes del nivel de la secundaria y normalistas. Los temas de fondo que se discutieron fueron la reforma del sistema educacional y la formulación de la ley de enseñanza primaria obligatoria, a los que se sumaron las temáticas de las escuelas nocturnas, los programas de enseñanza para adultos, la educación de la mujer y las escuelas de casas correccionales. Aunque fueron notables las posturas que acentuaron la pertinencia de la formación para la industria, prevaleció la opción de diseñar un *currículum* práctico identificado como “nacionalismo educativo”, que vinculó la educación intelectual con la económica y se dirigió principalmente para los sectores de la élite (Ruiz, 2010). Estos esfuerzos iniciales por integrar la educación vocacional y práctica con la académica también se vieron afectada por limitaciones de carácter económico y político.

En 1928, a fin de dirigir la enseñanza a las demandas de producción y crecimiento del país, se contempló la necesidad de unificar la educación secundaria, eliminando la separación de la modalidad conducente a los estudios superiores y al mundo del trabajo. Así, los establecimientos educativos debían organizar secciones técnico-manuales. Sin embargo, la persistencia de escollos político-administrativo derivaron en el fracaso de esta iniciativa, por esta razón, investigaciones como la de Magendzo, (1969) consideraron esta reforma como demasiado idealista, ya que las transformaciones que implicaba no estaban a tono con las condiciones económicas y humano del contexto.

En los años posteriores, se introduce la llamada educación vocacional, a cargo del Ministerio de Educación, en el campo curricular y administrativo. Su duración pasó de seis a cinco años, lo que significó una limitación para que los estudiantes alcanzaran mayores niveles de escolaridad. Hacia 1944 empiezan a fundarse las escuelas de artesanos (mecánica, carpintería, textil, hotelería, artes gráficas, entre otras) enfocadas en la preparación en oficios a artesanos jóvenes con educación primaria (Soto, 2000).

Con este panorama de antecala, la reforma educacional de 1965 extendió la educación básica a ocho años, y redujo la media a cuatro años, con las modalidades científico-humanista y técnico-profesional, integrando las escuelas vocacionales con las de artesanos previamente existentes. No obstante, para autores como Ruiz, (2010) esta homologación solo existió en la norma pues en la práctica la educación secundaria seguía enfocada hacia la educación superior o hacia el mercado del trabajo. Así, los discursos y cambios que orientaron la Educación Técnica, sustentadas en las teorías de la modernización que asociaban la educación y el desarrollo, buscaron responder a la formación de capital humano de la época.

- **Argentina**

La educación técnica en Argentina tiene sus bases estructurales en el trascurso del siglo XIX. Aun cuando para esta época aún no existía un sistema educativo nacional sólido, la creación de algunas escuelas para el trabajo, como la Escuela de Oficios en la provincia de Santa Fe (1830), la Escuela de Enología en la provincia de San Juan, (1862) y la Escuela de Artes y Oficios en la provincia de Entre Ríos (1868), representaron los cimientos de la futura organización del subsistema de Educación Técnica.

De cara a la emergencia de la Revolución Industrial, se fundó la primera Escuela Industrial de la Nación hacia 1909. En efecto, desde los primeros años del siglo XX, la educación técnica formó parte de la oferta oficial para la enseñanza media, junto a las modalidades de las escuelas industriales, las escuelas técnicas de oficios, las escuelas de artes y oficios y escuelas profesionales para mujeres, a lo que se sumó la Escuelas de Artes y Oficios en la provincia de Buenos Aires en 1935. La enseñanza media se fortaleció con la fundación de nuevos centros educativos y la ampliación de la cobertura en establecimientos tanto públicos como privados. A nivel de la Educación Técnica, aumentaron sustancialmente las escuelas de tipo industrial, técnicas, tecnológicas, artísticas, de artes y oficios, así como los centros de enseñanza de múltiples oficios artesanales, al servicio de la pujante industria argentina para la época.

Durante el periodo de la posguerra, en 1944, la Dirección General de Enseñanza Técnica lideró la fundación de escuelas industriales a nivel nacional (Otegui, 1959), a fin de fortalecer la industria, y para 1946, con la conformación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), el Ministerio de Trabajo y Previsión asumió la orientación de la educación técnica



en Argentina, incorporando los tres ciclos de aprendizaje: Ciclo Básico, Técnico y la Universidad Obrera Nacional. Esta Comisión congregó a las escuelas fábricas hasta 1959, año en que se funda el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que respondió al objetivo de integrar en un modelo único a las escuelas técnicas industriales, en las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET) (Gallart, 2006).

- **Brasil**

En Brasil, desde 1930, la emergencia de un modelo productivo industrial que paulatinamente rezagaba el modelo socio productivo agrario-exportador, generó en la población escolarizada nuevas demandas de políticas públicas encaminadas a la formación y tecnificación de la mano de obra. Hacia los primeros años de la década de 1940, la iniciativa privada, en cabeza de los industriales, asumió el liderazgo en la preparación de la mano de obra para proveerse de trabajadores cualificados. Esta fase contó con el apoyo del gobierno federal a través de exenciones fiscales y de la creación de organismos como el SENAI (Servido Nacional de Aprendizaje Industrial) en 1942 y del SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) en 1946, siendo esta la antesala de la estructuración de la educación profesional en Brasil.

La iniciativa de implementar la educación para el mercado de trabajo surge con el Decreto n.º 7.566 de 1909 que institucionalizó la Enseñanza Profesional Industrial Pública Federal, lo que permitió subsanar la carencia de instituciones para escolarizar la población. Así, esta norma dio apertura a diecinueve escuelas de Aprendices y Artífices que empezaron a recibir diversos sectores sociales, principalmente a la población de escasos recursos, cuya formación técnica les facultó para acceder a mejores condiciones salariales (Kassick *et al.*, 2014).

Pese a estos importantes antecedentes, es bajo el gobierno de Getulio Vargas, hacia 1955, que la educación empieza a percibir asignaciones presupuestales por encima de las carteras de salud, justicia, agricultura y negocios internos, relaciones exteriores y trabajo, industria y comercio. Acto seguido, la sistematización de la escolarización logra articularse a la política educativa nacional, en sus distintas dimensiones administrativas (municipal, estatal y federal) a partir de la Ley 4.024 o Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, en 1961.

Romanelli, (2002) declara que el nivel y número de escuelas aún no alcanzaba el exigido por la presión del desarrollo industrial, lo que derivó en la

necesidad de ampliar las escuelas, por aumento de la demanda, a lo que se sumó el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización. Patto, por su parte, afirma que la escuela transitó de ser un instrumento de unificación nacional “a ser deseada por las clases trabajadoras cuando, de alguna forma, perciben la desigualdad contenida en la nueva orden e intentan escapar, por los caminos socialmente aceptados, de la miseria de su condición” (Patto, 1996, pp. 28-29). Es así como, en respuesta a la gran necesidad de la educación escolarizada y técnica, se crean o fortalecen en Brasil varias instituciones como el INEP ( Instituto Nacional de Estudios e Investigación Nacional) y se fortalece el SENAI, el SENAC, el CNPq (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia), SBPC (Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia), CAPES (Coordinación del Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior), que respondían a los propósitos de regular y sistematizar la enseñanza así como dotarla de condiciones idóneas para su funcionamiento. Consecuentemente, después de la mencionada Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley n.º 4.024, de 1961, en 1971 se promulgan las nuevas Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley n.º 5.692 con la que el gobierno federal reestructuró y expandió la enseñanza profesional.

Es así como, en palabras de Frigotto y Ciavatta, (2006, p. 292), la enseñanza media pasó a “proporcionar al educando la formación necesaria para la cualificación laboral”. No obstante, muchas escuelas modificaron sus currículos y transformaron la enseñanza profesional técnica en un componente auxiliar de cualquier profesión y diseñaron cursos más de norma o de “papel” que teórico prácticos, a fin de evitar las inversiones en infraestructura, medios y en personal que la formación profesional requería. Estas fueron algunas de las limitaciones para implementar la Ley n.º 5.692, a lo que se sumaban las precarias condiciones de las escuelas públicas y la falta de preparación del recurso docente para poner en marcha la normatividad.

### **3. FORMACIÓN TÉCNICA E INDUSTRIAL EN COLOMBIA: DE LA ESCUELA EXPANSIVA A LA EDUCACIÓN MEDIA DIVERSIFICADA**

Colombia entra al siglo XX buscando encausarse al proceso de modernización en el que se habían adentrado varias naciones latinoamericanas (Vanegas, 2018). Sin embargo, hacia 1950, la educación aún tenía una impronta tradicional y confesional pese a los esfuerzos liberales por modernizarla (Rama, 1987, p. 14).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, más específicamente desde 1948, se asiste en el país a una primera fase de modernización en la que la escuela expansiva sustentada en la Educación Media Diversificada se sitúa en el centro de las iniciativas gubernamentales para formar técnicos y obreros, al tiempo que se aspira a responder a las demandas generadas por el crecimiento industrial. Los esfuerzos por modernizar el Estado y sus instituciones como el Ministerio de Educación Nacional (MEN), derivaron en continuas reformas a lo largo del siglo XX que se orientaron por una parte, a preparar la juventud para vincularse al mercado laboral y, por otra parte, a construir un sistema que ligara el aparato educativo al desarrollo económico de la nación.

Jorge Eliecer Gaitán, Ministro de Educación en 1940, manifestó: “Es evidente que el país muestra un desarrollo económico e industrial que está en desacuerdo con la preparación técnica del obrero colombiano. De ahí que, cada vez que surge una nueva industria, sea necesario acudir a técnicos extranjeros” (Gaitán, 1940, p. 90). Este tipo de problemáticas identificadas conllevaron a que se gestara y concretara la diversificación del bachillerato hacia la rama o modalidad técnica. La senda de la industrialización por la que se encausaba el país más que requerir técnicos, ingenieros o empresarios, exigía obreros, administrativos y mandos medios para todos los niveles del sector productivo y fabril. Las tradicionales escuelas de Artes y Oficios que funcionaban en algunas ciudades no estaban en capacidad de proveer esta mano de obra cualificada, por tal razón, desde el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) se promovió un proyecto de formación de Escuelas Industriales y Comerciales.

Para 1935, el ministro de Educación Darío Echandía, dirigió sus esfuerzos a crear una escuela industrial en cada capital de los departamentos, pero su proyecto no se llevó a cabo por falta de recursos fiscales para implementarlo. Fue en la presidencia de Eduardo Santos, (1938-1942) que recobró el impulso la Educación Industrial y Artesanal. Su Ministro de Educación, Alfonso Araujo, creó la División de la Enseñanza Industrial en el Ministerio de Educación y estructuró una política para financiar a las escuelas existentes, toda vez que los logros que se tenían hasta el momento, eran resultado de establecimientos privados. Las escuelas llegaron a formar obreros especializados y técnicos en electricidad, fundición, mecánica, sastrería, soldadura, ebanistería. Las Escuelas de Artes y Oficios llegaron a ofrecer carreras de tres y de cuatro años, otorgando el título de *perito*; los Institutos Técnicos Industriales ofrecían un programa de cinco años de estudios con los que otorgaban el título de *experto*, y por uno de siete años, daban el título de *técnico*.

En su mensaje al Congreso de 1935, el presidente López Pumarejo expresó:

“Todas nuestras empresas necesitan un conjunto de trabajadores especializado que no existe en el país. Los promotores, organizadores y directores de ellos carecen generalmente de conocimientos técnicos que no pueden adquirir sino a costa de experiencias fracasadas y ruinosas. Faltan químicos industriales, directores de taller, mecánicos, agrónomos, y no tenemos institutos que estén tratando de prepararlos. Las Facultades universitarias producen abogados, doctores en filosofía y ciencias sociales, médicos, ingenieros y dentistas. Y esto no es suficiente. La Universidad colombiana deberá preocuparse muchos años por ser una escuela de trabajo más que una academia de ciencias. Es urgente ponernos al día en el manejo elemental de una civilización importada, cuyos recursos ignoramos y cuyos instrumentos escapan a nuestro dominio. Mientras ello no ocurra no habrá autonomía nacional, no habrá independencia económica, no habrá soberanía (Pumarejo, 1935, pp. 28).

Este periodo, decisivo para la educación, la política y para la economía nacional, representó una articulación directa con el contexto latinoamericano que enmarcaba al país, toda vez que las asociaciones con los gobiernos como el de Lázaro Cárdenas, en México, (1934-1940), con la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) de Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú y de dirigentes populistas como Albizu Campos en Puerto Rico, permiten establecer los vasos comunicantes de los movimientos de masas de esta coyuntura, signada por la modernización de las instituciones. Por tanto, la propuesta de modernizar y tecnificar la educación no es la expresión aislada de un sector del partido político liberal colombiano que impuso reformas sino, por el contrario, la manifestación nacional de una tendencia continental. Al respecto, afirma Miguel Ángel Urrego, ésta “fue una de las versiones más tímidas del proceso latinoamericano” (Urrego, 2005, pp. 16).

Con la Ley 143 del 23 de septiembre de 1948 se oficializó y organizó la Educación Técnica en Colombia. Con esta normativa se reglamentó la formación para el trabajo orientado a las áreas técnicas agrícolas, industriales, comerciales y de economía doméstica que se sustentaron en las Escuelas de Artes y Oficios, en los institutos, facultades técnicas y de capacitación obrera. “En esta nueva etapa de la instrucción práctica debe efectuarse casi automáticamente la racionalización de las profesiones artesanas y de ella debe salir el personal técnico que la bolsa del trabajo demande. De tal manera que no sólo suministre al estudiante una profesión, sino que atienda y fomente a la vez la industria nacional” (Ministerio de Educación Nacional, 1946, pp. 16).

Concebida bajo tales lineamientos, la Escuela Industrial sería, a la vez, un establecimiento docente, un regulador en el mercado de trabajo artesano y un

centro de fomento e investigación industrial. Dentro de esta nueva organización se establecieron cursos de especialización para oficiales mecánicos, electricistas, fundidores, carpinteros y herreros. Seguidamente se proyectó el inicio de las especialidades de hojalatería, ebanistería, modelería y construcciones. Ideada en esta forma, la Escuela Industrial de Bogotá debería ser el centro de una vasta organización nacional que cobijara a las escuelas departamentales de artes y oficios y llegase finalmente a controlar y dirigir las Escuelas Complementarias, cuyo profesorado se debería formar.

Pero el establecimiento en regla de las Escuelas Industriales en cada una de las capitales de los departamentos, la compra e instalación de sus talleres, el suministro de materias primas, el pago de un profesorado capacitado, eran aspectos que rebasaban considerablemente las partidas presupuestales que los gobiernos seccionales destinan a las Escuelas de Artes y Oficios. “La modernización de ella es cosa que no podría hacerse en cada caso con menos de \$100.000, dando por supuesto que no hubiese que construir locales. No hay abundancia de razones para presumir que los departamentos puedan o estén dispuestos a imponerse esa erogación” (Ministerio de Educación Nacional, 1946, pp. 50).

De \$82.000 que invertía el gobierno en 1930 en Educación Industrial, se pasó a un gasto de \$1.245.500 en 1946. Funcionaban en este último año 82 talleres de trabajo y estudio en las Escuelas Industriales, establecidos en distintas secciones del país por cuenta de la Nación, incluyendo los de Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales, consideradas entre las más importantes del país. Igualmente, se organizaron Escuelas Industriales y de Artes y Oficios en ciudades como Medellín, Pasto, Pereira, Cúcuta, Líbano, Valledupar, Istmina, Chaparral, Chiquinquirá, Neiva, Carmen de Viboral, El Carmen de Bolívar y Santa Marta, las cuales graduaron mecánicos, electricistas, fundidores, forjadores, modelistas, ebanistas, carpinteros, mecánicos de motores, radiotécnicos, entre otros.

Atendiendo recomendaciones de conferencias y misiones internacionales para aumentar la cualificación y oferta de mano de obra capacitada, con el Decreto 0884 de 1946 se crea el Bachillerato Técnico, el cual regula sus planes de estudio, intensidad horaria y orientación, marcando diferencias con relación al bachillerato clásico y de las escuelas de artes y oficios. Esto es complementado, años después, con el Decreto 2433 de 1959, que actualizaron los planes de estudios de los Institutos Técnicos Industriales y Comerciales. Se les amplió el abanico de especialidades con la formación en mecánica, electricidad, construcciones civiles, dibujo, motores de explosión, contabilidad oficial, contabilidad comercial, estadística, etc.

Desde 1954 la Unión de Trabajadores de Colombia, UTC, a través de su V Congreso realizado en Medellín, requirió a la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, y al gobierno nacional la posibilidad de implementar en el país las escuelas industriales equivalentes a las que funcionaban en Brasil, reconocidas como el mencionado Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, SENAI. Esta iniciativa dio lugar a la creación del Instituto Nacional de Capacitación Obrera, INCO, a través del Decreto 2920 de octubre de 1954. Posterior a su liquidación se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, con el Decreto 118 del 21 de junio de 1957, reestructurado a través del Decreto 2149 de diciembre 30 de 1992.

En el marco de la Alianza para el Progreso (1961-1970) y de los compromisos obtenidos en la Conferencia Interamericana de Punta del Este, las naciones signatarias asumen el propósito de acabar con el analfabetismo y expandir la educación, ampliando las oportunidades para el ingreso a la educación secundaria, técnica y superior. A tono con esos precedentes, en Colombia se nacionalizó el gasto educativo en todo el territorio nacional con la Ley 111 de 1960, y se reorganizó el Ministerio de Educación Nacional a través del Decreto 1637 de 1960, con el cual se creó la División de Educación Media con las secciones: secundaria, industrial, comercial, agropecuaria y educación vocacional femenina. Adicionalmente, se expidió el Decreto 45 de 1962 que por vez primera estructuró la educación media o bachillerato en dos ciclos: un ciclo básico de enseñanza media de cuatro años integrado por asignaturas generales, orientadas al fomento de habilidades y destrezas vocacionales. Y un segundo ciclo de educación secundaria de dos años, con intensificación de materias orientadas al mundo del trabajo o a la educación superior.

Paralelamente, con el Decreto 1662 de 1969 se dio creación al Sistema INEM, entrada la década de 1970, se normatizó el modelo diversificado en los Institutos Técnicos Agrícolas (ITAS), y para 1979 se crearon los Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD), con miras a robustecer la extensión de la educación diversificada y optimizar sus recursos. Estas acciones emprendidas buscaron ser perfeccionadas. Entre 1970–1974 el Estado siguió enfocando la enseñanza académica, ocupacional y tecnológica al ingreso al mercado laboral. Se reestructuró el plan de estudios de la Enseñanza Media Diversificada, hacia 1971 reglamentó el plan de estudios de los INEM e introdujo el currículo diversificado en el plan de estudios de los Institutos Técnicos e Institutos Agrícolas.

En palabras de Ivon Lebot, (1979, pp. 45-46) “el crecimiento industrial concomitante con un incremento de las inversiones extranjeras y un correlativo

desarrollo tecnológico comienza a demandar educación técnica”. En efecto, esta modernización enmarcada entre 1950 y 1980 no solo exigía mayor escolarización de la población, a fin de disponer del capital humano suficiente para vincular al desarrollo económico que demandaba la industria, el crecimiento urbano y la organización del Estado. La salida encontrada para responder a esta coyuntura fue la escuela expansiva y la educación media diversificada, hacia 1970. La necesidad de alfabetizar gruesas franjas de la población con altos índices de ignorancia y pobreza conllevó a la planificación sistemática y oficial de la modernización educativa a partir de diseños de procesos de planificación, elaboración de diagnósticos, objetivos y consecución de recursos. El Decreto 080 del 22 de enero de 1974 imprimió un nuevo cambio que actualizó la Educación Media. Se trató, en esencia, de un novedoso plan de estudios que permitió optar por los campos de científicos, humanísticos o técnicos y de esta manera perfiló las áreas vocacionales encaminadas a la demanda laboral del país. Estos cambios fueron la antesala para diseñar transformaciones al sistema educativo, reestructurando la educación pública. Con el Decreto 1419 de 1978 se reglamentó la diversificación del bachillerato en tres tipos: En Ciencias, en Tecnologías y en Arte, cada uno organizado en sus respectivas modalidades así: Bachillerato en Ciencias: matemáticas, ciencias naturales, ciencias humanas; Bachillerato en Tecnología: pedagogía, industrial, agropecuaria, comercial, salud y nutrición, educación física y recreación, promoción de la comunidad. Y el Bachillerato en Artes: modalidades de bellas artes y artes aplicadas.

No obstante este flujo de medidas tendientes a diversificar el currículo en la secundaria, poco fue el alcance de su trascendencia. Estas notables apuestas del Estado por fortalecer la cualificación de los bachilleres requería de importantes inversiones, adecuada infraestructura, dotación y cualificación docente, entre otros aspectos poco atendidos por el gobierno, por lo cual, siguió prevaleciendo el Bachillerato Académico.

Con este panorama se entró a la década de los ochenta en la que la mayoría de los países de América Latina avanzaron a procesos de descentralización de los sistemas educativos, como parte de un marco más amplio de reestructuración del Estado, fortalecimiento de los entes territoriales y de replanteamiento de las políticas públicas. En el plano educativo colombiano esto se tradujo en la creación de los Fondos Educativos Regionales o Distritales (FER), establecidos con el Decreto 1050 de 1968 para descentralizar las funciones de tesorería (órgano de pago a los maestros en las regiones), compuestos por los aportes de la nación, departamentos y municipios para responder por la pretendida expansión del servicio público de la educación.

En términos generales, el sistema educativo en Colombia fue permeado tanto por las dinámicas mundiales como por las exigencias políticas y económicas del mercado y del contexto que trazaron el surgimiento y regulación de la educación técnica. Dado que la mayoría de los países latinoamericanos que experimentaron procesos de modernización desde la primera mitad del siglo XX, el Estado colombiano buscó encajar en ese escenario a través de políticas tendientes a cualificar un recurso humano para poner al servicio de la naciente industrialización. Para ello asumió la tarea de generar cambios en las estructuras sociales e instituciones, siendo la educación y la formación técnica columna vertebral en esa empresa.

Como se ha demostrado, la renovación del sistema educativo colombiano desde los inicios del siglo XX no fue un caso particular, exclusivo ni atípico; respondía a las exigencias del rumbo nacional e internacional y se insertó en el marco de los reformismos educativos en América Latina situándose así en una coyuntura mundial. En este escenario, los lenguajes políticos se armonizaron con la modernización de los países, como bandera de sus discursos y programas de gobiernos, lo que moldeó las tendencias innovadoras que buscaron democratizar la educación y darle un sentido práctico y utilitario. En este contexto, una incipiente burguesía, un proletariado industrial y agrícola en ascenso, la ampliación de los mercados interiores y la emergente urbanización, forjaron la demanda de una población alfabetizada en los sectores urbanos y rurales de Colombia, que desembocó en la implementación de la Educación Técnica, tal como estaba operando en el concierto de naciones latinoamericanas.

Como se ha ilustrado, las primeras décadas del siglo XX evidencian decisiones políticas dirigidas a la transformación social sintonizadas con los procesos de modernización de las naciones en proceso de industrialización. De hecho, desde el siglo XIX, el surgimiento de los estados nacionales introdujo ajustes a viejos esquemas de educación e impulsó novedosos sistemas educativos en los países latinoamericanos y su propósito fue civilizar a la sociedad según diversos modelos, buscando responder al panorama mundial, como vía directa a la obtención de mejores resultados socioeconómicos (Stramiello, 2010, 395). En efecto, dicha modernización hacía perentoria la consecución de cambios en los ciudadanos para dar respuesta a los nuevos requerimientos del contexto. En Colombia como en la mayoría de países de la región, pese a que se dieron importantes normativas desde inicios del siglo XX, es a partir de la segunda mitad de la centuria que los gobiernos se enfocan en hacer de la educación la proveedora de mano de obra capacitada para enrolarse en el mundo laboral. Por tanto, se asume como tarea de Estado, desde educación media, la reglamentación de la Educación Técnica, anclándose como modalidad organizada en los sistemas



educacionales nacionales y así, adquirir los conocimientos prácticos al servicio de la industria.

Para concluir, indistintamente de sus singularidades, la mayoría de los Estados latinoamericanos asumieron procesos de modernización de sus aparatos educativos desde la primera mitad del siglo XX. Durante ese período procuraron internalizar los ideales de educación universal aplicados en los países de Europa a lo largo del siglo XIX, configurándose así nuevos lineamientos en el campo de la educación, que representaron las esperanzas de perfilar el tipo de ciudadanos que requería la construcción de los Estados Nación y del ascenso de la industrialización.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

##### Fuentes primarias

Informes de Ministros de Educación Nacional, 1900 – 1980.

Memorias del Ministerio de Educación Nacional, 1920-1980.

Gaitán, J. (1940). *Obra Educativa del Gobierno en 1940*. Bogotá, *Imprenta Nacional*.

Legislación educativa – Ministerio de Educación Nacional de Colombia

López Pumarejo, A. (1935). *Mensaje Presidencial al Congreso de 1935*. Bogotá. *Imprenta Nacional*.

##### Fuentes secundarias

Benavot, A. (1983). The rise and decline of vocational education. *Sociology of Education*, 56(2), 63-76.

Britton, J. (1976). *Educación y radicalismo en México*. México, *Septententia*.

Calvillo, M. y Ramírez, L. (2006). *Setenta años de historia del Instituto Politécnico Nacional, México, IPN, tomo I*.

Cox, C. [et al.]. (1997). *160 años de Educación Pública: historia del Ministerio de Educación*. Santiago, Departamento de Comunicaciones, Ministerio de Educación, 1997.

De Ibarrola, M. (1990). *Proyecto socioeducativo, institución escolar y mercado de trabajo: el caso del técnico medio agropecuario*. Tesis de Doctorado en Ciencias de la Educación, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV)-Departamento de Investigaciones Educativas (DIE).

Dow, J.L. (2002). *The new vocationalism: A Deweyan analysis*. Doctoral dissertation, University of Florida.

Frigotto, G.; Ciavatta, M. (2006). *A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico*. Brasília, Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

- <<http://www.epsjv.fiocruz.br/beb/textocompleto/004669>>.
- Gallart, M., Oyarzún, M., Peirano, C. (2003). *Tendencias de la educación técnica en América Latina*. Estudio de caso en Argentina y Chile. París, UNESCO.
- Guevara, G. (Coord.). (1985). *La Educación Socialista en México (1934-1945)*. México, Ed. *El Caballito* y SEP.
- Henderson, J. (2006). *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín, Universidad de Antioquia.
- Hyslop-Margison, E. J. (2000). An assessment of the historical arguments in vocational education reform. *Journal of Career and Technical Education*, 17(1), 23-30.
- Kassick, C., Menegotti, I., Hack Catapan, A. (2014). La educación profesional técnica brasileña de nivel intermedio en la modalidad EaD: la red E-Tec Brasil. *Tabanque Revista pedagógica*, 27, 101–128.
- Labarca, A. (1939). *Historia de la educación en Chile*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Lakes, R.D. (1997). *New vocationalism: Deweyan, Marxist, and Freirean themes*. Retrieved from ERIC database.
- Lazarín Miranda, F. (1996). *La política para el desarrollo. Las escuelas técnicas, industriales y comerciales en la ciudad de México, 1920-1932*. México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Lebot, I. (1979). *Educación e Ideología en Colombia*. Medellín, La Carreta.
- Llisterri, J., Gligo, N., Homs, O., y Ruíz-Devesa, D. (2014). Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad. *Serie políticas públicas y transformación productiva n.º 13*. Banco de Desarrollo de América latina.
- Macías, A. (2012). Las Reformas Educativas III. El caso de México (1900-1940). *Revista Electrónica de Pedagogía*.
- Magendzo, A. (1969). *A historical review of the development of vocational education in Chile*. Doctoral dissertation, University of California.
- Meneses, E. (1986). *Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934*. México, Centro de Estudios Educativos (CEE)/Universidad Iberoamericana (UIA).
- Meneses, E. (1998b). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México, Centro de Estudios Educativos (CEE)/Universidad Iberoamericana (UIA).
- Ossenbach, G. (2001). Génesis histórica de los sistemas educativos. En: Organización de Estados Iberoamericanos. *Cuadernos de Educación Comparada*, 3: Génesis, estructura y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos. Madrid, OEI.
- Otegui, J. (1959). *La Escuela Técnica. Su historia y su función social*. Buenos Aires: Don Bosco.
- Palacios, G. (1999). La pluma y el arado: los intelectuales pedagogos y la construcción sociocultural del problema campesino en México, 1932-1934. México, *El Colegio de México, CIDE*.
- Patto, M.H.S. (1996). A produção do fracasso escolar: história de submissão e rebeldia. *São Paulo, T.A. Queiroz*.
- Rama, G. (1987). *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*.

- Romanelli, O. (2002). História da educação no Brasil (1930/1973). *Voices, Petrópolis*.
- Rojewski, J. W. (2009). A conceptual framework for technical and vocational education and Training. In *International Handbook of Education for the Changing World of Work* (pp. 19-39). Netherlands: Springer.
- Ruiz, C. (2010). De la República al mercado, ideas educacionales y política en Chile. *Santiago, LOM Ediciones*.
- Solana, Fernando., et ál. (2005). Historia de la educación pública en México (1876-1976). *México, Fondo de Cultura Económica*.
- Soto, F. (2000). Historia de la educación chilena. Santiago, CPEIP, Ministerio de Educación.
- Stramiello, C. (2010). Sistemas educativos modernos para América Latina. En: *Revista Española de Educación Comparada*, n.º 16.
- Uribe Misas, A. (1962). *La libertad de enseñanza en Colombia*. Bogotá.
- Urrego, M. (2005). La Revolución en Marcha en Colombia (1934-1938). Una lectura en perspectiva latinoamericana. Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Michoacán, de Nicolás de Hidalgo. *Revista Nueva Gaceta*.
- Vanegas, M. (2019). La educación colombiana en los inicios de la industrialización de América Latina: 1930-1946. *Panorama Económico*, Vol. 27 - n.º 1 (enero - marzo de 2019), 163-193
- Vanegas, M. (2018). Reformas Educativas y Proyecto de Modernización en Colombia: entre Discursos y Resultados, 1900 – 1950. En *Revista Saber, ciencia y libertad*. Vol. 13, n.º 2, julio-diciembre, 267-282 DOI: <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2018v13n2.4642>
- Vaughan, M. (2001). La política cultural de la revolución: maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940. *México, Fondo de Cultura Económica*.
- Weiss, E y Bernal, E. (2013). Un diálogo con la historia de la educación técnica mexicana. En *Perfiles educativos vol.35 n.º 139* México.



# EL BINOMIO MUJER Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Lizbeth Gabriela Corral Limas

## 1. INTRODUCCIÓN

Sin duda, uno de los temas de actualidad en América Latina, que ha cobrado relevancia con el transcurso de los años y que compete a varios actores sociales, tanto a los partidos políticos, organizaciones, asociaciones, politólogos, líderes, catedráticos, analistas, como a la sociedad en general, es el referente al acceso de las mujeres a la esfera política.

Es innegable que el camino de las mujeres dentro de la política siempre ha estado lleno de obstáculos, entre otros, de inicio, la negación de la ciudadanía, la prohibición para votar y ser votadas, las barreras culturales, la discriminación, el machismo, la misoginia, la relegación, el nulo reconocimiento de sus capacidades, los estereotipos, las pocas candidaturas disponibles, el acceso limitado a las posiciones jerárquicas superiores, etc., y la eliminación de estos obstáculos fue y continúa siendo una necesidad para la gobernabilidad democrática de Latinoamérica.

La noción de ciudadanía tiene sus antecedentes en Grecia y Roma y en la Europa de la Ilustración. Su redacción formal y puesta en práctica moderna data de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, durante la Revolución Francesa, y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por las Naciones Unidas en 1948, por citar sólo algunos hitos históricos sobre el tema. Y podríamos añadir, en el plano sobre todo de lo simbólico, la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, redactada por la francesa Olimpia de Gouges en 1791, que subiría al cadalso dos años después por condenar la esclavitud de los negros y defender el reconocimiento de los hijos ilegítimos, además de la igualdad entre hombres y mujeres (De Gouges, 1993); o el texto Vindicación de los derechos de la mujer, de Mary Wollstonecraft, en la Inglaterra de 1792, una escritora que intentó suicidarse por un desamor y que murió finalmente de fiebres pauperales en un parto, y madre de la autora del célebre Frankenstein (Wollstonecraft, 1994). Asimismo, debemos mencionar que los derechos ciudadanos son parte de los derechos humanos, toda vez que los

primeros son más amplios que los derechos políticos en el sentido estricto de los derechos a la libertad de votar y ser votado, y las libertades de expresión, de reunión, etcétera. (Fernández Poncela, 2008).

La exclusión de las mujeres del poder político fue una constante en la historia de la democracia. Las sufragistas reclamaron y conquistaron los derechos de ciudadanía para las mujeres. Sin embargo, durante mucho tiempo se hizo un uso mayor del derecho a decidir quién gobierna que del derecho a formar parte del gobierno. En los últimos veinte años del siglo XX pudo observarse que las mujeres habían ganado suficiente poder social como para poder luchar por los espacios del poder político formal en las democracias (Barreiro, 1996). En un comienzo se denunció la discriminación hacia las mujeres, se la mensuró estadísticamente para formar alianzas y buscar modalidades que permitieran cambiar la situación mediante propuestas de medidas favorables a la equidad. (Barreiro, López, Soto, & Soto, 2004).

Cabe señalar que las mujeres son víctimas de violencia política, definida como las acciones agresivas cometidas por una o varias personas que causen daño físico, psicológico o sexual en contra de una mujer o varias, en ejercicio de la representación política. Este tipo de violencia es cada vez más reconocido alrededor del mundo, pero especialmente en América Latina, al convertirse en una estrategia que impide o dificulta la participación política de las mujeres. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016). Afortunadamente, cada vez es más común que las mujeres ejerzan cargos de elección popular o de alta responsabilidad en el ámbito político y privado. Sin embargo, la brecha de género respecto al empoderamiento de las mujeres continúa siendo muy amplia. Se sabe que cuando ejercen cargos públicos, atraen asuntos nuevos a la agenda política; temas sociales, de igualdad de género, o políticas públicas para combinar la vida laboral y familiar (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

## 2. METODOLOGÍA

El tipo de investigación que se realizó fue documental de corte transversal, llevada a cabo para visibilizar cómo ha sido la evolución de las mujeres en la esfera política en América Latina, analizando desde las primeras manifestaciones sobre el tema, los cambios estructurales que se han efectuado, así como las trayectorias de mujeres que han trascendido a la historia por su acceso a la máxima posición de poder de sus respectivos países.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. La participación política de las mujeres latinoamericanas

La participación política es un término que va unido al concepto y ejercicio de democracia. Para que la democracia sea legítima, necesariamente requiere de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado.

La participación política es, ante todo, la suma de todas aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, de una manera directa o indirecta, en la formación o construcción de las políticas de gobierno. (Enciclopedia Banrepcultural, S/F).

La clasificación de la participación política puede describirse como: 1) Participación política convencional: Está relacionada con las acciones llevadas a cabo durante un proceso electoral; esta participación es fomentada desde el poder del Estado y la Constitución. La participación política convencional indica el derecho de ciudadanía; es decir, un derecho al sufragio que no se mide por clases sociales, partidos, sexo o educación. Se da en toda democracia y es un derecho consagrado por la ley, por lo cual puede ser fácilmente controlada y verificada, y 2) Participación política no convencional: Se refiere a acciones tales como las peticiones, las manifestaciones legales, el boicot, las huelgas legales e ilegales, el daño a la propiedad, los sabotajes, la violencia personal, etc. Esta participación va más allá de los mecanismos institucionales de participación y, en algunas ocasiones, hace oposición a la legalidad constitucional establecida. (Enciclopedia Banrepcultural, S/F).

El derecho a la participación política abarca un mayor contexto que contiene: 1. El derecho a elegir libremente a los representantes populares. 2. El derecho a pertenecer libremente a un partido político o cualquier otro tipo de institución enunciada por las leyes electorales. 3. El derecho de poder fungir como candidato para los puestos de elección popular. 4. El derecho de promover y ser partícipe de las políticas públicas que reflejen las necesidades fundamentales de la comunidad. (Odimba On'Etambalako Wetshokonda, 2017).

Hay que considerar la problemática socioeconómica como un obstáculo que tienen las mujeres en su acceso al mundo político —pobreza, desempleo, falta de

recursos financieros, falta de acceso educativo, doble y triple jornada de trabajo—; por supuesto, las dificultades ideológicas y psicológicas ya mencionadas —tales como la ideología de género y los patrones culturales, con un papel social predeterminado y asignado a las mujeres—, su falta de confianza para postularse a puestos políticos; la imagen que algunas mujeres tienen de la política como "algo sucio" y la manera en que éstas son tratadas por los medios de comunicación, no siempre de forma favorable (Shvedova, 2002), (Fernández Poncela, 2006).

### 3.2. Movimientos feministas en Latinoamérica

Los movimientos feministas son en su primera ola histórica, una respuesta a la exclusión de las mujeres de los derechos de ciudadanía civiles y políticos, que reconocieron a los hombres los sistemas liberales en América Latina. Esta primera ola son los llamados Movimientos Sufragistas, porque entre otros derechos reclamaban el voto (Luna, 2001).

Estos movimientos se dan en América Latina en los años treinta, cuarenta y cincuenta, después de concederse el sufragio universal masculino. Estaban formados por grupos de mujeres que hicieron una lucha específica por sus derechos de ciudadanía. Muchas de ellas habían accedido a la educación superior y aspiraban a empleos públicos. En la mayoría de los casos se logró, en primer lugar, la administración de los propios bienes por las mujeres casadas, posteriormente se logró el acceso a la educación superior. Las sufragistas reivindicaban insistentemente el derecho a la educación, ya que era recurrente el argumento de la ignorancia de la mujer para negarle el voto. El acceso a algunos empleos públicos también fue logrado antes que el sufragio, dándose a veces la paradoja de no poder tomar posesión del cargo por no tener cédula de ciudadanía, hechos contradictorios que acrecentaron la reivindicación del voto (Luna, 2001).

### 3.3. El derecho al voto femenino en Latinoamérica

El voto es un mecanismo de participación ciudadana que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio. Ante todo, es un acto personal y de voluntad política; además, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto puede tener diferentes variantes. Puede ser: público, verbal, secreto, escrito, virtual, electrónico, gestual (se realiza por medio de un ademán o poniéndose de pie). (Enciclopedia Banrepcultural, 2015).

El voto femenino es un logro histórico porque, desde la instauración de los Estados-nación modernos en América Latina, la organización social y política



de nuestras sociedades se ha caracterizado por ser patriarcal, es decir, sus instituciones y comunidades han sido manejadas por hombres, la mayor parte de las veces. Así, los espacios políticos y sociales se han reglamentado a partir de una mirada masculina que ha sido definitiva en la exclusión de las mujeres. El voto femenino ha sido, entonces, el resultado de un movimiento a favor de la equidad de género y la defensa de los derechos de las mujeres. (Enciclopedia Banrepcultural, 2015).

Sobre el reconocimiento del derecho a votar hubo en todos los casos las mayores resistencias. Los argumentos que se manejaban en contra eran varios y habían aparecido también en el caso norteamericano y en los países europeos, incluida España. Se insistía en que la participación de las mujeres en las elecciones rompería la paz en los hogares, haría que las mujeres perdieran la feminidad y también que su voto favorecería a los conservadores, ya que se decía que las mujeres votaban según el consejo de los curas. De ahí que muchos proyectos de ley fueran apoyados por los conservadores con la oposición de los liberales; en unos y otros prevalecían las ideas tradicionales sobre la feminidad para oponerse a la participación de las mujeres, es decir, se las excluía con base en la diferencia sexual, a ser diferentes a los hombres, que en las prácticas discursivas liberales encarnaban el individuo abstracto con derechos (Luna, 2001).

En la mayoría de los países latinoamericanos se consiguió el sufragio femenino de la mano de los gobiernos populistas porque éstos estaban interesados en aumentar su masa de votantes, y como se dijo anteriormente, desarrollaron el discurso maternalista como justificación. Perón en Argentina, Getulio Vargas en el Brasil, Rojas Pinilla en Colombia, son algunos casos de líderes populistas que utilizaron los argumentos maternalistas que identificaban mujer, hogar y patria para justificar la aprobación del derecho de las mujeres al voto (Luna, 2001).

Se puede decir que con las sufragistas aparece el primer discurso feminista crítico con los significados de género, pero limitado a reivindicaciones relacionadas con los derechos ciudadanos; no obstante, fue un primer paso en la constitución de las mujeres como sujetos políticos. La reivindicación y la obtención de los derechos de ciudadanía las hizo visibles en la sociedad, aunque no supusiera una mayor participación en el poder, pues el proceso trajo como consecuencia una igualdad formal, no real (Luna, 2001). Por ejemplo, en México, los primeros logros con relación a la igualdad política electoral de la mujer surgen a partir de 1916, cuando en Chiapas, Tabasco y Yucatán se reconoce la igualdad jurídica para que la mujer pudiera votar y ser elegida en puestos de representación popular. (Animal Político, 2013)

El derecho al voto de la mujer en México comenzó el 12 de febrero de 1947, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto de adición al Artículo 115 para permitirles la participación como votantes y como candidatas, quedando establecido que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

Sin embargo, fue el 3 de julio de 1955, cuando las mujeres en México sufragaron por primera vez en una elección federal. Lo anterior, derivado de la promesa de campaña que hiciera dos años antes el entonces candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines.

Fue el 17 de octubre de 1953, una vez superado el trámite legislativo, que el presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó las reformas constitucionales a los Artículos 34 y 115, Fracción I, en las que se otorga plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer mexicana.

En las elecciones federales de 1955, las mujeres acudieron por primera vez a las urnas a emitir su voto. En esa ocasión se elegía a diputados federales para la XLIII Legislatura. Pese a la importancia que tenía este evento histórico, por ser el primer ejercicio de libertad de decisión de la mujer, la verdadera democratización de la ciudadanía tardó muchos años más en germinar, ya que la tradición estaba aún arraigada en nuestro país. Es por ello que tuvieron que pasar 24 años de que se reconociera el sufragio de la mujer, para que en 1979 México tuviera a la primera gobernadora estatal en Colima, Griselda Álvarez. (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2019).

En la actualidad, para la mayoría de las mujeres en el mundo, poder votar o ser consideradas iguales que los hombres ante la ley son derechos básicos, pero no siempre fue así. Y como precursoras de este derecho, se encuentran cinco destacadas mujeres que fueron punta de lanza para el sufragio femenino en Latinoamérica, las cuales son:

- **Paulina Luisi, Uruguay**

El primer país de América Latina en aprobar el sufragio femenino fue Uruguay. Allí, las mujeres pudieron votar por primera vez el 3 de julio de 1927, en un plebiscito local organizado por la comunidad de Cerro Chato, en el centro del país.

Sin embargo, pasarían varios años más antes de que las mujeres participaran en una elección nacional, el 27 de marzo de 1938. Esos hitos se lograron gracias a la labor de mujeres como Paulina Luisi, (1875-1949), una médica, docente y activista feminista, hija de inmigrantes polacos que llegaron al Río de la Plata en 1872.

En 1899, Luisi, fue la primera mujer en Uruguay en obtener el título de bachiller y en 1908 se convertiría en la primera en graduarse de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, donde terminó Ginecóloga.

Fue una persona muy respetada, representó a Uruguay en diversas conferencias internacionales sobre la mujer y fue la primera delegada gubernamental femenina de América Latina en la Sociedad de las Naciones (*League of Nations*), la precursora de la ONU.

En 1922 fue nombrada vicepresidenta honoraria de la Conferencia Panamericana de la Mujer. Luisi también fundó y editó la revista *Acción Femenina* y enseñó sobre salud y sexualidad. Luchó para prevenir la prostitución y las enfermedades venéreas, campañas por las que fue criticada por algunos, que la consideraban una anarquista y revolucionaria.

Además, se involucró en política, siendo una de las fundadoras del Partido Socialista de Uruguay, y creó los primeros dos sindicatos femeninos de ese país: la Unión de Telefonistas y de Costureras (Smink, 2013).

- **Matilde Hidalgo de Procel, Ecuador**

Tres años antes de que las mujeres pudieran participar por primera vez en un plebiscito en Uruguay una ecuatoriana logró convertirse en la primera mujer en América Latina que pudo sufragar en una elección nacional. Su nombre era Matilde Hidalgo de Procel (1889-1974), fue la primera mujer en graduarse de una escuela secundaria en Ecuador, la primera médica de su país y también la primera en ocupar cargos de elección popular.

Hidalgo, la menor de seis hermanos, fue criada por su madre en la ciudad sureña de Loja, después de la muerte de su padre, un comerciante. En 1921 se doctoró de la Universidad Central, en Quito, tras haberse graduado como médica en la Universidad de Azuay, en Cuenca, con las más altas calificaciones. Dos años más tarde contrajo matrimonio con el prestigioso abogado ecuatoriano Fernando Procel, con quien tuvo dos hijos.

En 1924, cuando se abrieron los registros de empadronamiento para las elecciones legislativas pidió ser registrada para votar. Ante la negativa de los funcionarios citó la Constitución nacional: "Para poder ejercer el derecho al voto el único requisito es ser mayor de 21 años y saber leer y escribir". Su solicitud fue elevada al Consejo de Estado que finalmente decidió otorgarle el derecho a votar.

El sufragio femenino se lograría finalmente en 1929 (aunque sólo para las mujeres que pudieran demostrar tener facultades para hacerlo, el voto sin restricciones llegaría en 1967), convirtiendo a Ecuador, junto con Puerto Rico, en los primeros países latinoamericanos en darle participación a las mujeres en comicios nacionales.

En 1941, Hidalgo fue la primera mujer en postularse a un cargo de elección popular en Ecuador y la primera elegida administradora pública.

A lo largo de su vida recibió muchas distinciones por su constante lucha por los derechos de la mujer: fue condecorada con la medalla al Mérito en 1956 y a la Salud Pública en 1971. Su ciudad natal la recuerda a través del Museo Matilde Hidalgo de Procel (Smink, 2013).

- **Bertha Lutz, Brasil**

Dilma Rousseff, es considerada una de las mujeres más poderosas del planeta. Pero la mandataria difícilmente hubiera llegado a manejar la sexta economía del mundo sin la ardua labor de feministas como Bertha Lutz, (1894-1976). Esta científica y política brasileña era hija del famoso médico de origen suizo Adolfo Lutz, pionero en Medicina Tropical, y su madre era una enfermera inglesa. De joven viajó a Europa donde conoció los movimientos de las primeras sufragistas británicas, lideradas por Emmeline Pankhurst.

Se formó como zoóloga en la Universidad de la Sorbona, en París, y a su regreso a Brasil, en 1919, logró un hito: ser contratada por el Museo Nacional de Río de Janeiro, a pesar de que en ese momento el acceso a cargos públicos estaba prohibido a las mujeres. En 1922 fundó la Federación Brasileña para el Progreso Femenino y en 1929 la Universidad de la Mujer. También estudió abogacía, y escribió un proyecto de ley para que las mujeres pudieran votar.

Su activismo jugó un papel clave para que en 1932 el presidente Getúlio Vargas autorizara por decreto el derecho de sufragio femenino, que incorporó

muchas de las sugerencias que había presentado Lutz. Así, Brasil seguiría los pasos de Uruguay, Ecuador y Puerto Rico, permitiendo a las mujeres votar, aunque el voto sin restricciones se daría en 1934. Además de su trabajo como científica, Lutz también fue pionera en la política: en 1934 fue electa diputada federal suplente y en 1936 asumió el cargo, representando a la Liga Electoral Independiente.

Desde el Congreso luchó por cambiar la legislación laboral sobre el trabajo femenino e infantil y promovió la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres. Sin embargo, su experiencia como legisladora concluyó en 1937 cuando Vargas clausuró el Parlamento. En 1948 fue delegada de Brasil ante la ONU y firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Para homenajearla, en 2001 el Congreso brasileño creó el premio Bertha Lutz para distinguir a mujeres que se destacan en su lucha por los derechos femeninos (Smink, 2013).

- **Elvia Carrillo Puerto, México**

Conocida como "La monja roja" por sus ideas socialistas, fue la principal impulsora del feminismo en México. A diferencia de sus pares en el resto de América Latina, que lucharon por el voto a través de asociaciones civiles, Carrillo Puerto se involucró directamente en política para obtener este objetivo.

Trabajó como maestra rural y en 1912 fundó la primera organización femenina de campesinos de México. A lo largo de esa década siguió organizando grupos feministas, promoviendo campañas de alfabetización, de higiene femenina y de control de la natalidad. Escribía sus discursos en español y en maya.

Justo con su hermano, Felipe Carrillo Puerto, inició uno de los movimientos sociales más importantes de la época con la creación del Partido Socialista Obrero de Yucatán. Tras la elección de su hermano como gobernador del Estado en 1922, Yucatán permitió a las mujeres votar y participar en política. Fue así como Carrillo Puerto hizo historia junto con Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cicero, convirtiéndose en las primeras mujeres mexicanas en asumir un cargo de representación popular, al ser electas diputadas del Congreso de Yucatán. Sin embargo, faltaría mucho para que las mujeres tuvieran derecho a votar en el resto del país.

En 1924, tras el asesinato de su hermano, Carrillo Puerto fue obligada a dejar su cargo y mudarse a Ciudad de México, donde continuó con su campaña por la educación de las mujeres y el sufragio femenino.

A pesar de que logró reunir miles de firmas a favor del voto femenino, recién en 1947 se les daría el derecho a las mujeres a participar en elecciones municipales. El derecho pleno a participar en comicios nacionales llegaría en 1953, convirtiendo a México en uno de los últimos países de América Latina en aprobar el sufragio femenino, junto con Colombia (1954), Honduras, Nicaragua y Perú (1955), y Paraguay (1961).

En octubre 15 de 2013, el Senado de México anunció la creación del premio Elvia Carrillo Puerto para conmemorar cada año el Día Internacional de la Mujer (Smink, 2013).

- **Eva Duarte de Perón, Argentina**

Fue la segunda esposa del expresidente Juan Domingo Perón, fundador del peronismo, la principal fuerza política del país. Sin embargo, no hay muchos que cuestionen el papel que jugó la ex primera dama de Argentina (1946-1952) para que las mujeres obtuvieran el derecho a votar, en 1947. Desde el comienzo de la gestión de su marido, Evita –como era conocida popularmente- se expresó públicamente a favor de la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer.

Duarte de Perón fue una de las principales impulsoras del proyecto de ley que presentó el peronismo a poco de asumir para permitir el sufragio femenino, tarea que le valió muchas críticas.

Tras promulgar la Ley el 23 de septiembre de 1947, el presidente Perón le entregó el documento a su esposa, quien celebró el acontecimiento con un histórico discurso transmitido por cadena nacional. En 1949, Evita fundó el Partido Peronista Femenino para aumentar la influencia de las mujeres en la política. El movimiento, de fuerte base sindical, fue la primera fuerza política femenina masiva del país.

A través de la reforma constitucional de 1949 también propuso la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad compartida, aunque esos derechos quedarían derogados tras el golpe militar de 1955 y recién se restablecerían en 1985. En 1951, la imagen de Duarte de Perón votando por primera vez desde su lecho de muerte simbolizaría para la eternidad el papel que jugó la ex primera dama en la obtención del voto femenino.

Más allá del rol indispensable que jugó Evita, muchos creen que la mujer que más hizo en la historia de Argentina para promover los derechos femeninos fue Alicia Moreau de Justo (1885-1986), una médica, política y militante de los derechos humanos que fundó la Unión Feminista Nacional en 1918.

Tras la muerte en 1928 de su esposo, el fundador del Partido Socialista, Juan B. Justo –el único partido que proclamaba la igualdad política y laboral de las mujeres- Moreau de Justo continuó haciendo campaña por el sufragio femenino, elaborando un proyecto de ley en 1932 que obtuvo la aprobación de la Cámara de Diputados, pero que fue rechazado por el Senado (Smink, 2013).

### 3.4. El Sistema de Cuotas de Género en América Latina

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas o en listas de resultados electorales, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política (Fernández A. , 2011).

La idea central de los sistemas de cuotas es seleccionar mujeres para puestos en las instituciones de gobierno y garantizar que éstas no queden marginadas de la vida política o tengan una presencia meramente decorativa. Las cuotas se pueden aplicar como una medida temporal, es decir, hasta que las barreras que impiden el acceso de las mujeres a la política sean eliminadas (Fernández, 2011).

Hay toda una polémica a favor y en contra de esta medida discriminatoria, correctora de una escasez, temporal y justificada en cada contexto social y en nuestros días. Si bien es cierto que se trata de discriminación en positivo, es discriminación, al fin y al cabo, y el debate se centra en la justicia, equidad y carácter democrático de dicha medida. Pero, por otro lado, otro tanto podríamos decir sobre la no presencia o reducida participación de las mujeres en los espacios de poder político. Por todo lo cual, llegar a una conclusión sobre el tema es poco menos que imposible, y sólo desde una posición político-ideológica o jurídica se podría arribar (Fernández A. , 2011).

A favor de las cuotas se puede argumentar grosso modo que: evitan la discriminación y fomentan la igualdad de oportunidades entre hombres y

mujeres, es un derecho político de las mujeres a la representación formal tendiente a la equidad, es una necesidad que la experiencia de las mujeres también esté en la vida pública, visibilizan la discriminación de género y mantienen el tema en la agenda política del país, es parte de la ampliación y profundización, así como la calidad de la democracia misma. (Fernández A. , 2011).

A más de dos décadas de la adopción de las cuotas de género en América Latina, aún no ha sido posible generar condiciones de igualdad real en la participación política entre varones y mujeres. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, el promedio regional de participación política femenina en la Cámara Baja o Única en el año 2012 fue del 23,30 %. Si bien las cuotas han promovido en forma efectiva el acceso de mujeres a las listas legislativas de candidatos, incrementando en consecuencia sus posibilidades de resultar electas, no han sido capaces de generar condiciones equitativas en la competencia electoral entre varones y mujeres a la vez de modificar aspectos histórico-culturales (Albaine, 2014).

En este escenario la paridad política de género, entendida como una medida definitiva que reformula la concepción del poder político redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, está cobrando relevancia en diversas regiones del mundo. A nivel mundial, el país pionero en incorporar la paridad política de género ha sido Francia en el año 2000. Más de una década después que se aprobara este mecanismo en ese país se adicionaron once Estados más que han introducido en sus legislaciones electorales disposiciones que consagran la participación paritaria entre hombres y mujeres en las listas para cargos de elección popular, a saber: En Europa se sumaron Bélgica (2002) y España (2007); en América Latina: Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Honduras (2012), México (2014) y Nicaragua (2010); en África: Túnez (2011), Kenia (2010), y Senegal (2010) (Albaine, 2014).

En América Latina, la voluntad hacia la adopción de la paridad política de género ha sido plasmada en el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010). El primero de estos promueve consolidar este mecanismo como política de Estado al establecer que se trata de uno de los propulsores determinantes para construir democracias igualitarias en el ámbito político, económico y social en la región; mientras que el segundo establece que se trata de una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad (ONU, 2011). Como afirman Escalante y Méndez (2010), en el espacio político se continúan reproduciendo patrones patriarcales y se manifiesta la discriminación de género, la situación de



desigualdad en las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, y de los patrones sociales y culturales masculinos sobre los femeninos. Es decir, que se perpetúa la masculinización de los espacios públicos y políticos (Albaine, 2014).

Desde la década del 90 diversos países de América Latina, a partir de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y las Recomendaciones y Plataformas de Acción de la Conferencia Mundial de Nairobi (1985) y la Conferencia de Beijing (1995), incorporaron en su diseño institucional las cuotas de género como mecanismo tendiente a promover la inclusión de las mujeres en los espacios políticos de toma de decisión. Tras su implementación, esta medida ha ido perfeccionándose, incorporando restricciones tales como el mandato de posición y/o la aplicación de sanciones ante su incumplimiento; e incluso en algunos casos se ha incrementado el valor mínimo de la cuota establecida. Los países que han adoptado esta medida para regular la confección de las listas legislativas de candidatos en términos de género han sido Argentina (1991), Bolivia (1997 hasta 2009), Brasil (1997), Colombia (en 1992 y 2011), Costa Rica (1996 hasta 2009), Ecuador (1997 hasta 2008), El Salvador (2013), Honduras (2000 hasta 2012), México (1996 hasta 2014), Panamá (1997 hasta 2012), Paraguay (1996), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997) y Uruguay (2009) (Albaine, 2014).

En 1991, Argentina adoptó la primera ley de cuotas de género del mundo. Desde entonces, prácticamente todos los Estados latinoamericanos establecieron normas que exigen la incorporación de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular, posicionando a la región en la vanguardia internacional. En promedio, las cuotas ampliaron la representación descriptiva de las mujeres en los Congresos nacionales (es decir, su presencia numérica), aunque su implementación tuvo limitaciones -como el “cumplimiento minimalista” de las élites (Archenti y Tula, 2017; Borner et al., 2009) o las maniobras para burlar la ley (Hinojosa y Vázquez Correa, 2018), que demandaron esfuerzos reiterados para garantizar su aplicación en distintos países (Piscopo, 2015; Caminotti, 2016). Dos décadas más tarde, en la región se inicia el tránsito desde el modelo inicial de cuotas mínimas hacia la paridad, que establece un criterio de equivalencia numérica de mujeres y hombres en el acceso a las candidaturas a los cargos de elección popular. (Caminotti & Del Cogliano, 2020).

Al analizar la normativa vigente en la materia es posible detectar que las cuotas de género varían en la región a razón de cinco aspectos clave: 1) el porcentaje mínimo de uno o ambos sexos que debe contener la boleta electoral, 2) la existencia o no de un mandato de posición capaz de regular las posiciones

mínimas en que deben ser dispuestos los candidatos de cada sexo; 3) la existencia o no de aplicación de sanciones a las fuerzas políticas que no den cumplimiento a la norma, 4) la especificación de la medida respecto a su aplicación para la nómina de candidatos titulares y suplentes y 5) si se establece o no un sistema de suplencia en términos de sexo capaz de garantizar el objetivo inicial de las cuotas en caso que algún candidato renuncie a su cargo antes o después de resultar electo. La combinación de estos elementos establece desde el plano formal diversas condiciones para promover el acceso y permanencia de las mujeres en los cargos legislativos de gobierno (Albaine, 2014).

En América Latina seis países han incorporado la paridad política de género en su Constitución Política y/o normativa electoral nacional: Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Honduras (2012), México (2014) y Nicaragua (2010). Los cinco primeros se caracterizan por tener como antecedente la implementación de cuotas de género y haber adoptado en forma obligatoria para todos los partidos y agrupaciones en su dinámica interna el principio paritario para competir por los cargos de representación ciudadana del ámbito nacional y local de gobierno. Por el contrario, Nicaragua es uno de los países de América Latina que jamás ha adoptado una normativa sobre cuotas tendientes a promover la participación política femenina habiéndose adoptado la paridad de género en forma no vinculante (Albaine, 2014).

### 3.5. La equidad de género

La equidad de género se ha definido como: “Principio que, conscientes de la desigualdad existente entre mujeres y hombres, permite el acceso con justicia e igualdad de condiciones al uso, control, aprovechamiento y beneficio de los bienes, servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad; lo anterior con el fin de lograr la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar”. (Solorio, diputados.gob.mx, 2014).

Si bien en términos jurídicos, mujeres y hombres gozan de iguales derechos para participar en la vida política del país, esta igualdad de jure no ha logrado traducirse en la presencia y participación igualitaria de unas y otros en el ámbito público y la representación política. Por el contrario, estos espacios todavía suelen leerse y comprenderse en códigos masculinos, lo que implica que los cargos públicos, ejecutivos, de adopción de decisiones políticas y todos aquellos que implican el ejercicio del poder público, sean ocupados mayoritariamente por hombres y, por ende, se margina a las mujeres de los procesos estratégicos y definitorios de la agenda pública, así como de las

deliberaciones sobre asuntos de vital importancia para el interés colectivo. Esta situación de franca discriminación hacia las mujeres ha motivado el reconocimiento internacional y nacional acerca de la necesidad de poner en marcha medidas afirmativas en beneficio de las mujeres. (Medina, 2010).

Por ejemplo, en México, hasta el año de 1996, fue que se estableció que sólo se podían tener hasta un 70% de legisladores del mismo género, esto derivado de que las candidaturas propietarias eran designadas mayormente para hombres, dejando sólo algunos espacios, muy pocos, para mujeres titulares y la mayoría de mujeres que eran contempladas, que en realidad eran pocas, cubriendo las posiciones de las candidaturas suplentes, ya que durante 25 años de análisis del tema de la equidad de género, se puede observar que ha resultado como práctica común, que, en legislaturas, tanto en los H. Congresos de los Estados como en la Cámara de Diputados, las mujeres sean integrantes de comisiones de asuntos de relevancia menos significativa, y han sido, hasta la fecha, muy pocas las legisladoras que presiden las comisiones, sobre todo de las consideradas “importantes”, y cuando lo hacen, son designadas como titulares en comisiones de las contempladas como “para mujeres”, como lo es la Comisión de Igualdad de Género.

Fue entonces que, en el año 2008, destacó la implementación del sistema de cuotas de género, una acción afirmativa que obligó en el ámbito federal en México, a no presentar más de 60% de candidaturas de un mismo sexo en los comicios para el Congreso Federal. Esta medida fue aprobada como parte de las reformas aplicadas al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de enero de 2008 (Medina, 2010).

Fue apenas en las elecciones del 2009 cuando se instrumentaron por primera vez estas cuotas de género, anteriormente venía aplicándose la ecuación 70/30 en las candidaturas para las elecciones legislativas federales. Dichas cuotas, si bien han sido importantes en el propósito de aumentar la presencia de las mujeres en los espacios de representación política, al mismo tiempo, han resultado ser insuficientes y limitadas si se considera que no se logró contar siquiera en el Congreso Federal con una “masa crítica” de mujeres, esto es, una presencia mínima suficiente capaz de incidir de manera efectiva en la definición de la agenda pública y en la adopción de decisiones políticas, como primer paso hacia una distribución equitativa y equilibrada del ejercicio del poder entre mujeres y hombres (Medina, 2010).

### 3.6. La violencia política en razón de género

La violencia contra las mujeres en política es cada vez más reconocida alrededor del mundo, pero especialmente en América Latina, como una nueva táctica para impedir la participación política de las mujeres. El problema de la "violencia contra las mujeres en política", como estas acciones se conocen, ha aumentado la preocupación de organizaciones de la sociedad civil internacionales (OSC) alrededor del mundo. (Krook & Restrepo, 2016).

Sin embargo, este fenómeno ha recibido más atención en América Latina, donde numerosos actores, como mujeres electas, periodistas, académicas, OSC, e incluso tribunales electorales, han buscado visibilizar este problema. Estas organizaciones buscan combatir la violencia y el acoso político con numerosas estrategias para proteger los derechos de las mujeres a la participación y salvaguardar la integridad de los procesos electorales. Como resultado, cada vez es posible encontrar más evidencia de la violencia contra las mujeres en política en los países de la región. Al mismo tiempo es posible encontrar numerosas soluciones, incluidas leyes para criminalizar estas conductas. (Krook & Restrepo, 2016).

En América Latina este concepto apareció primero en Bolivia en el año 2000, cuando varias concejales se reunieron en un seminario en la Cámara de Diputados para discutir reportes en relación con el acoso y la violencia contra las mujeres en municipios rurales. Diversos eventos que se realizaron a partir de esta reunión jugaron un papel fundamental en toda la región, para dar nombre a este fenómeno, definir sus límites en términos del tipo de acciones que constituyen violencia y acoso político, y privilegiar reformas legales como la estrategia primaria para combatir este fenómeno creciente. La Asociación de Concejales de Bolivia (Acobol) ha sido fundamental en este proceso. Poco tiempo después de su primera reunión, Acobol logró que el Congreso, en el año 2001, se comprometiera a trabajar en legislación para combatir este problema. Una propuesta fue presentada finalmente durante la legislatura de 2005-2006 como una iniciativa de la sociedad civil en conjunto con parlamentarias y organizaciones civiles (Krook & Restrepo, 2016).

La reforma resultante, Ley 243 contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres, refleja el trabajo inductivo de Acobol y otras mujeres políticas y activistas, en lo referente al nombre y las manifestaciones de este fenómeno. La Ley 243 protege a las mujeres candidatas, elegidas, nombradas y a aquellas que ejercen funciones políticas, que se enfrentan a esfuerzos por alejarlas de la toma de decisiones en razón de género. La ley define "acoso político" como "al

acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas" y la "violencia política" como "las acciones, conductas y agresiones que causen daño físico, psicológico o sexual" que tengan como propósito reducir, suspender, impedir o restringir el ejercicio de las funciones de su cargo a una mujer política, o inducirla, en contra de su voluntad, a actuar de una manera particular, o dejar de hacerlo, en relación con su mandato político. El Artículo 8 enumera una larga lista de comportamientos que constituyen acoso y violencia contra las mujeres en la política. Es interesante que, si bien la ley menciona acciones físicas y sexuales, todos los ejemplos dados caen en la categoría de violencia psicológica, probablemente porque hay menos consenso respecto a su definición como "violencia" (Krook & Restrepo, 2016).

En 2007, poco después de que el proyecto de ley fuera presentado, en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se firmó el Acuerdo de Quito en el que se reconoce este problema por primera vez en una escala más amplia. Los firmantes acordaron "(...) adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos" (Krook & Restrepo, 2016).

Recientemente, diputadas y senadoras en varios países de la región han propuesto leyes en este sentido. En 2011, al mismo tiempo que la propuesta boliviana era considerada, una ley contra el acoso y la violencia política era presentada en Ecuador por la congresista Lourdes Tibán Gualá. Una propuesta similar tuvo mayor éxito, aunque sólo parcialmente, en México. Allí, la senadora Lucero Saldaña presentó una ley en este sentido en noviembre de 2012. La ley mencionaba de manera explícita la ley contra el acoso y la violencia política en Bolivia, y muchas frases fueron tomadas del texto original. La propuesta mexicana se diferencia sobre todo porque buscaba modificar la legislación existente en lugar de crear nuevas leyes. Este proyecto modifica la ley que garantiza a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia y el Código Federal Electoral. El lenguaje y los objetivos son, no obstante, los mismos: criminalizar actos de violencia física, psicológica o sexual perpetrados contra una o más mujeres con el propósito de impedir su acceso a, o desempeñar, un cargo de representación política. La propuesta fue aprobada de manera unánime en el Senado en marzo de 2013, pero no formó parte de la agenda de la Cámara de Diputados. No obstante, el tema persistió en la agenda política, con varios actos organizados en 2014; en abril de 2015, en la segunda vuelta de las elecciones de junio, el Senado emitió una opinión exhortando al Instituto Nacional Electoral y al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) para que

respondieran al incremento en el número de casos de violencia política contra mujeres reportados en los tribunales electorales locales. El Conapred hizo un llamado a los partidos políticos y distribuyó una guía para elecciones libres de discriminación (Krook & Restrepo, 2016).

En otros países de la región también se han presentado proyectos de ley. En febrero de 2013, la congresista peruana Verónica Fanny Mendoza Frisch introdujo un proyecto de ley para combatir el acoso político contra las mujeres; en marzo de 2013, una propuesta presentada por Pilar Porras Zúñiga, diputada costarricense, buscaba también prevenir y erradicar el acoso o violencia política contra las mujeres (Krook & Restrepo, 2016).

Estas leyes son un claro ejemplo de la difusión, al menos en los países de la región, de iniciativas para criminalizar el acoso y la violencia política contra las mujeres. Al mismo tiempo, han inspirado un creciente interés en este fenómeno en la academia latinoamericana. (Krook & Restrepo, 2016).

Machicao (2004) define al acoso y violencia política en razón de género como: Una expresión más de la violencia de género, un hecho político producido por las relaciones de fuerza y poder que aluden a la construcción social entre hombres y mujeres en la sociedad. Se trata por lo tanto de una categoría analítica y teórica que visualiza los hechos, los significados y las palabras, desde un determinado lugar y posición política frente a las relaciones de poder y las prácticas sociales de dominio que representan un ejercicio extremo de autoritarismo considerado legítimo por los sujetos que lo ejercen. Por lo tanto, el acoso político o la violencia política se constituye en un delito contra las mujeres, es una acción ilícita por la cual una o varias personas en ejercicio del poder público presiona, persigue, hostiga y amenaza a otra con la finalidad de apropiarse de su poder o inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad y de sus principios ético-políticos. Es decir, que el mayor protagonismo de las mujeres en los procesos de toma de decisión puso de manifiesto en el ámbito público la subordinación y dominación que ha sufrido históricamente este grupo social. Esta situación ocurre más allá de los avances normativos tendientes a promover la participación política de las mujeres tal como las cuotas o la paridad política de género (Albaine, 2014).

Son innumerables los casos en todos los países latinoamericanos en los que las mujeres han sido víctimas de violencia política por cuestiones de género, un ejemplo muy significativo y que tuvo resonancia a nivel internacional, fue el caso que se presentó en México, denominado “Las Juanitas de San Lázaro”, que fue un burdo intento para burlar la equidad de género, y que se presentó tras las

elecciones y al rendir protesta en la Cámara de Diputados en el mes de septiembre del año 2009, cuando 10 personas, ocho mujeres y dos hombres, solicitaron licencia en ese momento, con la finalidad de que las mujeres serían sustituidas por sus suplentes hombres, que eran sus esposos, sus hermanos, familiares o sus líderes políticos y los hombres serían reemplazados por mujeres. Y este fenómeno se repitió en el año 2018, con “Las Manuelitas de Chiapas”, donde intentaron repetir la misma fórmula, tan deshonesto como inaceptable.

### 3.7. Mujeres presidentes en América Latina

A pesar de los esfuerzos y de las acciones para lograr el acceso a las mujeres latinoamericanas a la máxima posición política de un país, que es la presidencia, sólo han sido 10 las que han accedido a tan alto honor, unas heredando la posición, y otras, resultando electas a través de ejercicios electorales. Dichas mujeres son:

- **María Estela Martínez Cartas de Perón, Presidente de Argentina** (1º de julio de 1974 - 24 de marzo de 1976)

Conocida como Isabel Martínez de Perón, fue la primera mujer presidente del mundo ya que asumió el poder tras la muerte de su marido Juan Domingo Perón. Ella fue la tercera esposa y se desempeñó como vicepresidente (1973-1974) de su administración. Su régimen heredó problemas de inflación, disturbios laborales y violencia política. Intentó resolver los problemas nombrando nuevos ministros del gabinete, imprimiendo dinero para pagar las deudas externas e imponiendo el estado de sitio en noviembre de 1974 cuando el país estaba al borde de la anarquía. La situación económica y política siguió empeorando y el 24 de marzo de 1976 fue apresada por agentes de la Fuerza Aérea y mantenida bajo arresto domiciliario por cinco años. En 1981 fue condenada por prácticas corruptas, pero fue puesta en libertad condicional en el verano de ese año y se exilió en España. Indultada a finales de 1983, presentó su dimisión como directora del Partido Justicialista, el partido peronista, desde su casa en Madrid en 1985 (Los editores de Encyclopaedia Britannica, s.f.).

- **Lidia Gueiler Tejada, Presidente de Bolivia** (16 de noviembre de 1979 -17 de julio de 1980)

Fue la primera mujer en presidir Bolivia y la segunda mujer en la historia de América Latina en asumir la presidencia de un país, después de acceder María Estela Martínez de Perón a la presidencia de Argentina. Se destacó por su lucha

de las causas políticas y sociales, defensa de la paz y de la igualdad de sexos. A su muerte fue despedida como uno de los íconos de la recuperación del Estado de derecho. Desde 1948 militó en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en el que se formó políticamente y destacó como dirigente femenina y de la juventud.

El gobierno de Lidia Gueiler, de carácter progresista, estableció una alianza con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y hubo de enfrentarse a una grave situación económica que intentó reconducir con medidas impopulares, como la devaluación de la moneda, el incremento del precio de los carburantes y los ajustes en los precios del transporte y de algunos alimentos básicos de la cesta familiar; tales medidas fueron denunciadas por la Central Obrera Boliviana (COB), que convocó una huelga general y bloqueó los caminos.

En respuesta, Gueiler convocó a elecciones para el 30 de junio de 1980, pese a la oposición del Alto Mando de las Fuerzas Armadas. Allí existía un grupo fuerte de oposición que desafiaba el poder civil. Las elecciones se realizaron y, una vez más, no había un candidato con mayoría absoluta; la decisión quedó en manos del Congreso. Sin embargo, dieciocho días después de las elecciones, el general Luis García Meza encabezó un golpe de estado y se hizo con el poder. Lidia Gueiler fue obligada por los militares golpistas a firmar su renuncia a la presidencia. Encontró asilo en la Nunciatura Apostólica, donde permaneció tres meses; después viajó a París.

Con el retorno de la democracia a fines de 1982, Lidia Gueiler Tejada fue nombrada embajadora en Colombia por el gobierno de Hernán Siles Zuazo (1982-1985). Durante el cuarto período presidencial de Paz Estenssoro (1985-1989) se estableció en Santiago de Chile, distanciada de la función pública. Fue candidata al Senado por Cochabamba con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

Ya en el Parlamento fue designada presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, vicepresidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores y presidente de la Subcomisión de Política Social, Salud y Asuntos Campesinos. Como senadora fue convocada por la Corte Suprema de Justicia para testificar en el juicio de responsabilidades contra el exdictador Luis García Meza. Entre 1990 y 1993 fue embajadora en Venezuela. En 1993 se retiró de la vida pública (Fernández & Tamaro, 2004).



- **Violeta Barrios Torres de Chamorro, Presidente de Nicaragua** (25 de abril de 1990 - 10 de enero de 1997)

Fue la primera mujer en el continente americano en ser electa al cargo de presidente de la República en Nicaragua y fue, además, la tercera mujer en ocupar la posición de jefa de Estado y jefa de Gobierno en el continente americano, después de María Estela Martínez Cartas de Perón y Lidia Gueiler Tejada.

Llegó a la presidencia de Nicaragua después de casi cinco años de campaña política en la oposición al régimen de Anastasio Somoza, en representación de la UNO (Unión Nacional Opositora), considerada como la primera mujer presidenta elegida democráticamente a nivel de Latinoamérica. Favorecida con el 54,7% de los votos, y 51 de los 92 escaños de la Asamblea Nacional, siendo un símbolo de la transición de la guerra a la paz en Nicaragua (CIDOB, 2016). El primer problema que Barrios debió afrontar fue el de disminuir la hiperinflación, debido a que en 1988 la tasa de inflación acumulada anual era de 33.603%, así mismo tenía que recuperar la economía nicaragüense, teniendo en cuenta que al iniciar la década de los noventa la deuda externa era de US \$8.064 millones y el volumen de las exportaciones era comparable con el del año 1966. Adicional a eso el producto interno bruto *per cápita* era similar al registrado en 1945 lo cual situaba al 70% de la población por debajo de la línea de pobreza (Ruiz & Camargo, 2018).

Fue caracterizada por la prensa nacional e internacional como una mujer de carácter fuerte y comprometida con su país, tal y como lo tituló el *Diario El País* el 11 de marzo de 1990 en su titular “Violeta Barrios de Chamorro ¡Aquí mando yo!” donde demostró su firmeza en las decisiones y dejó claro que a partir de sus propuestas el país tomaría un rumbo nuevo (Ruiz & Camargo, 2018).

- **Rosalía Arteaga Serrano de Córdova, Presidente del Ecuador** (9 de febrero de 1997-11 de febrero de 1997)

Fue la primera y única mujer presidente y Vicepresidente Constitucional del Ecuador. Gobernó durante dos días en Ecuador en 1997. Ella había ocupado la vicepresidencia en la administración de Abdalá Bucaram, el cual fue destituido de su cargo por alegaciones de incapacidad mental para gobernar. Arteaga acogándose a la constitución de su país se convirtió en presidente. (Los editores de Encyclopaedia Britannica, 2020).

- **Mireya Elisa Moscoso Rodríguez de Arias, Presidente de Panamá** (1º. de septiembre de 1999 - 1º. de septiembre de 2004)

Fue candidata a la presidencia de la República de Panamá por cuatro partidos políticos en 1994 y logró el triunfo en las elecciones presidenciales el 2 de mayo de 1999 con el 42% de los votos. Durante su gobierno se modernizó el sistema administrativo y se realizaron inversiones públicas principalmente a programas sociales y rurales para mejorar la calidad de vida principalmente de la población del interior del país (buscabiografias.com, s.f.).

- **Verónica Michelle Bachelet Jeria, Presidente de Chile** (11 de marzo de 2006 - 11 de marzo de 2010 y del 11 de marzo de 2014 – 11 de marzo de 2018)

En diciembre de 2005 logró imponerse en las elecciones después de derrotar en dos rondas al candidato de la derecha, Piñeros. Durante su gobierno, Bachelet se concentró en mejoras para la infancia y en la crisis económica que vivía su país. Al final de su primer periodo su popularidad era bastante elevada (80%). Durante el periodo posterior a su primer mandato, Bachelet trabajó como directora ejecutiva de ONU Mujeres. Después de abandonar el organismo internacional, hizo pública su candidatura a la presidencia de Chile. Se alzó una vez más con la victoria, después de derrotar en dos rondas a la candidata de derecha Evelyn Matthei.

Su gobierno se caracterizó por una buena gestión de recursos, que se expresa en la evolución de los macro indicadores económicos.

Otro de los puntos altos del gobierno de Bachelet está relacionado con la confiabilidad y popularidad, que expresaron los ciudadanos durante gran parte de su actuar político (Ruiz & Camargo, 2018).

- **Cristina Elisabet Fernández Wilhelm de Kirchner, Presidente de Argentina** (10 de diciembre de 2007 - 9 de diciembre de 2015).

La triunfal elección de Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente Néstor Kirchner, en las presidenciales de octubre de 2007 de Argentina, sentó un precedente mundial que rememoró las peripecias político-conyugales del peronismo, el movimiento del que ambos eran militantes pero que reinterpretaron con un nuevo ismo, el de su apellido. Hacedora de una carrera política propia –diputada provincial, diputada nacional y tres veces senadora-, que la convirtió en 2003 en una especialmente influyente primera dama,

Fernández representaba dentro del kirchnerista Frente Para la Victoria (FPV) un justicialismo trascendido y una centroizquierda vagamente socialdemócrata, que apostaba por continuar la línea gubernamental de su carismático marido, aunque, presumiblemente, con unos matices más moderados e internacionalistas (CIDOB, Centro de Pensamiento Global, s.f.).

Tras arrinconar a sus adversarios en el peronismo y anular en las urnas a una oposición fragmentada, la mandataria electa se comprometió a mantener la bonanza económica, a profundizar la lucha contra la pobreza y el paro con políticas expansionistas, a consolidar la emancipación de la deuda y a seguir achicando la impunidad de los crímenes de la dictadura, si bien los retos más urgentes los ponían la inflación y la crisis energética (CIDOB, Centro de Pensamiento Global, s.f.)

Una de las características de la orientación política de Fernández es el norte social. Esto se traduce en la lucha contra la pobreza, resaltada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). De igual manera luchó contra la crisis financiera entre 2008 y 2009, expresando su descontento con las políticas internacionales de organismos como el FMI, que buscan flexibilizar las economías nacionales. Durante su mandato, Argentina participó en los foros internacionales del G20. (CIDOB, Centro de Pensamiento Global, s.f.). Actualmente se desempeña como Vice presidente de Argentina, desde el 10 diciembre de 2019.

- **Laura Chinchilla Miranda, Presidente de Costa Rica** (8 de mayo de 2010 - 8 de mayo de 2014)

En el 2008, motivada por los excelentes resultados en los sondeos de popularidad de su país, renunció a todos los cargos públicos, un año más tarde presentó de manera oficial su aspiración para las elecciones presidenciales de 2010 como candidata del Partido de Liberación Nacional (PLN) y donde obtuvo el triunfo el 7 de febrero con un 46,8% de los votos a su favor, 70 años después de que las mujeres ejercieran por primera vez el voto en este país (Rodríguez, 2011).

Su programa de gobierno estuvo encaminado en aras de una Costa Rica segura y próspera, favoreciendo las MiPymes, ampliando la red del tratado de libre comercio TLC al mercado chino y europeo, aumentando la producción nacional, mejorando la educación, disminuyendo la pobreza y aumentando las obras públicas, además trabajó arduamente en la seguridad ciudadana y la seguridad social de la mano con las fuerzas públicas (policía, porque no tenía

ejército desde 1948) brindando bienestar y poniendo en marcha la ley contra la delincuencia organizada, haciendo frente contra las mafias colombianas y mexicanas. Así mismo, aplicó impuestos específicos para el financiamiento de la policía. Desde el comienzo puso acento en la familia tradicional y mostró su oposición a cualquier cambio que fuera en contra de los preceptos de la iglesia tales como el aborto y la unión homosexual. El país ocupó el sexto puesto en desarrollo sostenible; sin embargo, respecto al *ranking* de corrupción pasó del puesto 41 en el 2010 al 47 en el 2014. El objetivo de una Costa Rica más segura se vio reflejado al finalizar su gobierno evidenciado en una disminución de la tasa de homicidios donde en el año 2010 se producían 527 y al finalizar su periodo en 2014 la totalidad fue de 477 (Ruiz & Camargo, 2018).

- **Dilma Vana Rouseff, Presidente de Brasil** (1° de enero de 2011 - 31 de agosto de 2016)

El 31 de octubre de 2010 Dilma Rousseff logró la presidencia de Brasil al conseguir más del 55% de los votos emitidos, convirtiéndose de esta forma en la primera mujer en alcanzar el cargo. Su más cercano contrincante, el opositor José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), recibió alrededor del 44,78%.

El 26 de octubre de 2014, Dilma fue reelegida presidenta de Brasil con el 51% de puntos porcentuales versus el 49% de su contrincante Aécio Neves. Estos resultados convirtieron a la reelección de Dilma en la más disputada de la historia republicana de Brasil. En realidad, su triunfo tuvo lugar debido a una pequeña ventaja de alrededor de tres millones de votos en contra del candidato opositor. Por otro lado, el jueves 12 de mayo de 2016, Dilma fue destituida de su cargo después de 21 horas de reunión en el Senado y un efusivo discurso de Dilma Rousseff en el cual declaró que su destitución era un golpe de Estado organizado por quien fuera su vicepresidente. (Ruiz & Camargo, 2018).

Cabe señalar que, en Brasil, la alta tasa de diversidad política se ve disminuida por la poca participación de mujeres en los cargos ministeriales y en el rígido esquema meritocrático de estos cargos, pues para la fecha de 2016 ninguna mujer estaba ocupando el cargo de ministra. De la misma manera, inmediatamente después de que Dilma fuera reelecta, solamente seis mujeres lograron ocupar cargos ministeriales (Ruiz & Camargo, 2018).

- **Sila María Calderón Serra, Presidente de Puerto Rico** (2 de enero de 2001- 2 de enero de 2005)

En noviembre de 1996, fue elegida Alcaldesa de San Juan, con el 51 por ciento de los votos. Fue la octava Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Fue la primera mujer en ocupar el puesto, con el 48.5 por ciento de los 1.9 millones de electores que acudieron a las urnas, y fue la octava persona nacida en Puerto Rico en ocupar dicho puesto. (Moreno, Ramírez, De la Oliva, & Moreno, 2020).

### 3.8. Primeras Ministras en América Latina

En cuanto a Primeras Ministras en Latinoamérica, han sido muy pocas, sólo cinco, las mujeres que han podido acceder a esa posición, entre las cuales se encuentran: Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tobago y en Jamaica, Portia Simpson-Miller, Ertha Pascal Trouillot en Haití, Janet Jagan quien gobernó la Guyana entre 1997 y 1999 y Sila María Calderón, que se convirtió en la primera mujer presidente elegida de Puerto Rico.

### 3.9. Mujeres candidatas a la Presidencia de la República en México

Como ejemplo, en México, considerada una de las democracias más longevas del mundo, país que ocupa el segundo lugar como la economía más competitiva de América Latina, de acuerdo al Reporte sobre la Competitividad Global 2019, del Foro Económico Mundial, que está posicionado en el lugar 16 a nivel mundial, en el año 2020, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, y que es considerado el país más visitado de Latinoamérica, hasta la fecha, sólo cinco mujeres han tenido la oportunidad de participar como candidatas a la Presidencia de la República, sin haber resultado electas, las cuales fueron: María del Rosario Ibarra de la Garza en los años 1982 y 1988, por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Cecilia Soto González en 1994 por el Partido del Trabajo, Marcela Lombardo Otero en el año 1994 por el Frente Democrático Nacional (coalición de izquierda), Dora Patricia Mercado Castro en 2006 por el Partido Alternativa Socialdemócrata, Josefina Vázquez Mota en 2012, por el Partido Acción Nacional y Margarita Ester Zavala Gómez del Campo en el año 2018, también por el Partido Acción Nacional. Hay que destacar que la mayoría de dichas mujeres fueron candidatas de partidos de izquierda, que el partido político que gobernó el país durante setenta años, el Partido Revolucionario Institucional, nunca ha postulado a una mujer y que, hasta el inicio del año 2021, ninguna mujer ha ocupado el cargo de Presidente de la República. (Gaceta económica, 2019).

### 3.10. Esfuerzos legislativos en México sobre la participación política de la mujer

En México, el tema de la participación política de la mujer ha cobrado una relevancia cada vez mayor, por lo cual ya existen en la normatividad mexicana varias leyes que dan sustento a esta demanda tan significativa, como lo son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Artículos 1º. y 41, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), la Ley General de Partidos Políticos y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otras; además, en cuanto a reformas constitucionales efectuadas para tal efecto se realizaron, en el año 2011, la Reforma en Materia de Derechos Humanos y en el año 2014, la Reforma Electoral en Materia de Paridad de Género. Y sobre avances en materia de política pública de igualdad, podemos identificar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, por mencionar algunos.

## 4. CONCLUSIONES

Las mujeres han sido un eslabón muy importante a lo largo de la historia latinoamericana, y en política, no puede ser la excepción, ya que, del total de la población mundial, representan el cincuenta por ciento y por lo tanto, lo justo es que deberían de ocupar la mitad de las posiciones de poder y no es ni ha sido así ni remotamente en ningún país, y, aunque es innegable que las mujeres poseen intereses, necesidades y preocupaciones distintas en algunos aspectos con respecto a las de los hombres, queda manifiesto que la única manera de cubrir dichas necesidades es por medio de la inclusión de las mujeres a las posiciones de poder y decisión, y a pesar de que la participación política de la mujer tiene tanto impulsores como detractores, ya que los estereotipos y prejuicios no pueden eliminarse de un día para otro, en América Latina, derivado de significativos cambios, la participación de las mujeres en la esfera política ha aumentado gradualmente, tal vez no en la dimensión y con la rapidez deseable para los partidarios del tema, pero desde los años setentas se puede apreciar que fueron tiempos donde las mujeres comenzaron a organizarse en importantes movimientos feministas, a manifestarse en distintos foros, a exigir sus derechos políticos con más contundencia en todos los ámbitos y a tener una participación política más visible, y a pesar de que, por ejemplo, el voto femenino fue

incorporado con mucha resistencia, se pueden encontrar en este periodo a las primeras mujeres presidentes de sus países, como es el caso de María Estela Martínez Cartas de Perón, Presidente de Argentina en 1974, quien asumió el poder tras la muerte de su esposo.

Es evidente que los gobiernos encabezados por mujeres representaron para sus protagonistas, para sus compatriotas y para las mujeres del mundo en general, además de una muestra de que las mujeres son capaces de dirigir el rumbo de un país, también una prueba de que las sociedades latinoamericanas han sido cada vez más abiertas a considerar espacios para las mujeres en el ámbito político, sobre todo en las altas esferas.

El aumento de la participación de las mujeres latinoamericanas en la política se debe a una articulación de diversos factores de varios ámbitos, relacionados con cambios en la percepción sobre las mujeres y su desempeño en distintos rubros, así como de la condición de igualdad entre hombres y mujeres, la legislación a favor, las leyes de cuotas, la visibilización de las mujeres, la lucha y erradicación contra la violencia política contra las mujeres, la promoción de la formación de liderazgos políticos femeninos, el respeto de sus derechos políticos.

Definitivamente, para que la democracia exista, deben existir de manera irrenunciable, el respeto, la equidad, la igualdad de oportunidades, la pluralidad, la competencia, la transparencia, etc., permitiendo que quienes aspiren a participar en política lo hagan en condiciones de “piso parejo” con respecto a los hombres y también a otras mujeres, sin importar el género, y con ello, al incrementar la participación política de la mujer, se legitiman los procesos y se contribuye a que la sociedad se torne más inclusiva y por ende, más participativa.

Es relevante que, desde su inicio, el siglo XXI se ha caracterizado por la irrupción de las mujeres en espacios comúnmente dominados por el hombre, y, obviamente, la escena política no ha sido la excepción. En este siglo hemos observado cambios trascendentales y relevantes para que las mujeres consigan posicionarse políticamente en todos los niveles, en la dirigencia de los partidos políticos, en las candidaturas, en la administración pública en niveles jerárquicos superiores, en los gabinetes de Estado, etc. Sin embargo, después de esa tendencia próspera analizada, desafortunadamente hubo un retroceso, y en el año 2020, menos del 10 por ciento de los países a nivel mundial, están siendo gobernados por mujeres.

Sin lugar a dudas, las mujeres buscan dejar huella y trascender, más allá del espectro que les fue conferido por tradición, rompiendo paradigmas,

sorteando limitaciones y obstáculos, e imponiéndose con un papel de mujeres pensantes, intelectuales, creativas, sensibles, con emociones, con sentimientos, que investigan, que aportan, que estudian, que se preparan, que se manifiestan, que son dignas competidoras, etc. Mantener ese espíritu es importante para las niñas de hoy, que serán las mujeres del futuro, que estén orgullosas de sus antecesoras y de la historia que las respalda e impulsa.

Una serie de sucesos han resultado en beneficios para impulsar la participación femenina en Latinoamérica dentro del sistema político, como lo son, los movimientos feministas, la resistencia de las propias mujeres, el derecho al voto, el sistema de cuotas de género, la equidad de género, la violencia política, el acceso de mujeres a candidaturas y a posiciones de poder.

Es importante que se continúen visualizando las oportunidades para las mujeres, las posibilidades que pueden tener dentro de la esfera política, que se siga luchando por espacios y que quienes los ocupen los aprovechen dignificando a la mujer como grupo. Sin dudar que en la senda a reconceptualizar la democracia y la ciudadanía resultan de gran trascendencia las interpretaciones de la política por parte de las mujeres.

En Latinoamérica, lo deseable para el futuro que se espera en cuanto a las mujeres en la esfera política, incluye el fortalecimiento de los liderazgos femeninos, tanto en zonas urbanas como rurales, apoyar las organizaciones sociales de corte político en pro de las mujeres, promover la solidaridad, apoyar la capacitación continua, buscar la concertación y la búsqueda de consensos entre mujeres, garantizar el acceso a posiciones políticas a través de las cuotas de género, promover el cambio sociocultural y suprimir los obstáculos que aún limitan el acceso de las mujeres al espacio de la toma de decisiones políticas. En general, Latinoamérica deberá seguir luchando contra la corrupción, la desigualdad, la inseguridad, las carencias, que siguen azotando a todos los países, en mayor o menor escala en relación de unos a otros.

Es indiscutible que aún falta mucho por hacer y conquistar para que la participación de las mujeres en la esfera política en Latinoamérica se desarrolle a la par que los hombres, sin embargo, hay que reconocer que los países latinoamericanos, a pesar de las resistencias naturales por el mismo arraigo al patriarcado y a la idea de la superioridad del hombre, que prevaleció por años, han dado entrada cada vez más a una participación real y a un acceso cada día más amplio a las posiciones de poder, reservadas por décadas para el género masculino. Es innegable que el cambio de mentalidad de gran parte de la sociedad ha cobrado una relevancia significativa en este tema, aunque aún prevalece entre



ciertos sectores de la sociedad el cuestionamiento de si las mujeres son capaces de encabezar la presidencia de un país, si pueden ser buenas gobernantes, si son aptas para tomar decisiones de alta responsabilidad en un juzgado, entre otras, y si su condición de mujer no las limita o las imposibilita para enfrentar los grandes desafíos que encaran quienes dirigen el rumbo de la sociedad a través del gobierno.

“Ya no acepto las cosas que no puedo cambiar... Estoy cambiando las cosas que no puedo aceptar”. Angela Davis, Activista americana.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albaine, L. (julio-diciembre de 2014). <https://ri.conicet.gov.ar/>. (C. U. Americana, Ed.) *Pensamiento Americano*, 7(13). Recuperado el 20 de 01 de 2021, de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53365/CONICET\\_Digital\\_Nro.794ba838-abeb-4646-a4a7-6e11c140287b\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53365/CONICET_Digital_Nro.794ba838-abeb-4646-a4a7-6e11c140287b_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Animal Político. (08 de 03 de 2013). Recuperado el 17 de 01 de 2021, de <https://www.animalpolitico.com>: <https://www.animalpolitico.com/2013/03/la-mujer-y-la-politica-en-mexico/>
- Bareiro, L., López, O., Soto, C., & Soto, L. (05 de 2004). *Naciones Unidas*. (N. Unidas, Editor) Recuperado el 13 de 01 de 2021, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5921/1/S0312888\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5921/1/S0312888_es.pdf)
- BBVA. (08 de 06 de 2020). <https://www.bbvaaprendemosjuntos.com/es>. Recuperado el 18 de 01 de 2021, de [https://www.youtube.com/watch?v=yw7C\\_MLqgQw](https://www.youtube.com/watch?v=yw7C_MLqgQw)
- buscabiografias.com. (s.f.). [buscabiografias.com](https://www.buscabiografias.com). Recuperado el 18 de 01 de 2021, de <https://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/8973/Mireya%20Moscoso>
- Caminotti, M., & Del Cogliano, N. (26 de 06 de 2020). *El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina*. (U. N. Martín/CONICET., (ed.) Scielo, 26(2). Recuperado el 13 de 01 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372019000200205&lang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372019000200205&lang=es)
- CIDOB, *Centro de Pensamiento Global*. (s.f.). <https://www.cidob.org>. Recuperado el 18 de 01 de 2021, de [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/argentina/cristina\\_fernandez\\_de\\_kirchner](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/argentina/cristina_fernandez_de_kirchner)
- Enciclopedia Banrepcultural. (2015). [enciclopedia.banrepcultural.org](http://enciclopedia.banrepcultural.org). Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=El\\_voto\\_femenino](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=El_voto_femenino)
- Enciclopedia Banrepcultural. (2015). [enciclopedia.banrepcultural.org](http://enciclopedia.banrepcultural.org). Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=El\\_voto](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=El_voto)
- Enciclopedia Banrepcultural. (S/F). Red Cultural del Banco de la República en Colombia. Recuperado el 17 de 01 de 2021, de

- <http://enciclopedia.banrepcultural.org>:  
[http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Participaci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica)
- Fernández Poncela, A. M. (agosto de 2006). Scielo.org.,mx. *Mujeres y política en América Latina: dificultades y aceptación social*, 19(51). Recuperado el 29 de 01 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952006000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000200005)
- Fernández Poncela, A. M. (16 de 04 de 2008). Scielo, 23(66). Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732008000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000100003)
- Fernández, A. (2011). *Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina*. Scielo. Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200010&lng=es&nrm=iso)
- Fernández, R., & Tamaro, E. (2004). <https://www.biografiasyvidas.com>. Recuperado el 20 de 01 de 2021, de <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/g/gueiler.htm>
- Gaceta económica. (09 de 10 de 2019). *Gobierno de México*. Recuperado el 28 de 01 de 2021, de <https://www.gob.mx/shcp%7Cgacetaeconomica/documentos/mexico-la-segunda-economia-mas-competitiva-de-america-latina>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (03 de 07 de 2019). [www.gob.mx](http://www.gob.mx). Recuperado el 18 de 01 de 2021, de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/64-aniversario-del-voto-de-la-mujer-en-una-eleccion-federal-en-mexico>
- Krook, M. L., & Restrepo, J. (2016). *Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones*. Scielo, 23(1). Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100127](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100127)
- Los editores de Encyclopaedia Britannica. (2020). *Britannica*. (E. Britannica, Editor) Recuperado el 19 de 01 de 2021, de <https://www.britannica.com/biography/Rosalia-Arteaga>
- Los editores de Encyclopaedia Britannica. (s.f.). *Britannica*. (E. Britannica, Editor) Recuperado el 19 de 01 de 2021, de <https://www.britannica.com/biography/Isabel-Peron>
- Luna, L. (2001). Contextos históricos discursivos de género y movimientos de mujeres en América Latina. (U. d. Murcia, Ed.) *Anuario de Hojas de Warmi*(12). Recuperado el 19 de 01 de 2021, de <https://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/166511>
- Medina, A. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. LXI Legislatura .
- Moreno, V., Ramírez, M., De la Oliva, C., & Moreno, E. y. (23 de 09 de 2020). [Buscabiografias.com](http://Buscabiografias.com). Recuperado el 20 de 01 de 2021, de <https://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/6095/Sila%20Calderon>

- Odimba On'Etambalako Wetshokonda, J. C. (julio-diciembre de 2017). *La mujer indígena y su derecho a la participación política en México*. Prolegómenos. Derechos y Valores, XX(40),145-158, XX(40), 147. Recuperado el 17 de 01 de 2021, de [www.https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87652654010](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87652654010)
- Ruiz, L., & Camargo, D. (01-06 de 2018). Estilos de liderazgo político de las presidentas elegidas democráticamente en Latinoamérica: un estudio usando modelos probabilísticos. *Revista Encuentros*, 16(01), 91-106. Recuperado el 18 de 01 de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6662646>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (31 de 10 de 2016). Gobierno de México. Recuperado el 12 de 01 de 2021, de <https://www.gob.mx/sre/articulos/participacion-politica-de-las-mujeres>
- Smink, V. (18 de 10 de 2013). *BBC News*. Recuperado el 20 de 01 de 2021, de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131018\\_100\\_mujeres\\_bastiones\\_feminismo\\_vs](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131018_100_mujeres_bastiones_feminismo_vs)
- Solorio, R. (06 de 2014). [diputados.gob.mx](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxii/parent_pargen.pdf). (C. d. Legislatura, Ed.) Recuperado el 31 de 01 de 2021, de [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxii/parent\\_pargen.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxii/parent_pargen.pdf)



# RESISTIR AL MENOSPRECIO Y LUCHAR CON EL ESTIGMA. VIOLENCIAS, DENEGACIÓN DE DERECHOS, INJURIA Y RESISTENCIAS DE PERSONAS LGBT EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Alexander Pérez Álvarez

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Nosotras hemos aprendido a vivir en resistencia. Nuestra vida es una lucha permanente para poder vivir nuestras vidas. Para vivir desde un lugar como el mío, se necesita coraje y tener la capacidad de convertir el dolor en una bandera de lucha. Ese es quizá el continuum de las mujeres diversas en nuestros países de la región, donde el machismo se impone como una norma absoluta”* (Mujer lesbiana y activista, República Dominicana, junio de 2019).

El conflicto armado interno, la migración forzada, la pobreza estructural, la colonización, las disputas por el territorio por parte de actores ilegales y bandas criminales, así como *la corrupción e impunidad*<sup>8</sup> son piezas claves de un mosaico compartido por los países donde se desarrolla esta investigación. A ello, se le suma similitudes culturales expresadas en discursos y tradiciones patriarcales donde el privilegio de la masculinidad se asume como un don natural, recrudesciendo el paisaje en una región desigual cargada de asimetrías históricas que han condenado a fronteras borrosas y desterrado a periferias sociales a *personas disidentes de la sexualidad hegemónica*.

La sexualidad está sujeta a unas lógicas binarias que han operado socialmente de manera opuesta, naturalizante y a-histórica, constituyéndose en una verdad inamovible, que reconocemos como la heterosexualidad, como una ideología hegemónica reproducida en forma de leyes, costumbres, normativas morales y religiosas, opiniones y creencias. En la sociedad occidental el cuerpo y las emociones están regulados social y políticamente, buscando suprimir cualquier tipo de pensamiento que pueda destruir el dogma existente (Schifter, 2016). De este modo la sexualidad está intencionada a ordenar, regular y controlar las prácticas sexuales y los cuerpos que la gestionan. Adrienne Rich, (1999) pone en debate, como la heterosexualidad no es una práctica sexual, sino

---

<sup>8</sup> La investigadora Leticia Salomón (2017), plantea que en Honduras la impunidad y la corrupción están directamente relacionados a tal punto que en muchos espacios se considera que son un solo fenómeno. Hay tanta impunidad que la ciudadanía deja de denunciar los delitos porque en el fondo saben que no los van a resolver. Esta concepción se tiende a expandir en los otros países de la Región.

más bien un régimen político de un sistema de producción capitalista que la ha naturalizado como la única manera correcta de vivir la vida.

Aquellos sujetos cuyos cuerpos no siguen las normas preestablecidas van a ser definidos y ubicados en un orden de anormalidad, en el lugar de lo periférico, “lo cual supone una representación del individuo *anormal*, producido e interpretado desde una normatividad social dominante” (Correa, 2017, citando a Foucault) donde *el estigma* alimenta *el menosprecio* y pone a sus vidas en un lugar de la discriminación y exclusión.

A través de un abordaje cualitativo, apoyado en un acercamiento fenomenológico<sup>9</sup> me interesa develar experiencias vividas de menosprecio y resistencia como lucha de reconocimiento de unos cuerpos que Goffman (1997), caracteriza como estigmatizados frente a los “cuerpos normales”. Para este autor un cuerpo estigmatizado es un cuerpo marcado, al que se le ha señalado con un atributo profundamente deshonoroso y desacreditador que convierte a su poseedor de ser una persona normal a convertirse en alguien “manchado”. Para el caso de las personas consideradas disidentes de la sexualidad el estigma ha sido tan extremo, que aun, en muchos espacios sociales se sigue legitimando su exclusión moral de la sociedad, de la vida social y se construyen sobre sus vidas, relatos amenazantes asociados al miedo y el odio.

Un nudo crítico en la sociedad remite a las dificultades que tenemos para concretar un reconocimiento recíproco que impida que las condiciones de diversidad por orientación sexual, expresión o identidad de género no se constituyan en condiciones discriminatorias, generadoras de violencia, negación de derechos e injuria. En este sentido, para romper el estigma, es necesario el surgimiento del concepto de persona con posibilidad de autorrealizarse. Honneth (1997), retomando los postulados de Hegel, considera que los requisitos fundamentales de tal autorrealización se despliega en lo que denomina esferas del reconocimiento: *amor, derecho y eticidad o solidaridad*.

Estas dimensiones deben analizarse socialmente a través de un correlato en términos de sus correspondientes manifestaciones de menosprecio. Distinción que el autor ha signado como: violencia o violación, desposesión y deshonor y que en el caso de la diversidad sexual y de género se manifiestan de manera sistemática y responde a patrones comunes, como se verá más adelante.

---

<sup>9</sup> En este ejercicio de investigación se privilegia relatos de vida y en una relación dialógica se acude a las siguientes técnicas y estrategias en el trabajo de campo: entrevistas en profundidad, grupos de discusión, rescate de técnicas experienciales e interactivas, revisión documental (informes de derechos humanos y prensa).

Las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans, se les ha condenado a un menosprecio social, a diario enfrentan una serie de violencias basadas en estigmas que las excluyen y discriminan de diferentes escenarios y ámbitos sociales. Estas violencias, formas de exclusión e injuria, tienen como característica primordial que suelen ser silenciadas o naturalizadas en la sociedad, lo que ha terminado por reproducirlas, mantener la impunidad y el temor a denunciarlas por la ausencia de empatía institucional y por los riesgos de recibir retaliaciones, ser revictimizadas y/o criminalizadas.

En la región, actores legales o ilegales, instituciones sociales y el mismo Estado, han generado distintos modos de menospreciar los sujetos y estigmatizar los cuerpos de quienes señala como abyectos, anormales, desviados... y ello, las ha convertido en víctimas de sectores sociales que pretenden sostener un proyecto de sociedad autoritaria y conservadora, que han buscado, como lo sitúa Rubin (1986), controlar el cuerpo-espacio- ejerciendo “violencias correctivas” con el fin de intervenir ademanes corporales, gustos, estéticas, forma de vestir, de ser, pero también, restringir el acceso a espacios cotidianos de trabajo, ocio, o comunitarios.

De los cuatro países abordados, Colombia, gracias a sentencias de la Corte Constitucional, cuenta con más avances en materia de derechos para las personas LGBT: reconocimiento de familias homoparentales, derechos patrimoniales, matrimonio, derecho a la identidad de género, entre otros. Asimismo, se han venido implementando enfoques diferenciales en algunas políticas públicas y acciones estatales. A pesar de estos avances, las violencias no dan tregua y el acceso a la justicia termina reproduciendo, en muchas ocasiones, prejuicios y prácticas revictimizantes.

En el caso de República Dominicana, no se cuenta con una ley antidiscriminación desde la cual se pueda judicializar este tipo de acciones violentas, ni se reconocen los derechos de las mujeres trans. Las personas LGBT, se enfrentan a constantes actos de violencia tanto en esferas privadas como públicas. Por las características y matices, la mayoría de estas acciones violentas son basadas en género y/o por prejuicio; sin embargo, para el Estado dominicano este aspecto no es problematizado (Caribe Afirmativo, 2018).

En Honduras, la denegación de derechos y la falta de reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género ponen en evidencia una discriminación generalizada en diversos ámbitos y escenarios de la vida social. A pesar que desde hace unos años atrás se viene hablando de la aprobación de una ley antidiscriminación, este proyecto ha enfrentado varios obstáculos, como

la oposición de las iglesias y grupos antiderechos. Este no reconocimiento -una ausencia de un marco legal y unas prácticas sociales que ven las diversidades como amenazas- ayudan a mantener y perpetuar en un estado de indefensión y vulnerabilidad de las personas LGBT (Caribe Afirmativo, 2018).

La realidad de vida para las personas LGBT en Nicaragua es similar en muchos aspectos, han sido ubicadas en una situación de vulnerabilidad debido a una cultura patriarcal y la ausencia de un marco legal que reconozca los derechos y judicialice los delitos por prejuicio. Como lo señaló Cristina Arévalo, activista feminista y LGBT de Nicaragua:

Hay casos de discriminación y violencia, ya que las ideas que existen sobre el ser mujer o ser hombre están fuertemente permeadas por el sistema patriarcal que cruza la cultura. Cualquier persona que se salga de la norma con seguridad será tratada de manera diferente. A eso habrá que cruzarle la discriminación por raza, clase social, etcétera. Se sabe que hay particularmente violencia cotidiana muy fuerte para las mujeres trans. Sin embargo, la discriminación para las lesbianas no es menor, sobre todo si son pobres, indígenas o rurales (Caribe Afirmativo, 2020).

En esta investigación encontramos problemáticas comunes referidas a la migración forzada, expulsión a temprana edad de sus familias de origen, pobreza, el advenimiento del fundamentalismo religioso, la impunidad y el rechazo por los cuerpos que encarnan diversidad, entre otras.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) plantea que el estigma y las acciones de discriminación contra personas LGBT, o aquellas que son percibidas como tal, suele estar relacionada con la existencia de prejuicios sociales y culturales arraigados en las sociedades latinoamericanas, las cuales han sido dominadas por principios arraigados de heteronormatividad, jerarquía sexual, los binarios de sexo y género y la misoginia. Estos principios, combinados con la intolerancia generalizada hacia las sexualidades disidentes legitiman la violencia y la discriminación contra las personas LGBT o aquellas percibidas como tales.

## **2. PLANTEAMIENTOS CONCEPTUALES GENERALES**

### **2.1. Estigma y menosprecio**

En este ejercicio se intenta relacionar dos perspectivas teóricas para entender el lugar del destierro al que la sociedad condena a personas que encuentra transgresoras del orden hegemónico de la heterosexualidad y del binarismo en el género. En primer lugar, nos acercaremos a la categoría de



*estigma* en una perspectiva fenomenológica y construccionista propuesta por Goffman (1997) y en diálogo con una perspectiva hermenéutica acudiremos a la noción de reconocimiento propuesta por Axel Honneth (1997, 2011) para pensar la justicia social y desde su correlato opuesto, el menosprecio para comprender marcas y huellas, de injusticia que afectan la autorrealización del sujeto.

La historia de la sociedad ha estado cargada de estigmas empleados para referenciar atributos desacreditadores en el otro, se utiliza para señalar, corregir o aniquilar un cuerpo considerado transgresor, capaz de contaminar o pervertir el orden social moral instaurado. El término *estigma* se refiere a un "atributo profundamente desacreditador", una característica que ocasiona en quien la posee un amplio descrédito o desvalorización, como resultado que dicha característica o rasgo se relaciona en la conciencia social, con un estereotipo negativo hacia la persona que lo posee. (Goffman, 1997).

Así, el estigma deviene en la interacción social, como *un mal en sí mismo*, estableciéndose un cuerpo normal y uno estigmatizado. Produciéndose y expresándose en diferentes ámbitos de la vida social, de esta manera, encontramos las abominaciones del cuerpo (físicas) donde las personas trans son señalados como antinaturales, los tribales (raza, nación, religión), y los defectos del "carácter del individuo" que se vinculan precisamente a "pasiones tiránicas o antinaturales" entre las que se encuentra "el homosexualismo". Esta clasificación podría ponerse en categorías actuales como rasgos físicos, psicológicos y socioculturales, que operan como dimensiones o categorías identificables en los distintos tipos de estigma y que pueden darse de manera simultánea en una persona generando discriminaciones múltiples: mujer trans, negra-lesbiana-inmigrante.

Sobre ese cuerpo estigmatizado construimos una imagen de incapacidad, le otorgamos condiciones de inhumano, inferior, peligroso o producimos relatos que invalidan a ese otro y lo sitúan en condiciones de bastardo, enfermo, pervertido, invertido... como en el caso de la "homosexualidad" y las personas que viven y expresan el género en un orden disidente del hegemónico a quienes la sociedad occidental se ha encargado de *menospreciar*.

Desde una perspectiva moral de la justicia social, surge el interrogante de las tensiones y dificultades para que la sociedad occidental pueda concretar un reconocimiento que impida que las personas LGBT por sus condiciones de diversidad sean condenadas a la violencia y el destierro social. Ello pone de manifiesto el surgimiento de un concepto intersubjetivo de persona, que elucide

la posibilidad de una autorrealización no distorsionada que requiere de formas específicas de *reconocimiento* (Honneth, 1997).

El reconocimiento según este autor, se expresa a nivel individual en términos de autoconfianza, autorrespeto y autoestima, estos requisitos son claves de la noción de autorrealización y cada uno de ellos se despliega en los estadios de reconocimiento propuestos por Hegel: amor, derecho y solidaridad y eticidad. No obstante, el autor, considera necesario un correlato de estos estadios o esferas en términos de sus correspondientes manifestaciones de menosprecio que en palabras de Honneth (1997), “*pueden hacer que los actores sociales experimenten la realidad de un reconocimiento escatimado.*” (p.116).

Estableciendo esta distinción lo opuesto al amor, es la violencia o violación. Al derecho, la desposesión y/o exclusión y, a la solidaridad/eticidad, la deshonra-injuria. Estas formas de desprecio “*deben ser distinguidas mediante el criterio de qué estadios de la autorrelación intersubjetivamente lograda de una persona ocasionalmente lesionan o destruyen.*” (Honneth, 1997, p. 116).

## 2.2. Sobre la Cuestión Homosexual y la diversidad sexual y de género

Correa (2017), retomando los planteamientos de Foucault, pone en cuestión el surgimiento de la figura *de la identidad homosexual*, en una perspectiva pos estructuralista, la sitúa como una invención discursiva de la modernidad, de la mitad del siglo XIX. La práctica homosexual es común a cualquier época, pero cuando se hace referencia a identidad homosexual o la cuestión homosexual, Para Foucault, ello nace en el discurso –poder-saber- que produce una sexualidad hegemónica y otras periféricas.

Antes de la mitad del siglo XIX identifica prácticas “*desviadas, disidentes o contrapuestas y no sujetos como tal*” (Correa, 2017, p.59). Prácticas de sodomía que la sociedad trataba de forma distinta hasta que la ciencia terminó clasificando esta práctica y produciendo un control y disciplinamiento de un cuerpo al que se le proyecta un deseo y una práctica contra natura que el aparato médico patologiza, y el jurídico criminaliza. Correa (2017) señala que:

La imagen del homosexual, por tanto, se construirá sobre las miserias de todos los órdenes: el religioso, el social, el científico, el jurídico y, en particular, el sexual, otorgándole siempre una especie de realidad amenazante; sobre su cuerpo se ciñe una permanente amenaza y un continuo desafío; de un lado, la posibilidad de desbordar el orden; del otro, el reto de ser nuevamente cooptado por él. Objeto de un juego entre el depósito de miserias y el sujeto experimental para la investigación, todas estas

referencias moldean la representación a partir de la cual el individuo homosexual será identificado (p.61).

Un otro marcado por un estigma de menosprecio, imaginado y esencializado bajo una mirada unívoca de anormalidad. *El raro, el desviado, la falsa mujer, el marimacho*, son las categorías que socialmente se emplean para injuriar, descarnar la persona y ponerle un sello de identidad estática y negativa. Sólo hasta la década de 1970 en el marco del movimiento de liberación sexual es posible comenzar a nombrar de otra manera - por lo menos en la ciencia y en el orden jurídico- producto de la lucha, la inconformidad, como respuesta colectiva a esta historia de opresión, corrección y exclusión.

Socialmente comienza a verse un sujeto que resiste, que refiere a una identidad social propia y no imaginada por otros. Un sujeto individual y colectivo que como lo plantea Goffman (1997), responde a esos estigmas, organizándose, movilizándose y reafirmando su cuerpo y sexualidad. Estas acciones van a verse reflejadas en los años siguientes con la despenalización y des patologización de la homosexualidad y con la aparición de una categoría de autorreconocimiento: gay, lesbiana e incluso trans.

En décadas más recientes bajo la mirada del pensamiento multicultural y los discursos plurales liberales emerge la noción de diversidad sexual, un término “sombriilla” como lo plantea Núñez (2016), empleado para designar un abanico de identidades sociales, históricas y políticas, pero que en su interior engloba a personas y grupos con intereses, experiencias de vida, necesidades y posiciones sociales, simbólicas y políticas muy heterogéneas y asimétricas.

El concepto de diversidad sexual y de género aparece en Latinoamérica de la mano de políticas sexuales en un contexto de disputas por los derechos y el reconocimiento social y político. Ahora bien, el término más allá de un eufemismo, confiere una legitimidad importante que viene siendo aprovechada para el avance de nuevas representaciones sociales y políticas de la existencia sexual de las personas especialmente de aquellas tradicionalmente estigmatizadas y oprimidas.

### **3. CARTOGRAFÍAS DEL MENOSPRECIO**

En este ejercicio no se alcanza a desarrollar la complejidad que presenta la noción de *reconocimiento* en la antropología filosófica, como tal excede límites y objetivos de este trabajo, por ello me centro en *las formas de menosprecio*, un concepto clave desarrollado por Honneth (1997) para

comprender parte de la genealogía moral de los conflictos sociales y en particular el estigma que recae sobre las personas que viven la sexualidad por fuera del orden hegemónico y que desde esta mirada, está relacionada a las formas del menosprecio que responden a instancias de denegación de reconocimiento, que lesionan las formas de autorrelación y entendimiento práctico ganado por el sujeto en el la interacción social (Cervio, 2008).

Desde esta perspectiva, el sentimiento de humillación experimentado por el sujeto es lo que podría motivar la lucha por el reconocimiento social, en tanto proceso práctico y moralmente motivado (Honneth, 1997). Las formas del menosprecio están vinculadas a unas esferas del reconocimiento que posibilitan o restringen la autorrealización. En el Cuadro 4, se presenta una mirada panorámica de estas formas y esferas.

*Cuadro 4: Dinámicas del menosprecio*

<b>Esfera de reconocimiento</b>	<b>Forma de menosprecio</b>	<b>Definición</b>	<b>Efectos en el sujeto</b>
Amor	Violencia – maltrato	Acto que destruye la confianza en el valor propio ante los demás	Inseguridad, desconfianza
Derecho	Desposesión de los derechos (privación de derechos y marginación)	Acto que menosprecia a un ser humano cuando no se le concede al interior de su comunidad social la capacidad de responsabilidad moral propia de una persona con plenitud de derechos.	Exclusión, marginación
Solidaridad	Degradación (humillación-injuria-ofensa)	Muestras de degradación valorativa de determinadas formas de vida que tienen como consecuencia para los sujetos afectados el no poderse referir positivamente en el sentido del aprecio social a las capacidades adquiridas a lo largo de la propia historia vital.	Ausencia de autoestima y estigmatización

**Fuente:** Elaboración propia, basada en Honneth (1997)

### 3.1. “El amor” forma de reconocimiento situado en la familia y moldeado por fuertes lazos afectivos

Se da entre sujetos que se reconocen recíprocamente como “entes de necesidad”, provoca un precario equilibrio entre simbiosis “*un-ser-en-sí-mismo-en-el-otro*” y autonomía (un poder ser solo) emergiendo la primera relación de

reconocimiento, por un lado de autonomía individual y por el otro lado, de dedicación afectiva emocional con los compañeros de la interacción posibilitando un recíproco *estar-junto-a-sí-en-el-otro* (Honneth, 1997, pp. 114-132).

Esta forma de reconocimiento remite a la necesidad en los primeros años de crianza de recibir seguridad, afecto y cuidados lo que le posibilita al sujeto una forma de relación positiva consigo mismo que le permitirá contar con un basamento fundamental para la participación autónoma en la vida pública. Le permite tener una *autoconfianza*, una preparación para enfrentar sentimientos de indignación ante el incumplimiento o negación de derechos.

Frente a la manifestaciones específicas de la experiencia negativa de menosprecio, el autor identifica el *maltrato y violación*, que atentan contra la integridad física del sujeto en tanto la imposibilidad de disponer libremente de su propio cuerpo como pasa con las personas LGBT quienes recuerdan que en su infancia fueron víctimas de maltrato y violencias físicas, psicológicas y sexuales, se enfrentaron a la negligencia y al menosprecio de adultos que ponen en duda o justifican estas violencias como acciones correctivas y de disciplinamiento.

En esta investigación identificamos dos manifestaciones de menosprecio vinculadas a una identidad percibida cargada de estigma frente a la diversidad sexual y de género de la persona: violencia intrafamiliar y violencia sexual.

Las violencias que se generan en la familia son producto de construcciones culturales relacionadas con las formas en la que se educa o cría, las cuales se han aceptado y mantenido como ideales para preservar familias correctas, es decir, con hijas obedientes, hijos varones, heterosexuales y personas de bien, tal y como manifiestan en los grupos focales realizados en Tegucigalpa.

La violencia intrafamiliar suele ser justificada en discursos y prácticas cotidianas, y la sociedad ha desarrollado una actitud tolerante con respeto a ella. De un lado, se termina revictimizando a la víctima, o haciéndola sentir culpable de provocar “por su actitud” dicha violencia; pero también se considera que son acciones para enrutar o “enderezar”.

Mi papá me botó a la calle y yo tuve que empezar a prostituirme para sobrevivir. Duré en la prostitución como tres años y pues una amiga me dio refugio en su casa, pero para seguir trabajando sexualmente. Y pues después que tuve más edad y más experiencia, me dediqué a otras cosas y dejé la prostitución. (Mujer trans, República Dominicana, julio del 2019).

Dentro de las violencias identificadas en la familia se encuentran los insultos; las amenazas con ser expulsadas de la casa o no continuar pagando el colegio o la universidad; la presión para tener relaciones amorosas con personas de género opuesto. En el caso de las mujeres trans, en sus familias se tiende a un no reconocimiento de su identidad de género, por lo que las asocian como hombres gay, y suelen ser obligadas a tener relaciones sexuales con trabajadoras sexuales u otras mujeres cisgénero. Estas presiones y sometimientos están acompañados de violencia física, tortura, violencia sexual y denegación de libertades.

Este tipo de violencia, al ser justificada, resulta ser invisibilizada en múltiples esferas, desde las instituciones que, por el desconocimiento, se dan la tarea de revictimizar o de no documentar e investigar los casos, o por el miedo que sienten las víctimas de denunciar, o, finalmente, por la desconfianza que les genera el sistema de justicia. Las tres formas se alinean de tal manera que logran que la violencia intrafamiliar sea una realidad difusa, naturalizada y normalizada en muchos escenarios de la región.

La familia, el hogar y los espacios cercanos de socialización para muchas personas LGBT se ha convertido en un escenario donde la violencia sexual con fines “correctivos” cobra significado. Retomando experiencias vividas de participantes, expuestas en los grupos focales en Santo Domingo, Managua, Barranquilla y Tegucigalpa, se analizaron las violencias sexuales como una clara “*forma de desprecio ante la persona por ser lo que se es*”, como todas aquellas relaciones sexuales forzadas y formas de coacción sexual a las que son sometidas particularmente las mujeres lesbianas bisexuales y trans, en contra de su voluntad, por instrumentalización de sus cuerpos o por su vulnerabilidad económica y social.

Los relatos de violencia sexual permiten dar cuenta de la altísima vulneración de la libertad sexual de mujeres lesbianas, bisexuales y trans, quienes son víctimas a diario de múltiples violencias sexuales en escenarios familiares, laborales y en los espacios públicos.

En estos contextos, muchas veces las violaciones cumplen un papel de regulación, se les nombra como “correctivas”, como “*acciones para quitar eso que anda mal*”; estas violaciones suelen ser concebidas como pedagógicas, pero no son más que “pedagogías de la crueldad” (Segato, 2014). En este caso se hace referencia a un tipo de violación utilizado hacia mujeres lesbianas y bisexuales por hombres que buscan modificar o cambiar su orientación sexual. Estas violaciones también son experimentadas por mujeres trans, a quienes se les niega

su identidad de género y trata como hombres “maricones” o “afeminados”, por ello desde sus familias son obligadas a tener relaciones sexuales con mujeres cisgénero, como una manera de recuperar “hombría”. (Caribe Afirmativo, 2019. p. 90).

Frente a los efectos en la vida de estas formas de desprecio los y las participantes manifiestan: una dificultad para reconocerse, sentimientos de culpa, donde se piensa que son acciones buscadas por ser como son, muchos intentan asumir una vida heterosexual, cambiar modales y gustos. Acciones de ocultamiento que va a generar en muchos casos, altos niveles de ansiedad, depresión, pérdida de confianza en sí mismos y un sentimiento de desprotección.

Estas violencias van a tener un impacto en la vida futura de las personas LGBT, las condena desde el núcleo familiar a vivir en las periferias. En las investigaciones de Caribe Afirmativo (2018) y (2020), las personas participantes en un número significativo, indicaron haber enfrentado violencias por parte de sus familiares lo que hizo que muchos se fueran del hogar a muy temprana edad (12- 14 años en promedio). Otras personas relatan múltiples incidentes de violencia escolar y discriminación que les obligaron a desertar de la escuela, limitando sus posibilidades de conseguir logros académicos.

### 3.2. “Derecho” forma de reconocimiento inserta en la sociedad civil

Hace referencia al cúmulo de derechos sociales, políticos, económicos y culturales que le corresponden al sujeto en tanto miembro de una comunidad. Esta forma la lucha por el reconocimiento se configura en torno a un proceso social *“históricamente situado que tiene expresión directa en las (múltiples) cruzadas por la ampliación de derechos protagonizados y encarnados por diversos grupos sociales a lo largo del tiempo”* (Cervio, 2008, p.19).

Las luchas históricas por la ampliación de las relaciones de reconocimiento jurídico pueden comprenderse en una doble dimensión de inclusión. Por un lado, se gana autonomía en la medida que a ese sujeto se le reconocen sus derechos y, por otro lado, cuando nuevos grupos sociales ven reconocidos derechos. En este escenario, en el reconocimiento jurídico el sujeto experimenta una autorrealización práctica de *autorrespeto*, en la medida que se sabe portador de derechos y por ende es capaz de exigir su cumplimiento.

La experiencia de menosprecio vinculada a la negación del reconocimiento jurídico es la *“desposesión de derechos y exclusión”*, que afecta la integridad social del sujeto y su autonomía personal, apareciendo en él un

*sentimiento de vergüenza social y de pérdida de respeto de sí*, el no sentirse un sujeto en la interacción legítimo y reconocido. En este punto, “*tolerar una inferioridad jurídica debe llevar a un sentimiento paralizante de vergüenza social que sólo la protesta activa y la resistencia pueden liberar*” (Honneth, 1997, p. 148).

En esta esfera el menosprecio a personas LGBT en tanto desposesión/denegación de derechos y exclusión, se manifiesta en dos sentidos: en primer lugar, un control y limitación a su autonomía personal y corporal donde tiene que someter su cuerpo a regulaciones y disciplinamiento, enfrentar restricciones en el uso de espacios públicos, entre otras. En segundo lugar, un sentirse sin estatus para la interacción, en una región con un entramado legal excluyente, en el no reconocimiento o impedimentos para ejercer ciertos derechos, falta de acceso a información oportuna y barreras institucionales para el acceso.

*El derecho a la educación.* la escuela para muchas personas LGBT se convierte en un espacio de violencias que termina coartando el derecho a la educación, la violencia escolar en este caso va más allá del *bullying*, en la medida que implica un conjunto diverso de violencias que involucran a varios actores presentes en los centros escolares (alumnos, maestros, directivos, conserjes, padres de familia). Violencia que suele ser ejercida desde docentes a estudiantes, como un resultado de las relaciones de poder, al ser mayores y estar a cargo toman decisiones con respecto a lo que consideran correcto en relación a las orientaciones sexuales y las identidades de género (Caribe Afirmativo, 2020).

En la escuela, era complicado, todos eran cerrados de mentalidad, muy religiosos, y tienen un gran tabú por la sexualidad diversa, que simplemente la palabra “trans” les representa a ellos una aberración. Ellos solo creen que un hombre es un hombre y una mujer es una mujer y nada más. En la escuela, me hicieron mucho daño, siempre me ponían aparte, me obligaban a estar como un niño, era rechazada, las burlas. Tanta humillación y que no aceptaran mis derechos llevó a que dejara de estudiar como cuando tenía 12 años (Mujer trans, Honduras, agosto del 2019).

Muchas personas trans o con expresiones de género disidentes, son discriminadas al interior de los colegios y otras instituciones educativas por parte de compañeros/as, profesores/as y directivas. En varias oportunidades, se les ha condicionado la permanencia en la institución a la negación de su identidad y expresión de género. Esto, aunado a la situación en el hogar, conlleva a la deserción escolar a temprana edad, que es uno de los pasos que profundiza la cadena de exclusión y violencia a la que son sometidas durante sus vidas (Caribe Afirmativo, 2018).



*El acceso a la salud.* En nuestros países las instituciones de salud continúan siendo poco accesibles para las personas LGBT en especial, las trans y aquellas que viven con VIH. El personal no tiene la suficiente capacitación por lo que muchas pacientes terminan siendo víctimas de maltrato y abusos por parte de los mismos prestadores del servicio. (Caribe Afirmativo, 2018).

Estas violencias no sólo se evidencian en la consulta, cuando se revictimiza a la persona, sino desde el mismo ingreso a dichas instituciones, donde reciben malos tratos, burlas y humillaciones por parte de trabajadores administrativos y personal de vigilancia. Se niegan, por ejemplo, a identificar a las mujeres trans por su nombre identitario femenino y acuden en público a llamarlas por el nombre de la cédula, lo que termina siendo humillante para muchas de ellas y viola su derecho a la identidad de género.

No es que seamos vulnerables, es que la sociedad nos vulnerabiliza y esto a la vez es un choque que se agudiza cuando además de ser trans, somos trabajadoras sexuales, vivimos con VIH y en algún momento de la vida hemos sido consumidoras de sustancias psicoactivas para querer contrarrestar el flagelo de lo que son los maltratos y rechazos por parte de clientes. (Entrevista Grupal- República Dominicana, octubre de 2019).

Respecto a otro aspecto fundamental para la construcción de sus identidades que refieren como modificaciones corporales, algunas mujeres trans afirman que los centros de salud no prestan una atención integral en cuanto a tratamientos hormonales de cambio-tránsito de sexo-género, el acceso a cirugías está por fuera de su alcance económico, “son un lujo” y son concebidas como un aspecto estético y no como parte del derecho a la salud. Esta exclusión ha llevado a que muchas acudan a procesos de automedicación de hormonas, inyecciones de silicona, ponerse aceites en los pechos, entre otras prácticas de intervención corporal que traen consecuencias negativas a mediano y largo plazo. Acuden a centros clandestinos para acceder a cirugías, con personal no capacitado y condiciones poco asépticas que ponen en riesgo su vida. Afirman que la automedicación y este tipo de intervenciones han matado muchas de sus compañeras.

Las intervenciones en el cuerpo para feminizarse son un lujo al que pocas tienen acceso, por eso acuden a procesos informales, “*ir a una clínica de patio, una doctora de patio a que te ponga biopolímeros*”. El seguro no cubre los efectos negativos que ello trae a sus cuerpos, y “*sencillamente se mueren solas, porque nadie quiere, nadie se duele de una persona trans VIH, trabajadora sexual y putrefacta por los biopolímeros que se metió... Se cree que uno es*

*culpable de esas violencias porque uno es la que escogió hacerse así, intervenirse*” (Grupo focal, República Dominicana, septiembre del 2019).

*El acceso a la justicia.* El escenario de la justicia en delitos cometidos contra personas LGBT se encuentra muy cercano a la impunidad y los prejuicios, estos caminan de la mano cuando se trata de hablar de esclarecimiento de la verdad y la judicialización de los victimarios. No solo se trata de ausencia de investigación, es que cuando se hace, se vicia el proceso por los prejuicios. Cuando se trata de una mujer trans, se tiende a que no haya investigación, y si se realiza, a veces termina siendo en contra de ella porque se criminaliza, se le asocia como peligrosa o como alguien que estaba enferma. (Caribe Afirmativo, 2018).

Sumado a ello, la construcción de imaginarios negativos que estigmatizan y segregan a las personas LGBT las convierte en “chivos expiatorios” (Caribe Afirmativo, 2018, p.112). Se las acusa de ser el “*origen de los males sociales*” – la crisis de la familia, un atentado a la moralidad y el orden público–, lo que resulta siendo un factor que legitima la violencia y aumenta los niveles de impunidad en los casos.

Los múltiples crímenes que han sufrido, como lo muestran los informes de derechos humanos (CIDH, 2018) destacan altos niveles de ensañamiento y crueldad: apuñalamiento, acribillamiento, ejecución, asfixia por estrangulamiento, golpes, cuerpos calcinados y prácticas de degollamiento. El agravante es que esta serie de violaciones en algunos países no son denunciadas, ni investigadas.

Existen múltiples obstáculos para el acceso a la justicia entre los que podemos destacar: el miedo a denunciar, el temor a represalias, la invisibilización en los registros de la orientación sexual o identidad de género, la falta de conocimiento y voluntad para la aplicación del enfoque diferencial en la investigación y judicialización por parte de funcionarios/as, y las falencias en los procesos investigativos (Caribe Afirmativo, 2018).

### **3.3. “Solidaridad” forma de reconocimiento vinculada a un presupuesto de eticidad**

En este estadio se postula una comunidad éticamente integrada a partir del reconocimiento solidario de la libertad individual de todos los ciudadanos (Honneth, 2011). En este sentido, es la estimación social de las cualidades, capacidades y facultades individuales consideradas útiles en la sociedad. Es un juego recíproco de reconocimiento, que lleva a que los demás sean solidarios con

la autorrealización práctica del sujeto en la interacción en el respeto y participación activa para que pueda desarrollar cualidades que, aunque puedan resultar “extrañas” para los otros son valiosas en pos de una praxis común.

Su correlato se encuentra en la autoestima en tanto se dispone con la seguridad de actuar y disponer de capacidades reconocidas socialmente como valiosas, emergiendo así en una valoración simétrica donde cada sujeto es reconocido en sus particularidades para el logro de objetivos comunes.

La negación o silenciamiento de este tipo de reconocimiento provocan lesiones morales que se corporizan en formas espaciales de menosprecio: “indignidad e injuria”. Poniéndose en jaque la dignidad y el honor, puesto que refieren negativamente al valor social del sujeto o de su grupo social (prácticas, gustos, creencias) lo que afecta de manera recíproca su autorrealización.

En el caso de las personas LGBT en esta forma de menosprecio se instalan y reproducen estigmas y prejuicios que van a desencadenar en una serie no solo de imaginarios o acciones violentas performativas, sino prácticas que tienen un claro mensaje simbólico de rechazo, aniquilamiento y exterminio de la diferencia. En la investigación encontramos como formas de menosprecio en esta esfera: amenazas que circulan en panfletos o en redes sociales, el exilio forzado que se expresa en movilidad humana e impedimentos para circular en el espacio social, entre otras. Estas acciones arrebatan la aquiescencia social de las personas LGBT.

*Violencias en el espacio público.* En muchos lugares de nuestros países, a muchas personas por el solo hecho de ser trans, se les restringe el derecho a la libre circulación por la ciudad: hay horas, lugares y sectores que parecieran vetados para ellas. Se exponen a constante acoso, burlas, humillaciones e incluso violencia física por parte de actores desconocidos, quienes por prejuicio las agreden. Estas violencias se intensifican cuando eres una mujer trans migrante y/o negra. Además, el no reconocimiento de su identidad de género afecta significativamente otro derecho fundamental que está referido al goce y disfrute del espacio público. Consideran que existen muchas barreras para circular libremente por las calles, se les restringe el acceso a restaurantes, bares, baños públicos, a caminar por una plaza o un parque.

Nosotras en el trabajo sexual, estamos expuestas a mucha violencia por parte de la policía, porque para ellos somos un hombre vestido de mujer y hay que tratarlo como un hombre, si en nuestro ejercicio nos encuentran con un cliente en un carro u otro lugar, llegan y nos maltratan, se burlan; nos tratan con violencia y nos recuerdan que somos

hombres, que no somos mujeres. Aquí los hombres patrulleros, nos ven y se asumen más machos al tratarnos, se niegan a vernos y respetarnos como mujeres, para ellos somos un grupo de maricones. (Mujer trans, República Dominicana, junio del 2019).

Los estigmas, imaginarios negativos y prejuicios en torno a las mujeres trans, las han condenado a unos círculos de pobreza y de habitar periferias sociales son pocas las oportunidades en el plano educativo, social y laboral para ellas, de ahí que el trabajo sexual termine siendo el espacio en el que muchas de ellas encuentran una opción de sobrevivencia económica y como el escenario donde es posible vivir su identidad de género sin presiones sociales y familiares.

El trabajo sexual en las calles de las principales ciudades suele ser muy riesgoso para las mujeres trans, quienes están desprotegidas, son perseguidas por los entes del Estado y señaladas moralmente por una sociedad que tiende a sexualizar e instrumentalizar sus cuerpos y sus vidas, pero a la vez, las considera inmorales y criminaliza cada vez que puede.

*Violencias en los procesos de movilidad humana.* En los últimos años, un número significativo de personas LGBT viene huyendo de sus lugares de origen y emprenden peligrosos trayectos para pedir asilo en Estados Unidos. Según el informe de *Human Rights Watch* (2020), en el triángulo norte de América central (El Salvador, Guatemala y Honduras) las personas LGBT enfrentan altos niveles de violencia y el derecho interno les reconoce pocas garantías. El informe refiere la compleja red de violencia y discriminación que pone en riesgo la integridad física y restringe sus vidas hasta el punto que les obliga a huir de sus territorios.

Esta situación se extiende a otros países como Nicaragua con rutas hacia Costa Rica, República Dominicana como país receptor de personas refugiadas de Haití y Colombia, donde se presenta un desplazamiento interno de las zonas rurales a centros urbanos y un fuerte proceso migratorio desde Venezuela. Además del informe referenciado, organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), ha venido denunciando ante los estados miembros las violencias sistemáticas que históricamente han vivido las personas LGBT que las lleva a huir.

#### **4. RESISTIR PARA EXISTIR**

Como se ha venido desarrollando a lo largo de este informe, las formas de reconocimiento remiten a conflictos internos que entran tensión y pueden motivar acciones de resistencia (Honneth, 1997). Esta lucha social permite en

primer lugar la visibilidad en la esfera pública de un sinnúmero de lesiones morales que afrontan las personas LGBT producto del estigma y el menosprecio por sus vidas, que no son solo vivencias individuales, sino que afectan a un colectivo con patrones comunes sustentados en relatos de injuria y denegación de derechos.

Las experiencias de menosprecio son percibidas como una generalización en las personas LGBT, y ello ha hecho posible que emerja como lo afirma Honneth (1997), *“una semántica colectiva que permite interpretar las experiencias personales de decepción como algo por lo que no sólo el yo individual, sino un círculo de otros sujetos, es concernido”* (p.197). En este sentido, los sentimientos de menosprecio irrumpen como una base moral para el surgimiento de resistencias colectivas.

Caribe Afirmativo (2018), plantea que el estigma que históricamente han vivido las personas sexualmente diversas se ha reproducido inclusive dentro de sus propios espacios de movilización social como lo es el “movimiento LGBT” poniendo en evidencia asimetrías y las lógicas de poder del patriarcado, donde las luchas de mujeres lesbianas y trans han sido invisibilizadas y borradas incluso de la memoria.

En el activismo para el reconocimiento de derechos de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans, han sido hombres gays quienes durante años han impulsado la agenda de derechos. Sin embargo, por desconocimiento, se han centrado, en muchas ocasiones, en visibilizar las realidades que a nivel de violencias y desigualdades han vivido ellos, dejando a un lado a mujeres lesbianas, bisexuales y trans.

Todos los días me enfrento a una realidad complicada, desde que salgo a la calle siendo una mujer trans, eso ya es diferente a lo que la gente quiere encontrarse en la calle y aunque algunas personas me hacen caras, gestos desagradables y desplantes, hay otro montón de gente que ha empezado a reconocermme como una persona... yo siempre que paso por las casas y hay gente afuera digo buenas tardes, o buenos días, había gente que ni me volteaba a ver, pero hay vecinos que me saludan y hasta me preguntan “ajá y ¿cómo amaneció?”. (Mujer trans, Colombia, octubre del 2019).

La resistencia, como un abanico de acciones para responder al menosprecio y romper el estigma, se ha convertido en un asunto que caracteriza el día a día de algunas personas LGBT en los países de la región, y particularmente en mujeres lesbianas, bisexuales y trans, quienes socialmente han sido más silenciadas y borradas social y políticamente.

La resistencia social se hace tangible a partir de la consolidación de nuevas subjetividades, modos de relacionarse y de convivir orientados hacia las bases efectivas de reconocimiento, que garanticen la autorrealización personal desde el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad y la dignidad. (Honneth, 2011).

En la región las resistencias se ha construido desde dos esferas (Caribe Afirmativo, 2020): resistencias desde el autorreconocerse y desde la movilización social.

*El autorreconocerse*, es una esfera que parte de una acción subjetiva, frente a los órdenes sociales de silenciamiento y/o injuria emerge con la vehemencia de no cohibirse, de nombrarse con potencia, incluso en lugares donde hablar de la sexualidad es un campo vetado y la visibilidad trae riesgos a la vida e integridad personal. En este plano de autorrealización, el autorreconocimiento construido con y desde el otro y la otra, en la vida cotidiana “*me permite ser y que otras sean*”.

Para las personas participantes de esta investigación, corresponde a un momento en el que los cuerpos hablan, la expresión de género se tiende a exteriorizar, rompiendo el ocultamiento y transformando el insulto en orgullo (Eribon, 2004). Responde a la búsqueda por encontrar maneras de mantenerse y hacer frente a las violencias que se viven en escenarios como la familia, la escuela, el trabajo o el espacio público. Se trata de lograr encontrar la armonía en tensión entre lo que se siente y lo que se es capaz de nombrar.

A pesar de que existen casos de personas que cuentan con apoyo en los escenarios ya mencionados, las situaciones no resultan ser iguales para todas, autorreconocerse para muchas, implica visibilidad y riesgos a desplazamiento y otras violencias.

Me tocó irme de la casa, una noche después de que mi padre entró a mi cuarto, me cortó el cabello y me quemó mi ropa de mujer y me dijo que cambiara o me fuera de la casa y na... terminé donde una amiga que ya vivía sola, pero tú sabes que dicen que uno a los tres días pesa. Desde ahí empecé a ejercer el trabajo sexual, porque no había de otra, pero nunca me oculté y lo que hacemos ahora es que apoyamos a chicas que pasan por lo mismo que nosotras (Mujer trans, República Dominicana, noviembre de 2019).

A pesar de los límites impuestos socialmente y de las situaciones de violencia que se experimentan a diario, autorreconocerse se ha convertido en un primer paso para construirse de manera empática y luchar por la garantía de sus derechos.

Cuando ya te llamas a ti misma como lesbiana, sientes que te quitas una carga de encima. A veces la gente ve más sencillo que te digan gay a que te digan lesbiana, ven lo gay menos ofensivo que decir lesbiana que lo ven como un insulto y cuesta. Las bisexuales ni las reconocen, les dicen confundidas. Pero cuando ya lo dices sin miedo, en la familia, el trabajo y en todos lados, ya empiezas como un cambio desde ti a ser un ejemplo (Mujer lesbiana, Caribe colombiano, octubre del 2019).

Este acto intersubjetivo implica construir un discurso que supera la vergüenza y el confinamiento, que rompe el silencio y con ello quebranta estigmas que señalan a las personas LGBT como “obra del mal” o que están enfermas. Las acciones y los discursos en defensa de nombrarse-mostrarse públicamente fortalece la resistencia en el territorio, en vencer el miedo a transitar libremente.

Las mujeres trans, mencionan que las acciones y el discurso se conjugan en escenarios como la familia, la escuela o el trabajo. Es un campo de batalla que no da tregua y que a veces termina en desgastes emocionales y afectando su autoestima, pero esa lucha por nombrarse y reconocerse desde un lugar identitario con el que se siente realizada la persona va a generar con el tiempo transformaciones en ideas.

Una ya empieza a hablar en la casa de los tacones, del pelo, de la peluquería, las uñas, la ropita, el novio, uno sabe que así le va entrando por los oídos y que eso les va quedando en el cerebro, yo de tanto corregir a la gente de mi casa ya me dicen: ella, hija, niña, y mi nombre identitario. (Mujer trans Caribe colombiano, octubre del 2019).

En su proceso de autoreconocimiento y de acciones de expresión han vinculado a otras, lo que ha permitido promover espacios donde sentirse seguras, protegidas, y puedan consolidar familia socialmente elegida.

Ella era magia, lo juro, yo era una peladita que no sabía para dónde coger, tenía tanto miedo, pero Madonna fue como mi madre, cuando te abría las puertas de su casa, te permitía entrar a su corazón, te contaba sus historias y la vida era como diferente. Cuando llegué a su casa, estaba perdida, pero sabía que me tenía que dedicar a la prostitución para poder vivir. Así tocó y fue duro, pero Mado me acompañó, me enseñó a cuidarme, donde podía ponerme y todo eso, conocí a otras chicas y entre nosotras salíamos en la noche para que los policías no nos dieran tan duro. Su muerte nos ha dejado un vacío enorme acá en Maicao. Pero queremos seguir su legado (Mujer trans, Caribe colombiano, enero del 2020).

*Resistir en la acción.* Este espacio de resistencia se viene consolidando en la región Caribe de Colombia y en ciudades como Tegucigalpa, Managua y

Santo Domingo, desde la construcción de agendas de incidencia, movilización social y presión a los Estados. En los espacios de trabajo para la investigación, se concluye que la autorrealización en sociedades cargadas de prejuicio requiere de trabajo colectivo, vinculante, que impulse acciones alrededor de la movilización social. Ello implica convocar e invitar a pares, visibilizar sus realidades y desnaturalizar violencias. Consideran necesario la reapropiación del espacio público, las iniciativas de organización y los vínculos que se han tejido entre colectivos.

Posicionar sus luchas en las agendas políticas de sus territorios ha permitido identificar objetivos comunes, que se tejan lazos de solidaridad y propuestas colectivas en red.

Quisimos hacer algo distinto, nos pensamos un tendedero de violencias en un lugar visible de la ciudad y aunque la misma Secretaría del Interior puso problemas porque íbamos a “desordenar” un espacio tan importante de Cartagena con nuestras cosas, nosotras lo sacamos adelante y lo hicimos, nos tomamos el Camellón de los Mártires, así como nos hemos venido tomando otros espacios públicos de la ciudad de Cartagena y de la Región (Grupo de Discusión, Caribe Colombiano, noviembre del 2019).

*El espacio nos pertenece* es más que una afirmación que alude a la apropiación de estos lugares, como propósito que ha permitido a personas LGBT en el Caribe colombiano actuar de manera colectiva. Los espacios públicos son representados como escenarios en los que se vive violencia, lugares en los que, se han instalado normas, impuesto patrones de comportamiento y establecidos códigos de un lenguaje patriarcal y heterosexual, que les limita y vulnera sus derechos a la libre expresión.

El escenario virtual, se ha convertido también en un espacio de visibilidad, lucha y existencia, reconocen el flujo de personas que diariamente hacen uso de redes sociales y, ante ello, la tarea se ha convertido en enviar mensajes que lleguen directamente y generar con esto el debate, la controversia y la visibilización de sus realidades.

Nosotras creemos que es necesario que se fortalezcan nuestras redes sociales, sabemos cuántos seguidores tenemos, cómo podemos llegar por ellas a más personas, que cada que se comparte es una vista o muchas vistas más de lo que se ha subido, esto es una herramienta que se debe aprovechar, para denunciar al mundo la transfobia y homofobia (Grupo de discusión, Nicaragua, noviembre del 2019).



## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El estigma y el menosprecio se presenta para personas LGBT desde un ámbito vital de protección como la familia, en muchos casos esta desprotección y ausencia de redes de apoyo familiares le condena a una situación de pobreza, les expone a altos riesgos de violencia ejercida por integrantes de pandillas, otras personas en general, policías y miembros de otras fuerzas de seguridad. Se enfrentan a barreras considerables cuando intentan obtener algún tipo de reparación chocan con una institucionalidad que también reproduce estigmas y prejuicios.

Es importante el reconocimiento social e institucional del empoderamiento y acciones de movilización social de personas LGBT en los países de la región, desde la cuales se genera resistencia, posibilitan la búsqueda de autorrealización, por lo que es necesario que los Estados, la academia y las mismas organizaciones sociales trasciendan la visibilidad de las personas LGBT en crónicas rojas de prensa sensacionalista a la puesta en marcha de agendas de construcción de justicia social que aporten al desmembramiento de estigmas y transformación de prejuicios justificados, anclados y naturalizados en una sociedad heteropatriarcal.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caribe Afirmativo. (2018). *Enterezas, mejorando la respuesta a casos de violencia contra mujeres lesbianas, bisexuales y trans*.
- Caribe Afirmativo. (2020). *Enterezas en movimiento*.
- Cervio, A. Lucia. (2008). Vecinos vs villeros: la lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad. *Nomadas*, 19.
- CIDH. (2018). Reconocimiento de derechos de personas LGBTI. In *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.  
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>
- Correa, G. (2017). *Raros. Historia cultural de la homosexualidad en Medellín, 1890-1980* (Universidad de Antioquia (ed.); primera).
- Eribon, D. (2004). *Una moral de lo minoritario* (Anagrama).
- Goffman, E. (1997). Stigma. In *Bmj* (Vol. 314, Issue 7093).  
<https://doi.org/10.1136/bmj.314.7093.1559a>
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento* (Critica).
- Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio* (Trotta).
- Human Rights Watch. (2020). Vivo cada día con miedo: violencia y discriminación contra las personas LGBT en El Salvador, Guatemala y Honduras y obstáculos al

- asilo en Estados Unidos. <https://www.hrw.org/es/report/2020/10/07/vivo-cada-dia-con-miedo/violencia-y-discriminacion-contra-las-personas-lgbt-en-el>
- Núñez, Guillermo. (2016). ¿Qué es la diversidad sexual? (C. de I. y E. de Género (ed.)).
- Rich, A. (1999). *La heterosexualidad obligatoria y la existencia lesbiana*. (Navarro & Stimpson (ed.); Fondo de C).
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo. *Nueva Antropología*, VIII, 95–145.
- Salomón, L. (2017). *El control de la corrupción y la impunidad en Honduras. 2014-2018*. (CEDOOH (ed.)).
- Schifter, J. (. (2016). *Historia de la sexualidad* (UNED).
- Segato, R. (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. (P. en el Árbol (ed.)).

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TRATA SEXUAL DE ADOLESCENTES EN CIUDAD JUÁREZ. UNA TRANSGRESIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

**Martha Aurelia Dena Ornelas**  
**Perla Concepción Alvarado Arauz**

## 1. INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un fenómeno social con un despliegue diverso de actividades que la constituyen, todas ellas pluriofensivas y por esta razón, su análisis es complejo, lo que resulta en la falta de un abordaje especializado desde el servicio público. A nivel mundial se ha establecido una definición en el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, misma que habla de diversas formas de explotación, así como medios comisivos, finalidad, modalidades, consentimiento y edad de la víctima (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2003). De entre las diversas formas en que se comete el delito de trata de personas, se encuentra la de prostitución ajena, la cual en el ordenamiento jurídico mexicano en congruencia con dicho *Protocolo*, establece que la modalidad de explotación sexual abarca al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución mediante el engaño, violencia física o moral, abuso de poder, aprovechamiento de situación de vulnerabilidad, daño grave o amenaza del mismo o amenaza de denunciarle ante autoridades respecto de situación migratoria de las posibles víctimas (DOF, 2014, p.4). Precisamente en esta modalidad es en la que se vierten los hallazgos de esta investigación.

En el caso de Ciudad Juárez, este es un tema abordado con mediano interés desde hace más de dos décadas a raíz de las primeras investigaciones en torno al caso mediático identificado por el imaginario social como de las muertas de Juárez, en el cual la desaparición de mujeres jóvenes, en su mayoría, se vincula estrechamente con el carácter de víctimas por trata sexual. El argumento anterior se fortalece a partir de los datos del escenario local en el municipio de Juárez,

donde el registro histórico de los asesinatos de mujeres refleja que las tuvieron sujetas a algún tipo de agresión sexual.

Así lo refiere, Julia Monárrez Fragoso (Cervera, 2005, p.288), al estructurar algunas cifras sobre los casos de mujeres asesinadas en un registro que va del mes enero de 1993 a noviembre del año 2004, documentando 381 mujeres asesinadas, de las cuales sobre 142 se perpetró algún tipo de violencia sexual. En apoyo a las cifras, Monárrez cita algunos reportes de prensa local que señalaron los casos más emblemáticos sobre mujeres asesinadas y que se encontraron en la zona del Lote Bravo a ocho cuerpos en el año 1995; en Lomas de Poleo a nueve víctimas en el año 1996; en el campo algodonerero ubicado en la Avenida Ejército Nacional y Paseo de la Victoria, se encontraron ocho cuerpos en el año 2001; en el Cerro del Cristo Negro fueron hallados siete cuerpos de mujeres en el periodo comprendido del año 2002 al 2004; y se puede agregar a este conteo los cuerpos encontrados en la zona del Valle de Juárez conocida como Arroyo El Navajo, donde en el año 2011 se encontraron restos óseos correspondientes a 14 víctimas, todas ellas eran mujeres menores de edad que fueron sujetas a explotación sexual antes de ser asesinadas (Cervera, 2005, p.289).

Este trabajo se enfoca en los casos de explotación sexual a partir de la prostitución ajena, la cual es definida como la obtención ilegal de beneficios financieros u otros beneficios materiales de la prostitución de otra persona (*United Nations Office on Drugs and Crime* [UNODC], 2010, p.4).

En un estudio reciente del año 2018, se hace referencia a que algunos medios de comunicación han sido parte dentro de los mecanismos de captación y enganchamiento de mujeres en la localidad. Así lo refiere un estudio previo que recabó datos específicamente del periódico local denominado *PM*, el cual forma parte del grupo editorial con mayor circulación en el estado de Chihuahua denominado *Diario de Juárez*, mediante el cual se ofertan los servicios sexuales y también se postulan solicitudes de empleo, las cuales después resultaron ser mecanismos de enganche y captación para la trata con fines sexuales (Dena, 2018, p.317). De igual forma, otros autores como Elena Azaola en Torres Falcón señalan la importancia de vincular los casos de explotación sexual con la utilización de medios de comunicación como las plataformas de internet que implican un uso delictivo “porque las redes del ciber espacio se utilizan para promover el turismo sexual, anunciar falsas ofertas de trabajo, promover adopciones inexistentes y simular la existencia de agencias matrimoniales” (Torres, 2016, p.98). Como parte de un acercamiento a la dimensión numérica de los casos relacionados a la modalidad de explotación sexual, la comunidad

internacional coincide en que es precisamente esa donde se presenta la mayor incidencia del fenómeno ya que se identificaron 350,000 víctimas identificadas en un periodo de 2016 a 2019, de las cuales el 50% corresponden a esta modalidad en la que el 46% son mujeres, 19% niñas, 20% hombres y 15% niños lo que deriva en que se mantiene a los grupos poblacionales con mayor incidencia de victimización en mujeres, niñas y niños (UNODC, 2020).

En cuanto al contexto nacional, éste no es nada alentador, ya que se estima que “México es un país con alto número de casos por esclavitud moderna ocupando el lugar 36 entre los países del mundo” (Kumar *et al.*, 2017, p.9). En seguimiento, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, en su informe sobre trata de personas del año 2019, resalta que el gobierno mexicano informó de 706 víctimas identificadas en 2018 de las cuales 387 corresponden a casos de trata por explotación sexual, 153 para trabajo forzoso o explotación laboral y 166 no especificadas, así como que en una aproximación de un 54% son víctimas mujeres, 21% hombres y 25% sin género identificado (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2019, pp. 2).

El contexto del fenómeno desde lo local refiere que el Estado de Chihuahua es una entidad con un número de casos abundante donde concurren delitos de trata por explotación sexual en mujeres, niñas, niños y hombres y también la modalidad de trabajo forzado, lo que ubica al estado dentro de los nueve estados que concentraron en el periodo de 2008-2011 el 81% de las averiguaciones previas por trata de personas (Kumar *et al.*, 2017, pp.72).

Lo expuesto anteriormente obliga a orientar un análisis del fenómeno social de la trata de personas con fines de explotación sexual en Ciudad Juárez, concentrando la búsqueda de causas como variables extraídas a partir de los enfoques planteados aplicados en el análisis de los nueve casos explorados a profundidad en mujeres víctimas. Juárez es el municipio con más habitantes de Chihuahua y el segundo municipio más poblado del norte de México. Cuenta con una población de 1.332.131 habitantes,<sup>10</sup> ocupando el tercer lugar a nivel estatal de desarrollo humano. Se considera asimismo la ciudad más importante del Estado. En los últimos años, la ciudad ha tenido una serie de transformaciones que obedecen a circunstancias sociales, económicas y políticas complejas, incluyendo el desempleo, la migración nacional e internacional, la violencia social y la ilegalidad e impunidad (Velarde *et al.*, 2011), factores bien

---

<sup>10</sup>Según dato proporcionado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población 2010, consultado en [http://www.inegi.org.mx/sistemas/widget/est/cpv2010/INEGIWgEst\\_cpv2010\\_02.swf](http://www.inegi.org.mx/sistemas/widget/est/cpv2010/INEGIWgEst_cpv2010_02.swf).

documentados por estudios como propiciatorios de la delincuencia, incluida la presencia de la trata de personas.

Es pertinente señalar que aun cuando los datos oficiales no son alarmantes ya que la *Fiscalía General del Estado de Chihuahua*, solamente registra en el periodo de 2019 a julio de 2020 cuatro casos en la modalidad de explotación sexual, de los cuales dos se presentaron en el municipio de Chihuahua, uno en Ciudad Delicias y otro más en Ciudad Juárez, lo anterior no revela la magnitud del fenómeno en la entidad ni tampoco en la urbe, lo que se puede inferir como un subregistro del problema porque no se identifican casos más allá de las denuncias interpuestas<sup>11</sup>.

## 2. DERECHOS HUMANOS Y LA TRATA DE PERSONAS

El marco teórico que se construye para guiar el trabajo, parte del enfoque desde los Derechos Humanos, entendiendo que estos son aquellos “acuerdos mínimos de moral social, avalados internacionalmente reivindicativos de la dignidad humana, el respeto interpersonal y la convivencia comunitaria” (Gómez Tagle, 2015, pp. 269). Definición que se complementa cuando el mismo autor señala que “son a la vez, la problematización y traducción normativas de los valores que posiciona la sociedad civil frente al poder del Estado” (Gómez Tagle, 2015, pp. 269). Más allá de la anterior definición, el jurista Óscar Dena Romero señala que “son todos aquellos derechos subjetivos cuyo título radica en la personería de su sujeto o en algunas de las dimensiones básicas del desenvolvimiento de esa personería y de los que se es titular, lo reconozca o no el ordenamiento jurídico positivo y aun cuando este los niegue. Es decir, son supra positivos y anteriores al Estado como órgano creador exclusivo del ordenamiento jurídico positivo” (Dena, 2015, pp. 45-46).

Como otro elemento toral de la propia conceptualización sobre derechos humanos, se encuentra lo relativo a la dignidad humana, la cual se entiende como la suma de las virtudes y atributos humanos no otorgados por el Estado (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2016, p.633). De lo anterior se desprende la necesidad de enlazar una investigación como esta porque la trata de personas es un acto violento pluriofensivo que viola los derechos humanos básicos incluidos el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, el derecho a ser libre de

---

<sup>11</sup> Las cifras que se mencionan en este segmento fueron proporcionadas por un informante clave que colaboró con la investigación pero que solicitó no ser identificado por su nombre dentro del mismo. Se trata de un elemento de la *Fiscalía General del Estado* de Chihuahua.

esclavitud, libre de tortura y de tratos degradantes. En el mismo sentido la *Organización de las Naciones Unidas* señala que la comunidad internacional ha terminado coincidiendo de manera general en que la trata de personas supone, en sí misma, una grave violación de los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014, p.6), es decir, la relación entre derechos humanos y la lucha contra la trata queda establecida porque:

...el derecho de los derechos humanos ha proclamado de manera inequívoca que es fundamentalmente inmoral e ilícito que alguien se apropie de la personalidad jurídica, el trabajo o la humanidad de otra persona. Los derechos humanos más afectados por la trata son la prohibición de discriminar, el derecho a la vida, derecho a la libertad y la seguridad, el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, el derecho a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes. El derecho a no sufrir violencia de género, derecho a libertad de circulación, al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social y el derecho del niño a una protección especial (ONU, 2014, p.5).

Se aprecia claramente el vínculo entre los derechos humanos y la trata de personas porque se afecta, entre otros, el derecho a la vida, el derecho a no sufrir violencia, el derecho a la libertad y seguridad, el derecho a no ser sometido a actos de servidumbre o trabajo forzoso; es decir, es “fundamentalmente inmoral e ilícito que alguien se apropie de la personalidad jurídica, el trabajo o la humanidad de otra persona” (ONU, 2014, pp. 5). En este sentido, entender lo que la semántica de los derechos humanos abarca, implica también que los medios de comunicación se comporten como entes de responsabilidad social compartida para proteger tales derechos y evitar su violación. Por lo cual deben generar marcos de sensibilización y concientización para no contribuir como actores de la trata sino actuar preventivamente para evitar que esto suceda. Es en este punto precisamente, que se visualiza la necesidad de un trabajo como el que aquí se expone ya que se explora el rol de los medios de comunicación en el fenómeno de la trata sexual en la localidad, convirtiendo esto en una variable importante del estudio. Así lo sostiene también Sarah Macharia, cuando declara que:

...los medios de comunicación son los principales impulsores de la difusión de información errónea sobre la trata de personas. Lo que sabemos o no sabemos determina nuestra respuesta a ello, lo que se informa y cómo se informa va de alguna manera en la configuración de la política y la agenda de acción del Estado, y tiene implicaciones para los traficantes y los traficados (Florentín, 2017).

Otro aspecto de especial relevancia se enlaza entre la prevención y los derechos humanos, porque el Estado mexicano está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así lo postula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo Primero cuando señala que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la Ley” (DOF, 2011, p.1). En seguimiento, el *Programa nacional para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos* postula como su primer objetivo la prevención del delito de trata de personas, sus modalidades y fomentar la visibilización del fenómeno delictivo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2014, pp.10).

De igual forma, dicho objetivo en materia de prevención centra una de sus estrategias en fomentar la verificación de establecimientos y medios de comunicación que por sus servicios pudieran derivar en la comisión de los delitos en materia de trata de personas, enlazando líneas de acción específicas sobre implementar lineamientos de verificación en medios de comunicación a fin de prevenir la comisión de delitos de trata de personas (DOF, 2014, pp.10-11). Entonces, se vuelve importante vincular las variables del estudio, medios de comunicación y prevención, con lo relativo al eje teórico de los derechos humanos para identificar si los medios de comunicación despliegan un rol preventivo en la actividad de la trata sexual en Juárez o, si por el contrario, se han convertido en un mecanismo facilitador para la captación, enganchamiento y la explotación sexual lesionando así los derechos humanos de las mujeres que padecen la cosificación del cuerpo humano considerándolas como un intercambio de mercancía susceptible de un comercio carnal.

Es así como, bajo las consideraciones teóricas planteadas anteriormente, se reafirma la necesidad de tomar como variables centrales de esta investigación, lo relativo a los medios de comunicación y su rol frente al fenómeno de la trata sexual en la localidad para contar con los elementos empíricos suficientes que permitan establecer si su actividad se convierte en un mecanismo preventivo o impulsor de la propia actividad.

### **3. SECCIÓN METODOLÓGICA**

Esta es una investigación de tipo cualitativo que se construye a partir de la exploración de nueve casos a profundidad con un acercamiento de tipo inductivo porque se parte de la exploración de casos particulares para la obtención de datos concretos. Plantear la estrategia metodológica “permite seleccionar casos de representatividad tipológica y no sobre la estadística



inferencial” (Fernández, 2006). Es así como, el estudio se realiza a partir de un muestreo tipológico predeterminado que toma como actores a algunos de los elementos del propio servicio público de las instituciones enfocadas en atender casos de trata de personas en Ciudad Juárez. El trabajo que aquí se expone presenta como variables centrales el papel de los medios de comunicación en la trata de personas y la prevención del fenómeno desde las instituciones formales y a partir de la actividad de los medios de comunicación.

Como técnicas idóneas para la recolección de los datos se utilizaron las entrevistas semiestructuradas en integrantes de las agencias de gobierno como agentes ministeriales y ministerios públicos pertenecientes a la *Fiscalía General del Estado* y su representación en la zona norte<sup>12</sup>. Se incluyeron también las declaraciones de nueve víctimas directas de trata sexual vertidas en juicios orales, así como el análisis de expedientes jurídicos y el seguimiento hemerográfico de notas de prensa y de una página de Internet. Enseguida se exponen los hallazgos de la investigación, obtenidos a partir de las variables planteadas para el estudio, las cuales permitieron establecer claramente el papel que juegan los medios de comunicación frente al fenómeno de la trata sexual en la localidad. Para este trabajo se documentó la evidencia de forma sistematizada y completa, se consideraron varias fuentes de información y se documentaron los procedimientos utilizados (Hernández *et al.*, 2006), lo que le da riqueza metodológica a la investigación y permite mostrar las fases que se exponen a continuación.

#### **4. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA TRATA SEXUAL DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ**

En esta sección se exponen los resultados obtenidos de la exploración de nueve casos de víctimas directas de trata con fines de explotación sexual en las que se permite identificar de forma puntual en cada uno de ellos, el rol que despliegan algunos medios de comunicación ante el fenómeno de la trata con la intención de identificar si aparecen como un mecanismo de captación y como medio para la explotación o en su caso, como un agente preventivo ante el problema en estudio. La información se presenta organizada por casos de víctimas a los que se tuvo acceso y se concentra en la Tabla 9 en la que se exponen los números de expediente jurídico, el mecanismo de captación o medio de explotación en su caso, así como el nombre específico de dicho medio de

---

<sup>12</sup> La referencia sobre la zona norte indica que se trata de la *Fiscalía General del Estado de Chihuahua* en su adscripción y demarcación territorial que abarca solamente a Ciudad Juárez y no al resto de la entidad.

comunicación y finalmente, el estatus jurídico de cada uno de los expedientes analizados.

El primero de los casos que aquí se muestra, corresponde a una adolescente de 15 años, identificado como expediente 156/2012 de cuya declaración ante autoridad ministerial, la propia víctima externa la forma en que fue captada y ofertada en el trabajo sexual para el beneficio económico de alguien más. Así se desprende de su declaración cuando ella misma señala que:

...hace aproximadamente un mes conocí a Julia, ya que ella vive cerca de mi casa, pero nunca le había hablado, hasta que ella iba con otra persona que solo sé que le dicen "Lulis" y le dijo a Estefany que si quería trabajar con ella, Estefany ya sabía que era en lo que iban a trabajar, o sea de prostitutas, ya que Julia ponía un anuncio en el *periódico PM* en donde anunciaba servicios de prostitución. Estefany le dijo a Julia que sí, y también Karen, otra amiga mía entró a trabajar con ella, las dos tienen 15 años. A mí me invitó, pero esa vez yo no quise porque me daba miedo, fue hasta este miércoles 18 de enero de 2012 que yo le dije a Julia que ya iba a trabajar con ella (Declaración de víctima ante autoridad ministerial, 20 de enero de 2012).

En dicha manifestación rendida por voz de la propia víctima, se desprende de forma contundente que el periódico *PM* fue el medio de información utilizado para la explotación sexual de la menor. De igual forma, de ese mismo expediente se desprende otra declaración de otra menor víctima de 16 años, misma que compartió, con la ya citada, momentos en que ambas fueron prostituidas, y que fueron enganchadas por la misma persona identificada como Julia, pero mientras la primera acudió por una invitación insistente, la que ahora se expone, se encontraba en una situación familiar aún más vulnerable que la anterior, así lo relata en su declaración dentro del mismo caso:

**Tabla 9:** El papel de los medios de comunicación en la trata sexual de mujeres en Ciudad Juárez.<sup>13</sup>

Número de caso	Número de causa penal	Mecanismos de captación y/o medio de explotación	Nombre de medio de comunicación	Estatus jurídico
1	156/2012	Prensa escrita	Periódico PM	Sentencia condenatoria
2	693/2012	Página de Internet	Locanto	Sentencia condenatoria

<sup>13</sup> En la Tabla 9 se muestran los casos explorados para esta investigación, de los cuales cuatro de ellos no se tiene número de expediente ya que se encuentran en etapa de investigación inicial previa a la etapa de judicialización en la que se les asignará número de expediente o causa penal. Lo anterior no obsta para desestimar el dato que de viva voz proporcionaron las víctimas en relación al mecanismo de captación y enganche, así como a la referencia que hicieron del lugar donde se perpetró la explotación sexual.

Número de caso	Número de causa penal	Mecanismos de captación y/o medio de explotación	Nombre de medio de comunicación	Estatus jurídico
3	1680/2014	Prensa escrita	Periódico PM	Sentencia condenatoria
4	Sin número	Prensa escrita	Periódico PM	Investigación
5	Sin número	Prensa escrita	Periódico PM	Investigación
6	Sin número	Prensa escrita	Periódico PM	Investigación
7	597/2017	Prensa escrita	Periódico PM	Sentencia condenatoria
8	Sin número	Página de Internet	Locanto	Investigación
9	708/2018	Página de Internet	Locanto	Sentencia condenatoria

...hace aproximadamente un mes conocí a Julia, ya que ella vive cerca de mi casa, pero nunca le había hablado, hasta que ella iba con otra persona que solo sé que le dicen "Lulis" y le dijo a Estefany que si quería trabajar con ella. Estefany ya sabía que era en lo que iban a trabajar, o sea de prostitutas, ya que Julia ponía un anuncio en el periódico PM en donde anunciaba servicios de prostitución, Estefany le dijo a Julia que sí, y también Karen, otra amiga mía entró a trabajar con ella, las dos tienen quince años (Declaración de víctima ante autoridad ministerial, 20 de enero de 2012).

En seguimiento de su declaración ante autoridad, esa misma víctima continúa manifestando que:

...en eso este señor le dio el dinero a Pamela que era la cantidad de trescientos cincuenta pesos, ya que eso era lo que cobraban ya que lo anunciaban así en el periódico del PM, y vi los billetes y sí era esa cantidad, en eso Pamela me metió al cuarto número 15 (Declaración de víctima, expediente 156/2012, 20 de enero de 2012).

La información proporcionada por ambas víctimas ya referidas anteriormente se confirma con lo expresado por el Lic. Ezequiel Emmanuel Ortiz Fierro en su calidad de Coordinador Estatal de la *Unidad de Investigación de Trata de Personas, especialmente de mujeres, niñas y niños de la Fiscalía de la Mujer en la zona norte*, cuando en la entrevista responde lo siguiente:

...Pregunta: ¿De los casos que usted conoce de trata de personas, ¿cuáles son los medios por los que se han captado a las víctimas?

Respuesta: En la prostitución ajena siempre hay una manera de captación: en el clasificado del PM donde hay anuncios con imágenes que dicen que se dan servicios sexuales independientes.

Pregunta: ¿Usted ha visto esas publicaciones en el PM?

Respuesta: Sí, gráficamente aparece en la imagen una chica semidesnuda y un nombre inventado por el mismo captor. Por ejemplo: "chica complaciente \$400.00 la hora, hotel,

motel y domicilio”. Hay otro tipo de publicaciones dentro de ese mismo periódico de ese mismo estilo. Hay anuncios que únicamente mencionan por medio de letras que se solicitan chicas guapas, con pago semanal de \$2,000.00. No especifica lo que va a hacer la chica y hasta el momento en que marca, le dicen lo que va a hacer, que es acompañante escort o que se tiene que prostituir. Y en mi experiencia, si la chica está pasando por una necesidad, pues va a caer (Comunicación personal, Lic. Ezequiel Ortíz Fierro, 23 de agosto de 2019).

De la exploración de casos de trata sexual en la localidad y de las propias declaraciones de algunas de las víctimas, surge otro medio de comunicación que igualmente fortalece los mecanismos de captación y explotación sexual de niñas y adolescentes en Ciudad Juárez, Tal es el caso de una página de un sitio de Internet, identificado como portal digital para anuncios clasificados con categorías como empleo, contactos, inmuebles alquiler, inmuebles venta, servicios, comunidad, vehículos y mascotas. *Locanto*, señala el propio portal, es un sitio presente en 40 países del mundo y cuenta con subpáginas en cinco idiomas (sitio *Locanto*, fecha consultada del 26 de octubre de 2019). La referencia de dicho portal de anuncios por Internet la señala expresamente otra víctima cuyo caso se identifica como expediente o causa penal 69/2012, menor de 17 años y que manifiesta:

...que desde hace siete meses una persona que le dicen Rigo o Kike me invitó a trabajar con él, ya que yo andaba buscando trabajo, y esta persona escuchó que necesitaba trabajo en la tienda S-Mart, y Rigo o Kike me enseñó a lo que se dedicaba, y me lo mostró en una página de Internet de nombre “*LOCANTO*”, que el reclutaba menores de edad para ser damas de compañía (Declaración de víctima ante autoridad ministerial, 24 de marzo de 2012).

De la declaración vertida por la menor víctima, se desprende que dicho portal denominado *Locanto* es el generador de ingresos porque el victimario ofertaba en ese sitio de Internet a mujeres para prostituir las y que dicha actividad le genera ingresos económicos. En lo que se ha expuesto, el proceso culminó en sentencia condenatoria en contra de la persona referida como Rigo o Kike, puesto que la víctima fue obligada a prostituirse dado que él la enganchó haciéndoles, además un préstamo de \$2,000.00 (dos mil pesos m/n) pesos, dada la necesidad económica de la víctima y al no poderle esta pagar dicha cantidad, la obligó a prostituirse para recuperar su dinero sometiéndola al comercio sexual. *Locanto* es el medio por el cual la atrajo y posteriormente la ofertó para la prostitución (Declaración de víctima, expediente número 693/2012, 24 de marzo de 2012).

En seguimiento, el Lic. Ezequiel Emmanuel Ortiz Fierro en su calidad de Coordinador Estatal de la *Unidad de Investigación de Trata de Personas*,

*especialmente de mujeres, niñas y niños de la Fiscalía de la Mujer en la zona norte*, proporciona datos específicos relacionados con este sitio y señala:

...Hay una página de Internet denominada *Locanto*, también ahí se ofrecen servicios sexuales. En las publicaciones dice que dan el servicio oral, vaginal y anal. Especifican eso por la cantidad que aparece ahí. Hemos entrevistado a estas chicas y cobran \$1,200.00 o 1,400.00 pesos. Al hacer las investigaciones nos damos cuenta de que no son totalmente para ellas, para el que las traslada \$200.00 pesos, para el que las anuncia, es otra cantidad. Ellas se vienen quedando con \$500.00 o \$600.00 pesos. También sabemos que hacen grupos de WhatsApp, así es como las manejan. El número que está en *Locanto*, se repite en varias imágenes, quiere decir que hay una persona que coordina los movimientos de esa página y es la que reparte los servicios de esas chicas (Comunicación personal, 23 de agosto de 2019).

Es decir, esta situación se encuentra plenamente identificada desde las propias estructuras de gobierno enfocadas en abordar el problema social de la trata de personas, así se confirma con la propia versión proporcionada nuevamente por el mismo colaborador cuando expresa que:

...La diferencia entre *PM* y *Locanto* es que *Locanto* es más explícito porque dice a lo que se va a dirigir la chica y el precio. Usted le da *click* a la imagen y aparecen varias fotos y ya nada más marca y las chicas van a dar el servicio, las lleva un chofer (Lic. Ezequiel Emanuel Ortíz Fierro, comunicación personal, 23 de agosto de 2019).

En seguimiento del análisis de los casos que se contienen en la Tabla 9, se exponen otros cinco casos más en los cuales nuevamente el periódico de circulación local en Ciudad Juárez, *PM*, tiene presencia como parte de la captación y medio para la explotación. En el expediente identificado como 1680/2014, la víctima que manifestó ser madre soltera de cuatro hijos y al no tener trabajo vio en el *PM* un anuncio que decía “solicito chicas” y con un número de teléfono celular, ella refiere haber marcado a ese número, le contestó una voz masculina y él le dice que pagaba \$300.00 (trescientos pesos m/n y que luego le explicó que era para servicios sexuales y ese mismo día la llevó a realizarlos (Declaración de víctima, expediente 1680/2014, 12 de junio de 2014). De la declaración de esta víctima se desprende que con ella vivía una joven adolescente de 14 años la cual por problemas familiares vivía con ella y que el victimario la conoció cuando recogía a la primera de las víctimas. Esta menor de edad le llamó la atención y él mismo la invitó a que trabajara en un bar, pero la realidad era que debía trabajar en el comercio sexual.

A esta segunda víctima también la ofertaba el *PM* así como por medio de grupos de *WhatsApp*, la página de *Facebook Conejitas VIP* y *Locanto*. Les tomaban fotografías que se compartían por estos medios para que fueran

escogidas por los posibles clientes. De la declaración de la víctima mayor de edad se desprende un dato estrujante que refiere cuando señala que en una ocasión recibió una llamada de un hombre para pedirle un servicio sexual con una menor de 13 años y que ella le preguntó a su victimario y este responde que sí y recuerda que dicho servicio era en un hotel ubicado en la Avenida Tecnológico y Avenida López Mateos, el cual es considerado como uno de los mejores que existen en la ciudad. Luego el solicitante pidió una menor de 10 años y el explotador dijo que sí (Expediente 1680/2014). Este dato vierte la necesidad de que se realicen esfuerzos para visualizar el problema de la trata desde edades cada vez más cortas.

De lo anterior se aprecia la vinculación entre varios medios de comunicación como son *PM*, *Locanto*, *Facebook Conejitas VIP* y *WhatsApp*. Es decir, estos son algunos mecanismos de captación o enganchamiento, pero sirven también como medios para consumir la explotación sexual de mujeres y niñas de la ciudad. Además, se aprecia que se manejan las redes de prostitución porque estas dos víctimas nunca vieron a ninguna niña que el mismo victimario la trajera consigo, pero que sí la tenía disponible a través de sus contactos.

En el caso identificado con el número 4 en la Tabla 9 la víctima manifestó haber solicitado trabajo en un anuncio del *PM* para laborar como masajista en el establecimiento denominado *Aries* y en el caso número 5, del cual aún no se tiene número de causa penal, la víctima solicitó empleo a partir de un anuncio publicado nuevamente en *PM* y ella accede voluntariamente a trabajar en la prostitución. En relación a esto último, es pertinente enfatizar que el consentimiento dado por la víctima no excluye la responsabilidad penal del victimario puesto que la legislación en materia de trata de personas en México señala que dicho consentimiento está viciado debido a que se obtiene a través de la situación de vulnerabilidad, tal como lo señala el Artículo 13 de la *Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos* donde además establece que dicha vulnerabilidad de la víctima al momento en que lo otorgan, puede ser por diversas causas, ya sea por su sexo, situación económica precaria, nivel educativo, falta de oportunidades, violencia o discriminación sufridas previas a la trata o cualquier otra característica que sea aprovechada por el sujeto activo del delito (DOF, 2014 p.8).

En relación con el número de caso seis, la víctima expresó que buscó trabajo en el anuncio de *PM Flakitas VIP* y así se inició en la prostitución. Es pertinente señalar que dicha víctima presenta una característica dentro de la trata que es la de no asumirse como víctima de trata sexual, ya que ella misma

manifestó ante la autoridad ministerial que se dedicaba de manera voluntaria al trabajo sexual, negándose a proporcionar información de identificación y localización dificultando así la integración del expediente en contra de su explotador. Este punto, precisamente, se convierte en uno de los principales obstáculos que se presenta para la persecución del delito de trata de personas porque se impide tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos constitutivos de la conducta criminal.

El expediente 597/2017 contiene el caso de una menor de edad, proveniente de Tamaulipas y que solicitó empleo en un anuncio publicado en el periódico *PM* que decía *D Marlen* a través del cual solicitaban chicas y también las ofertaban. La víctima señala que habló porque necesitaba dinero, manifiesta estar desesperada, le contesta una mujer que la citó para el día siguiente, la recogieron, le dijeron que el trabajo era para servicios sexuales y que recibiría \$150.00 (ciento cincuenta pesos m/n) por cliente y ese mismo día la llevaron al *Motel Le Barón* (Declaración de víctima, expediente 597/2017, 23 de marzo de 2017). Esta víctima, en un inicio dio su consentimiento, pero después se negaba y aun así era sometida a realizar el servicio sexual, dado que sus victimarios la retuvieron al conocer la situación de abandono en que vivía.

Lo ya expuesto se fortalece con la información proporcionada por un elemento de la *Fiscalía General del Estado*<sup>14</sup> cuando expresa lo siguiente:

...El enganchamiento fue a través del periódico, se publicitaban para ser el enganche de las víctimas. Podemos mencionar al *PM* y recuerdo un caso de Internet. Ha sido la forma de captación en este tipo de delito. Solicitaban el trabajo de jóvenes bonitas. Tengo unas publicaciones, fueron sobre una investigación que realicé en el año 2012 sobre cómo estaban haciendo el registro en el *PM* para servicios sexuales de jóvenes mujeres. Solicitaban jóvenes de 19 a 22 años, bonitas y que les pagaban hasta \$500.00 (quinientos pesos m/n) diarios (Comunicación personal, 15 de agosto de 2019).

Ante los hechos expuestos y la respuesta del informante de la *Fiscalía General del Estado*, se infiere que las publicaciones en el periódico *PM* son mecanismos facilitadores para las personas que se dedican a ofrecer los servicios sexuales de mujeres y a abastecer el mercado porque a partir de las mismas se cubre la demanda, generalmente masculina, de dichos servicios.

Los últimos dos casos que se exponen a continuación refieren nuevamente al sitio de Internet denominado *Locanto* como el medio de explotación, porque

---

<sup>14</sup> Se hace mención de que este colaborador no autoriza a usar su nombre. Pide conservar el anonimato, pero se trata de un elemento que trabaja en la *Fiscalía General del Estado, zona norte*, enfocado en atender casos de trata de personas. La entrevista se realizó en las instalaciones de la propia agencia gubernamental el 15 de agosto de 2019.

en este se ofrecieron a partir de series fotográficas de las mujeres que aparecen en ropa interior, y que explícitamente se oferta el servicio sexual porque se dice que consiste en la realización de relaciones sexuales por vía vaginal, oral o anal es decir, de forma explícita y además porque se puede ver la fotografía real en distintas posiciones de las mujeres que van a dar el servicio.

Otra de las variables exploradas en el presente estudio, implica la búsqueda de elementos desplegados desde las estructuras formales en relación al conocimiento que tienen de que el periódico *PM*, *Locanto* y otras páginas de Facebook funcionan como captores y promotores de la trata y explotación sexual en la ciudad, por lo que se hace necesario apreciar la respuesta institucional sobre este punto. Al respecto, los encargados de la investigación que fueron entrevistados para este trabajo, coinciden en señalar que el esfuerzo institucional se ha volcado más que nada en alertar a las posibles víctimas para que no sean captadas y expuestas, pero no existe un trabajo de persecución directa en contra de tales medios de comunicación, a pesar de que estos datos ya son del conocimiento de la propia autoridad encargada del monitoreo y seguimiento a los medios de comunicación que por su labor pudieran derivar casos de trata, tal y como lo señala *el Programa Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas* (DOF, 2012, p.18). Condición que evidentemente no se implementa en el caso de la ciudad fronteriza de Juárez.

Los dos integrantes del servicio público adscritos a la *Fiscalía General del Estado de Chihuahua* y que fueron entrevistados para este trabajo, coinciden en señalar que como la investigación del delito de trata es compleja, e incluso que es de alto costo en términos monetarios y de seguridad para quien investiga, se requiere de más recurso económico y humano destinado específicamente a combatir este fenómeno de la trata de seres humanos. En seguimiento, el informante clave de la *Fiscalía General del Estado de Chihuahua* enfatiza que actualmente hay siete agentes en la *Unidad de investigación de delitos de violencia familiar, delitos sexuales, delitos contra la familia y trata de personas*, lo que abona a la dificultad en los trabajos de prevención, sanción y erradicación porque no solo se trabaja en lo relativo a la trata de personas, sino que es sobre diversidad de delitos, esto por lo que hace en cuanto a la *Fiscalía de la zona norte* a la que le corresponde el seguimiento de casos por trata en Ciudad Juárez (Comunicación personal, Lic. Ezequiel Ortiz Fierro, 23 de agosto de 2019).

Mientras tanto, el Coordinador estatal de la *Unidad de Investigación de Trata de Personas de la Fiscalía de la Mujer*, expresa que son ocho agentes investigadores y cuatro ministerios públicos para todo el Estado de Chihuahua y,



además, éstos se encuentran distribuidos en las sedes Ciudad Juárez y Ciudad Chihuahua. Además, hace énfasis en que:

...Necesitamos más recurso, equipo, combatir este delito es caro, necesitamos oficinas propias para manejar a las víctimas de este delito ya que es peligroso combatirlo. Necesitamos vehículos para operativos, cámaras fotográficas, GPS, varios equipos de trabajo. Nos falta como un 80% de lo que necesitamos (Comunicación personal, Lic. Ezequiel Ortiz Fierro, 23 de agosto de 2019).

Sin embargo, ambos actores entrevistados externaron su disponibilidad para desplegar, desde su iniciativa personal, acciones preventivas, las cuales han llevado a los centros escolares con la intención de alertar a la comunidad estudiantil sobre el problema de la trata de personas. Aquí se aprecia que una de las fortalezas encontradas radica en la disposición del elemento o recurso humano comprometido y sensibilizado con el problema. De las entrevistas realizadas se desprende que desde las instituciones no existen acciones contundentes, directas y puntuales en contra de aquellos medios de comunicación que contribuyen a la presencia y fortalecimiento de la trata de seres humanos. Se puede inferir entonces, que no se cumple con lo previsto en el primer objetivo sobre prevención que contiene el *Programa nacional para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas* (DOF, 2012, p.18).

Hasta aquí se han expuesto los resultados de la presente investigación de la cual se desprenden algunos elementos centrales y que se discuten en la siguiente sección.

## 5. ENFOQUE REACTIVO NO PREVENTIVO

Una vez que se han expuesto los hallazgos de la presente investigación, lo que ahora procede es vincular tales resultados con los elementos analíticos y técnicos que fueron abordados para conducir este trabajo. Es así como se puede apreciar de forma evidente que, si bien los mecanismos de captación y medios para la explotación sexual han variado con el transcurso del tiempo, actualmente los medios de comunicación juegan un papel importante para esos efectos. Es precisamente sobre este punto que podemos señalar que específicamente el periódico de circulación local denominado *PM* y el sitio de Internet *Locanto*, carecen de responsabilidad social al no cumplir con su función protectora de derechos humanos sobre sus lectores o usuarios porque se vinculan directamente con uno de los delitos que más lesiones producen en materia de derechos humanos, como lo es la trata de personas con fines de explotación sexual.

Lo anterior es así porque actúan como agentes facilitadores para la captación y explotación de mujeres o posibles víctimas potenciales. Entonces, estos medios de comunicación se aprovechan de la conducta omisa por parte del Estado que no implementa la estrategia preventiva que contempla el *Programa nacional para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de esos delitos*, el cual, en su primer objetivo, señala puntualmente a la prevención con una estrategia específica que abarca el monitoreo y seguimiento de medios de comunicación y establecimientos que por su actividad pudieran derivar en casos de trata de personas. Tal es el caso del periódico *PM*, el sitio de Internet *Locanto* y los establecimientos identificados como el *Hotel Lucerna* y *Motel Le Baron*, señalados por las propias víctimas y sobre los cuales no se han realizado acciones de investigación ni persecución del delito. La anterior situación constituye una omisión de enorme trascendencia en los postulados y valores de la propia política pública en materia de trata de personas porque no se cumple con ellos y, por tanto, se lesiona el esquema de prevención tendiente a proteger los derechos humanos de la población mayormente afectada por este problema como son las mujeres, niñas y adolescentes.

Lo anterior, evidencia que no se implementa ninguna acción de monitoreo ni de seguimiento, ni tampoco de persecución del delito que involucre a tales medios de comunicación. Por tanto, esto revela una clara violación a los derechos humanos de las víctimas potenciales y de las víctimas directas porque el Estado no cumple con la actuación preventiva establecida en el propio artículo primero constitucional que ordena a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Entonces, lo que aquí se aprecia es precisamente, que existe una ausencia de acciones encaminadas a cumplir con tales principios constitucionales, esto a pesar de que en México existe un marco normativo especializado en la materia, así como la vinculación en términos de derecho internacional, derecho humanista, que obliga al Estado mexicano a realizar las acciones necesarias para evitar que transgresiones como esta sucedan. Es decir, legislar no ha sido suficiente, se requieren acciones desde las propias instituciones que implementen esos marcos normativos y administrativos previstos desde la propia norma fundamental.

Es indispensable que el Estado destine presupuesto específico y suficiente para dar cobertura a esos elementos que mandan la propia Constitución porque lo que se aprecia es que no existe, en la realidad, una disposición presupuestaria para hacer valer lo que se ordena en el marco normativo en materia de trata de personas. Un rubro indispensable para la cobertura de los derechos humanos

recae en la prevención, la cual no se realiza por parte de las autoridades locales, porque a pesar de tener pleno conocimiento de cómo el periódico *PM* y *Locanto* funcionan incentivando la actividad de la trata en la localidad, no han generado acciones de monitoreo, ni de persecución, ni de sanción del delito. Todo ello apunta a un incremento de casos en los que se fortalece la impunidad y se alimenta la presencia de la trata sexual en la urbe.

Así lo manifestaron los investigadores de la *Fiscalía General del Estado* que desde dicha plataforma institucional lidian con este problema, cuando no pueden dar respuesta sobre realizar acciones específicas para perseguir a quienes ponen en funcionamiento estos mecanismos de captación y explotación. Además, queda claro que las acciones preventivas no se implementan, porque lo que se aprecia es más una glosa de acciones punitivas que exponen una fase reactiva ante el problema, pero se aprecia una omisión de líneas de acción que tiendan a generar esquemas preventivos, es decir, anticiparse a que se cometa el acto violento y delictivo de la trata con fines de explotación sexual en Ciudad Juárez.

## 6. CONCLUSIONES

En este apartado se exponen las conclusiones de la presente investigación, en la que se ha hecho un uso eficiente de los datos recabados derivados de la exploración directa de nueve casos iniciados por el delito de trata de personas en la modalidad de prostitución ajena en Ciudad Juárez. En todos ellos, las víctimas son mujeres, cinco son menores de 18 años y cuatro mayores de edad. De esos casos, en seis de ellos se vincula directamente al periódico local *PM* y en tres al sitio de Internet denominado *Locanto*, siendo que ambos han servido como mecanismos de captación, pero también como arena y escenario para consumir la explotación sexual de las víctimas. Lo anterior se conoce por la declaración que las propias víctimas directas vertieron en sus declaraciones ante la autoridad ministerial, así como de la propia voz de los elementos de la *Fiscalía General del Estado* que fueron entrevistados para este trabajo.

Para fortalecer el argumento de que no se cumple con una visión ni acción garantista y protectora de los derechos humanos, sirve lo estipulado por la *Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes* cuando en el Artículo 2º, establece que:

...Las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas para garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la

instrumentación de políticas y programas de gobierno. En el que el interés superior de la niñez debe ser considerado de manera primordial (DOF, 2014, p.2).

Es decir, las instituciones deben inclinar sus esfuerzos en proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es el caso que, en los resultados de esta investigación, se aprecia de forma clara que el grupo etario que comprende la edad adolescente se encuentra en situación de vulnerabilidad y que han sido sometidas a la trata sin que el Estado pudiera evitar su exposición porque no se detectaron los factores de riesgo para la captación y explotación sexual, ya que no hay acciones preventivas contundentes. Así mismo, es coincidente con lo establecido por el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* cuando estipula expresamente la obligación de los gobiernos para considerar como un crimen y por tanto, castigar las actividades relacionadas a esos delitos en perjuicio de los menores de 18 años, así como imponiendo la obligación de castigar a los que ofrecen o entreguen a niños para su explotación sexual y también a los que acepten tales condiciones (ONU, 2002). Obligación no acatada en el caso de las menores víctimas de trata que han sido captadas y expuestas a partir de los medios de comunicación señalados en este estudio.

Los informantes clave que fueron entrevistados para la construcción de esta investigación, manifestaron que dichos medios de comunicación son funcionales para la captación y actualizar la explotación de mujeres en la ciudad y que esto lo conocen a través de las investigaciones que han realizado desde el año 2012 a la fecha, sin que existan acciones puntuales, contundentes y efectivas para mitigar la intervención de estos medios de comunicación y su papel en la trata de seres humanos. Más allá de esto, manifiestan estar conscientes de que no se cuenta con personal suficiente ni especializado para abordar el problema, así como que también se carece de los elementos técnicos requeridos para la compleja investigación del delito de trata de personas.

La trata de personas es un espejo de la violencia, es un delito grave que amerita la intervención del Estado con medidas congruentes con el contenido de la política pública que en su nombre incluye la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata, y lo expuesto en el apartado de resultados de la presente investigación, indica claramente que no se cumple con esos postulados de la propia política pública, y más allá de ello, se contribuye de forma indirecta a que el problema se fortalezca porque no se perciben acciones preventivas tendientes a evitar que esto suceda. Lo anterior, porque las omisiones que se han señalado alimentan la presencia de víctimas de esta terrible condición.

Sin embargo, es pertinente señalar que los propios elementos de la *Fiscalía General del Estado* externan una conducta proactiva derivada de la sensibilización que tienen del problema por el contacto que han tenido con las propias víctimas y desde su iniciativa personal, realizan acciones tendientes a informar y concientizar a la población adolescente por considerar que esta se encuentra en mayor riesgo de caer en la trata de personas. Esto toma un significado importante, porque a pesar de no contar con los elementos de personal y de equipo suficiente, con sus acciones, han logrado evitar que varias mujeres adolescentes y adultas, continúen siendo violentadas, afectadas en su dignidad y lesionadas en sus derechos humanos por la trata de personas.

La respuesta institucional se aprecia débil frente al problema. El Estado debe destinar de manera urgente los recursos suficientes para la infraestructura, dotar del equipamiento necesario para la búsqueda y seguimiento de los casos y la atención a las víctimas, pero, sobre todo, fortalecer las acciones de prevención. Además, lo que existe desde las estructuras formales es una *Unidad de Trata de Personas*, pero debería cumplirse lo que manda la propia *Ley General* sobre la creación de una Fiscalía especializada de trata de personas, que cuente con un presupuesto público suficiente que le permita diseñar e implementar una política pública de orden criminal que conduzca las acciones para contrarrestar y enfrentar la actividad de los tratantes y se logre, al menos, mitigar la presencia del fenómeno en la ciudad. Contar con una fiscalía especializada en materia de trata de personas en la entidad, un presupuesto propio, con personal capacitado y específico para la identificación de casos, podría considerarse como un indicativo favorable de que el Estado realmente tiene un genuino interés en afrontar la trata de seres humanos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cervera, L. (2005). *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. Ciudad Juárez, México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de las Mujeres
- Comisión Intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas (2010-2012). Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*. [Archivo PDF]  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014). Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2014-2018. [Archivo PDF]  
<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/Marco>

- NormativoTrata/Federal/OD/Programa\_NPSEDMTPPAVD20142018.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2014). *Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México. [Archivo PDF] [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez\\_familia/Material/ley-guarderías-ninos.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/ley-guarderías-ninos.pdf)
- Dena, M. (2018). *El epicentro del dolor. La trata sexual de adolescentes en Chihuahua*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Dena, O. y Dena, M. (2015). *Glosario de términos jurídico-filosóficos*. Curso de Filosofía del Derecho. Apoyo Didáctico. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Diario Oficial de la Federación (10 de abril del 2003). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. México: DOF.
- Diario Oficial de la Federación. (2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Diario Oficial de la Federación. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. México, D.F.: *Diario Oficial de la Federación*. [Archivo PDF] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>
- Fernández, V. (2006). *Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales*. Departamento de Organización de Empresas. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial y Aeronáutica de Terrassa. [Archivo PDF] <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/501/Introducci%C3%B3n%20a%20la%20investigaci%C3%B3n%20en%20ciencias%20sociales.pdf>
- Florentín, C. (2017). *La trata de personas y el papel de los medios de comunicación*. Agencia Ecuménica de Comunicación. [Archivo PDF] <https://alc-noticias.net/es/2017/07/10/la-trata-de-personas-y-el-papel-de-los-medios-de-comunicacion/>
- Gómez Tagle, E. (2015). *Trata de Personas. Análisis criminológico, jurídico y social*. Puebla, México: Grupo Editorial Mariel SC.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México, México: *Mc Graw Hill Interamericana*.
- Kumar, Arun., Moctezuma, Armando., Gómez, Francisco de Jesús., Garza, Abel. y Guerra, Estefanía. (2017). *Trata de personas en México: un diagnóstico entre las entidades federativas*. Universidad Autónoma de Nuevo León. [Archivo PDF] [https://www.researchgate.net/publication/339927133\\_Trata\\_de\\_personas\\_en\\_Mexico\\_un\\_diagnostico\\_entre\\_las\\_entidades\\_federativas](https://www.researchgate.net/publication/339927133_Trata_de_personas_en_Mexico_un_diagnostico_entre_las_entidades_federativas)
- Organización de las Naciones Unidas Derechos Humanos. (2002). Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. La resolución 54/263 de la Asamblea General: UNICEF. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>

- Organización de las Naciones Unidas. (2014). Los derechos humanos y la trata de personas. *Folleto Informativo. n.º 36*. Recuperado en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_sp.pdf)
- Torres Falcón, Marta. (2016). El nuevo rostro de un viejo fenómeno: la trata de personas con fines de explotación sexual y los derechos humanos. *Sociológica*, 31(89), 95-129. Recuperado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732016000300095&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732016000300095&lng=es&tlng=es).
- United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *Global Report On Trafficking In Persons* [Archivo PDF]. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP\\_2020\\_15jan\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2010). Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Grupo de trabajo sobre la trata de personas. Viena, 29 enero de 2010.
- Universidad Nacional Autónoma de México (2019). *Síntesis del Informe sobre Trata de Personas 2019 del Departamento de Estado de los EE.UU. de Norteamérica*.
- Velarde, F., Castro, J., Ignacio G. y Hernández, J. R. (2011). *Diagnóstico sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en la zona metropolitana de Ciudad Juárez, Chihuahua*. Cd. Juárez, México: Sexualidad Responsable A.C.





# PARTE III:

## CONFLICTO, SEGURIDAD Y DESARROLLO





# RECLUTAMIENTO INFANTIL POR GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN TIEMPOS DE AISLAMIENTO SOCIAL Y ESCOLAR POR COVID-19 EN COLOMBIA

Mariana Inés Tezón

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo de libro refiere a una investigación que indaga sobre una problemática social y política que afecta de manera directa e indirecta a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ) de las sociedades que viven en un contexto de vulnerabilidad en Latinoamérica y el Caribe, sobre todo en países en conflicto armado local. Dentro de los obstáculos en el desarrollo de los territorios, que amenazan con guerras y emergencias sociales, Colombia presenta un conflicto de tipo armado desde hace más de seis décadas, donde convergen múltiples intereses, expectativas y problemas, presentándose en distintas dimensiones políticas, sociales y económicas (Cuéllar y Parra, 2014).

En este contexto de guerra local, se ha evidenciado un alto índice de reclutamiento infantil a causa de la vulnerabilidad que presenta el desarrollo territorial de esta parte de la población afectada, es decir las circunstancias territoriales que obstaculizan el desarrollo económico, social y humano (ARC, 2005; Carvajal y Vargas, 2004; Montoya, 2008). De lo anteriormente mencionado, se entiende por reclutamiento infantil a la utilización de los NNAJ mediante violaciones a sus derechos, afectando directamente la protección integral que debería ejercer la familia, sociedad y el Estado (Garzón, 2011). El reclutamiento forzado es definido como un orden violento que no podría basarse en un acto voluntario y consensuado ya que la vinculación de estos menores vulnerables a grupos al margen de la ley es llevada cabo mediante la fuerza o el engaño, convirtiéndose en una violencia tanto social como política (Bácares, 2015; Chamaco, 2011; ICBF, 2008; Defensoría del Pueblo, 2014). Por tanto, se puede decir que se refiere a un crimen de guerra y a un acto de lesa humanidad. En el primer caso, porque es una violación cometida en contexto de guerra hacia los derechos humanos, tal como se sostiene desde la Convención de Ginebra: malos tratos o la deportación para obligar a realizar trabajos forzados a la población civil de los territorios ocupados.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Información extraída del *Comité internacional de la Croix-Rouge* en [www.cicr.org](http://www.cicr.org)

En segundo, lugar, el reclutamiento es un crimen de lesa humanidad ya que es un acto violación a la integridad de los sujetos víctimas implicados mediante el sometimiento a la fuerza en la participación de crímenes involuntarios, tal como lo sostiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Esto implica que los NNAJ hayan sido sometidos a grandes sufrimientos al atacar contra la salud mental o física. Así, todo niño menor de 18 de años es combatiente cuando se encuentra vinculado a fuerzas armadas desde el combate, en espionaje, labores domésticas a los grupos y/o esclavitud en todas sus formas (Compromisos de París, 2007). Por tanto, el reclutamiento de menores refiere a la conceptualización de una vinculación obligatoria y forzada por cualquier grupo armado siendo legalmente víctimas de la violencia política (Montoya, 2008; Principios de la Ciudad del Cabo, 1997).

Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia) y la organización internacional *Human Rights Watch*, sostienen que: Colombia evidencia en las últimas décadas más de 10.000 NNAJ reclutados, tanto por la guerrilla como por los paramilitares, ocupando casi el 30% de los combatientes de los grupos armados ilegales (*Human Rights Watch*, 1998; Tezón y Daniels, 2016). Frente a esto, es relevante señalar que el reclutamiento infantil responde y se predice de acuerdo a un patrón general de ciertas características sociales y contextuales que obstaculizan al desarrollo territorial, generando vulnerabilidad a las poblaciones afectadas, permitiendo mayor probabilidad de captura. Siguiendo esta premisa, se encuentran diversas causas que remiten a la incorporación de esta población a los grupos armados al margen de la ley, el cual se da de manera forzosa, puesto que se presentan factores de riesgo al desarrollo local, tales como: problemas de violencia intrafamiliar, falta de recursos económicos, violencia directa, falta de proyecto de vida, etapa evolutiva, en definitiva, falta de oportunidades y sobre todo dificultades de acceso a la educación formal (Cuéllar y Parra, 2014; Daniels y Múnera, 2012; Tezón, Daniels y Maza, 2018).

Ahora bien, además de los factores de riesgo hay algunas características que generan protección a los NNAJ dentro de la comunidad como lo son el acceso al espacio escolar, lugar donde encuentran grupo de pertenencia y protección y seguridad social (Defensoría del Pueblo, 2006; ICBF, 2010; ICBF, 2008; Mago 2011). En ese sentido, el presente trabajo de investigación indaga sobre cuáles son las características y obstáculos del desarrollo local que inciden en el reclutamiento infantil en el conflicto armado del Caribe colombiano. Con ello, se pretende profundizar en cómo ha avanzado el reclutamiento infantil en época de pandemia causada por el Covid 19. Según estos interrogantes, se responden los siguientes objetivos de investigación:

- Describir características del reclutamiento infantil a nivel mundial en informes de los últimos 15 años
- Identificar obstáculos en el desarrollo territorial en comunidades colombianas con altos índices de reclutamiento infantil en los últimos 15 años
- Referir indicadores de desarrollo territorial que inciden en el reclutamiento infantil durante el aislamiento social producido por la pandemia covid-19 en el Caribe colombiano

## 2. METODOLOGÍA

Dentro del marco investigativo, la temática elegida incluye al presente trabajo en la línea de investigación *Contexto, Conflicto y Actores* perteneciente al *Grupo de Investigaciones de Ciencias Sociales y Jurídicas* de la Facultad de Psicología de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco, ya que aporta al conocimiento científico desde las problemáticas sociales indagadas por las investigadoras del mismo. En ese sentido, el texto se vincula a la línea de investigación asociada *conflicto como violencia social* al programa de investigación de la Doctora Mariana Tezón, denominado “*Escenarios del conflicto en el Caribe colombiano: una perspectiva hacia el desarrollo humano sostenible en niños, niñas, adolescentes y jóvenes*”

Para responder a los objetivos, se empleó una metodología de tipo cualitativa, la cual apunta a la comprensión de los datos de forma no generalizable, interpretativa y holística, teniendo en cuenta el contexto de estudio y su realidad dinámica (Cisterna, 2005; Taylor y Bogdan, 2002). La investigación cualitativa consistió en descripciones detalladas de la evidencia documental sobre el tema: experiencias investigativas, informes técnicos y consultorías nacionales e internacionales.

Dicha metodología se basó en un tipo de estudio descriptivo, ya que se buscó especificar las propiedades relevantes del caso a analizar, es decir, se interpretaron diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno investigado (Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

### 2.1. Procedimiento

Se procedió a delimitar el caso de estudio mediante una exhaustiva revisión bibliográfica y documental sobre la temática. Se detectaron bases de datos principales, páginas de internet de organismos internacionales, CONPES, artículos que responden a marco legal nacional e internacional en la temática.

Luego se estableció el contexto a estudiar de acuerdo a las necesidades que presentaba el territorio en materia de atención a NNAJ en situación de reclutamiento.

En cuanto a la técnica de recolección de datos, se han recolectado 58 documentos los cuales incluyen informes, investigaciones y cartillas diseñadas y editadas por algún organismo nacional o internacional experto en la temática del reclutamiento infantil. Dichos documentos tuvieron los siguientes criterios de inclusión: i) que sean documentos financiados o realizados por algún organismo nacional o internacional experto en el tema; ii) que refieran a la temática de los NNAJ desvinculados en el contexto estudiado; iii) que pertenezcan al período entre 2005-2020; iv) documentos actuales que entrevisten a funcionarios sobre la situación de reclutamiento durante la pandemia Covid 19 en el Caribe colombiano.

## 2.2. Análisis de la información

A fin de analizar los datos recolectados se realizó una sistematización de los mismos según la técnica de análisis *triangulación hermenéutica* (Cisterna, 2005; Martínez Carazo, 2006). Por medio de la cual se procede a relacionar y cruzar la información pertinente al estudio de caso, para cada unidad o categoría de análisis, surgida de la recolección de las fuentes utilizadas. Dicho análisis pertenece al *corpus* de los resultados de investigaciones, respondiendo a diferentes etapas:

- Selección de la información pertinente y relevante (aquello que define a las unidades a analizar y aporta a la construcción de categorías y subcategorías);
- Triangular información de cada estamento (entre los documentados recolectados) estableciendo conclusiones ascendentes, agrupando respuestas por unidad desde las semejanzas y diferencias en cada instrumento de recolección aplicado. El proceso responde al siguiente orden de análisis:

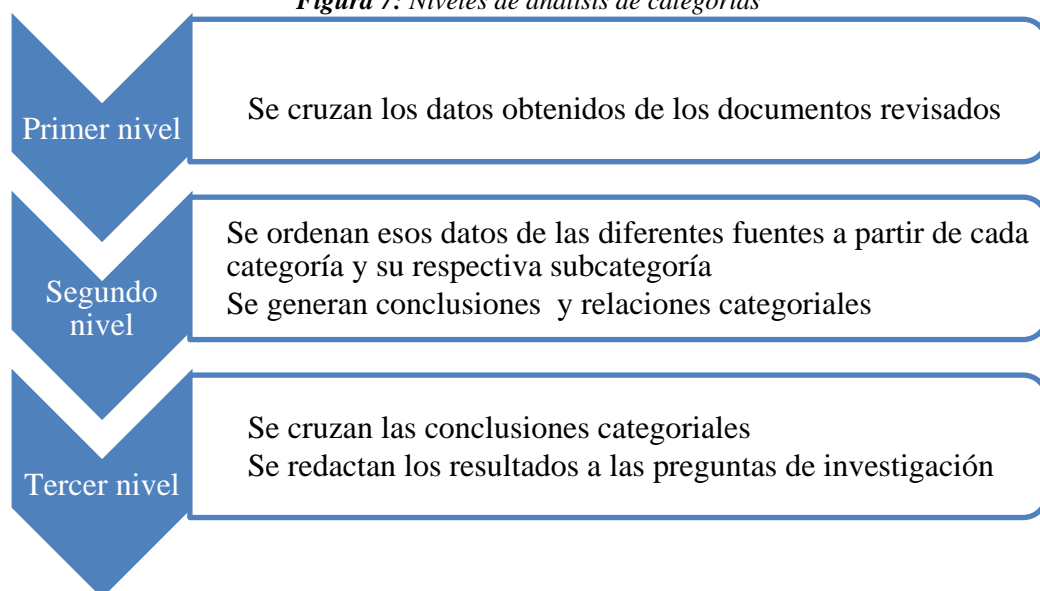
El análisis de la información registrada responde a diferentes categorías a trabajar y desarrollar: 1) Reclutamiento infantil a nivel nacional e internacional; 2) Reclutamiento infantil en el Caribe colombiano; 3) Situación problema a raíz del aislamiento social y escolar en la pandemia por COVID 19. Dichas categorías son expuestas en el siguiente apartado, el cual evidencia el desarrollo general del trabajo.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Reclutamiento infantil en conflictos armados en NNAJ tanto a nivel internacional como nacional

Los NNAJ que han sido afectados de forma directa en países donde se manifiesta la guerra, en algunos casos han sido utilizados como escudos humanos ya que son reclutados para que sean parte de la formación de estos grupos y realizar tareas complejas y de alto riesgo para su integridad, tanto física como emocional (UNICEF, 2018). Además de Colombia, algunos países donde se identifica esta problemática son Siria y Yemen, la República Democrática del Congo, Nigeria, Sudán del Sur y Myanmar; países que aún no han dejado de vivir la violencia interna, ya que la recuperación de los conflictos armados suele repetirse con el tiempo (Banco Mundial, 2012).

*Figura 7: Niveles de análisis de categorías*



**Fuente:** Elaboración propia basada en Cisterna (2005)

El reclutamiento y la utilización de NNAJ son violaciones a los derechos de una población que demanda protección integral. Durante los procesos y pos procesos de conflictos armados, se evidencia una gran cantidad de NNAJ que se ven inmersos en la crueldad de la guerra, mediante técnicas como la manipulación para intimidar a las poblaciones vulnerables que se encuentran expuestas a la pobreza y discriminación, en definitiva, a la falta de oportunidades (UNICEF, 2016). Así mismo son secuestrados en las calles o en sus hogares y

obligados a realizar varias funciones como participar en los combates o como objetos sexuales, espías, mensajeros y cultivadores de la hoja de coca, entre otros (COALICO, 2009; Defensoría del Pueblo, 2014; UNICEF, 2004).

Si bien el imaginario social sostiene que muchos NNAJ se vinculan de forma voluntaria a los grupos armados, informes sobre el tema discuten esta afirmación ya que “la distinción entre el reclutamiento “voluntario” y el reclutamiento forzado carece de sentido, ya que, incluso en el caso de que los niños se sumen “voluntariamente”, se trata de un desesperado intento por sobrevivir a los problemas del desarrollo social” (*Children and Armed Conflict*, 2013, p.4). De acuerdo a lo anterior, las normas nacionales e internacionales disponen que toda forma de reclutamiento de menor de 18 años anula cualquier justificación que quiera exculpar la conducta criminal al menor, debido a que el consentimiento es nulo y manipulado por estos grupos al margen de la ley (Ramírez, 2010).

Así mismo, esta práctica ilegal ha traído consigo consecuencias devastadoras para los NNAJ. Se estima que, en la última década, son millones los niños y niñas que han sufrido abusos, maltratos y violaciones por parte de los grupos armados al margen de la ley alrededor del mundo como torturas, desapariciones forzadas, detenciones administrativas, desplazamientos forzados, explotación y abuso sexual y trabajo peligroso (COALICO, 2009; *Watchlist on Children and Armed Conflict*, 2004; Serra, 2010).

A nivel nacional, COALICO (2007) refiere que en Colombia existe un conflicto armado impuesto por grupos denominados autodefensas conformados por campesinos con el fin de defenderse de una violencia bipartidista, convirtiéndose entonces en guerrillas denominadas Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia – ejército del pueblo (FARC-EP). Al transcurrir los años surgieron otros grupos armados algunos han desaparecido, se han desmovilizado y otros aún continúan. Para la confrontación, se dio la creación de grupos paramilitares, cuadrillas armadas en su mayoría por campesinos que recibían formación militar teniendo como objetivo la lucha contrainsurgente. En este contexto de guerra interna, organismos como Defensoría del Pueblo, (citado en Mago, 2011) refieren a que en el país por más esfuerzos realizados el reclutamiento de NNAJ es una práctica común; se estima que Colombia ocupa el cuarto lugar entre los países del mundo con más reclutamiento infantil, como en otros países los grupos armados reclutan menores para ocuparlos en actividades que amenazan gravemente la vida y la integridad de estos, generando consecuencias devastadoras (Ramírez, 2010; *Watchlist on Children and Armed Conflict*, 2004). Respecto a las actividades desarrolladas por los NNAJ dentro de



los grupos armados varían: unas entre las de combates, informantes y mensajeros, otras están relacionadas con trabajos logísticos y domésticos como el lavado de ropa y realización de alimentos para los integrantes del grupo a sí mismo la venta y transporte de drogas, del mismo modo la extorsión, hurto y sicariato. Frente a esto, es pertinente mencionar que la inducción al reclutamiento y utilización a otros NNAJ está dentro de sus labores (Defensoría del Pueblo, 2014). Ahora bien, no sólo las labores mencionadas anteriormente son las únicas que hacen parte de su diario vivir, muchas niñas son sometidas a abusos sexuales ya que algunos integrantes o comandantes de estos grupos las toman como esclavas sexuales (*El Espectador*, 2011).

Por consiguiente, en Colombia se presenta una cantidad considerable de reclutamiento infantil por parte de los grupos armados al margen de la ley, y en los departamentos donde se realizan reclutamiento forzoso se consideran de alto riesgo cuando poseen los siguientes obstáculos al desarrollo local: pobreza, crisis económica, alimentarias y poca presencia y gestión de entidades del Estado o administración local (Cuéllar y Parra, 2014; Tezón, Daniels, 2018; Valencia y Daza, 2010).

### **3.2. Obstáculos en el desarrollo territorial que fomentan el reclutamiento infantil en el Caribe colombiano**

El Caribe colombiano es una región de gran amenidad para los grupos armados al margen de la ley, debido a que es una zona con rutas estratégicas para la práctica ilegal de dichos grupos; además por el difícil acceso a algunos de sus departamentos (provincias) se denomina un lugar clave para resguardarse de cualquier entidad del Estado que quiera interferir en sus labores delincuenciales; ahora bien la concentración de grupos ilegales en la zona se encuentra relacionada también con la escasa inversión estatal y la vulnerabilidad socioeconómica local (Perea, 2015; PODEC, 2011; Tezón, Daniels, Maza, 2018). Esto se evidencia en una investigación actual que afirma que: “Durante los últimos años, se comenzaron a hacer evidentes las condiciones de irregularidad económica e institucional que imposibilitan el desarrollo integral de los NNAJ” (Tezón, Daniels y Maza, 2018, p. 20).

De esa manera, se evidencia cómo el Caribe ha sido una de las regiones más afectada por el conflicto armado en el país; en ese lugar ha existido mucha violencia, violencia que ha generado más de 56 masacres y 200.000 campesinos desplazados de su territorio, del mismo modo han realizado asesinatos, secuestros y reclutamiento infantil, entre otras (Verdad Abierta, 2010). En la investigación realizada por Springer en el 2012, se entrevistaron a miembros pertenecientes a

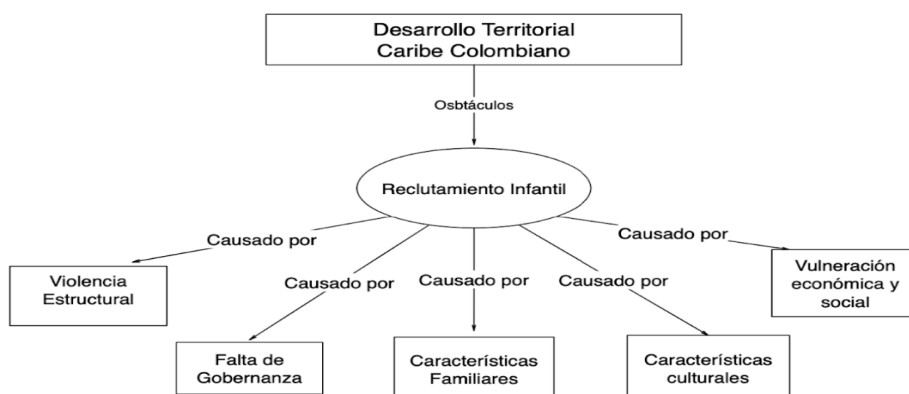
los grupos armados encargados de reclutar menores en la cual justifican el acto como si fuera la única manera en la que los NNAJ pueden salir de la condición de carencia y abandono causadas por la falta de desarrollo local en el territorio (Springer, 2012). Esta situación, genera unas condiciones especiales para facilitar la captación de los menores.

En ese sentido, las categorías encontradas en el análisis de los datos cualitativos analizados expresan diferentes obstáculos que hacen al reclutamiento por falta de condiciones necesarias al desarrollo local de los NNAJ. Dichas dimensiones, se observan en la figura 8.

De acuerdo a la revisión documental de los últimos 15 años, el Caribe colombiano se ha visto afectado por diferentes características que hacen a su desarrollo territorial y que, a la vez, afectan o inciden al reclutamiento de menores de edad para la guerra local.

En el gráfico siguiente se evidencian dichas causas:

**Figura 8:** *Obstáculos del desarrollo territorial que facilitan el reclutamiento infantil en el Caribe colombiano*



**Fuente:** Elaboración propia

### 3.2.1. Sociopolítica-Violencia estructural

El contexto Caribe presenta una problemática frente al reclutamiento, la cual corresponde con el modelo teórico del *triángulo de la violencia* de Galtung. En el mismo se advierte que los índices de desigualdad (el índice de Gini de la tierra es de 0,75) y falta de acceso a las oportunidades generan conflictos políticos

representando múltiples fallas en los contextos. Esto se visibiliza en el Caribe colombiano por los antecedentes de *Guerra*: durante el conflicto armado los crímenes de guerra contra la niñez han tenidos diferentes vertientes y desenlaces, entre éstos se encuentra el reclutamiento infantil por parte de los grupos armados ilegales. En este contexto de guerra, los niños son las principales víctimas en la sociedad civil tanto como víctimas directas de ataques como combatientes de la misma.

Frente a esta situación se sumaba la lucha por el *territorio*: el Caribe colombiano se presenta como una región que posee intereses políticos y económicos para varios sectores del conflicto armado (Daniels, 2007; Daniels y Múnera, 2011; Fals Borda, 2002; Manza y Pérez, 2015; Román, 2003). *Las características geográficas y ambientales* de la subregión inciden en que los grupos armados ilegales quieren adueñarse de la zona y hacer hincapié en la violencia para hacerlo ya que es una zona geográfica rica en biodiversidad, de influencia y de gran importancia para la economía, es decir representa una buena ruta para sus operaciones gracias a sus vías de acceso y salida, por el hecho de ser central y comunicar a una parte de Colombia con otra.

La ubicación territorial asume como característica principal que sea una zona cada vez más ocupada, marcando una brecha cada vez más marcada entre los *rural y lo urbano*. Varios autores sostienen que dichas diferencias marcan una desigualdad en tanto oportunidades para la comunidad, lo cual podría incidir en la vulneración de la población infanto-juvenil en cuanto a un posible reclutamiento (ACNUR, 2011) Según la revisión documental los NNAJ del sector rural poseen mayores desventajas en el acceso a servicios públicos de calidad. Esto afecta la visión de un *proyecto de vida*. Así, la población está en mayor porcentaje vinculada al trabajo rural, y realizan actividades agropecuarias, artesanales y comerciales, en menor medida el sector de servicios. Por lo tanto, dichas zonas rurales son las más golpeadas por el *desplazamiento forzado* ya que la violencia política de la región movilizó a las familias quitándoles posibilidades dignas de vivienda y servicios en general, deslizándose de sus costumbres y vida confortable. En este sentido, los NNAJ han sido testigos de las tantas *masacres* cometidas en dicha región, afectando tanto su desarrollo físico, social como psicológico (Manza y Pérez, 2015).

### 3.2.2. Gobernanza

La subcategoría de Gobernanza hace referencia a los procesos y nuevas políticas en pos de cambio y, en este caso, en relación con la prevención del reclutamiento de NNAJ. Dada la debilidad de la gobernanza en relación a

temáticas del reclutamiento infantil, la violencia que existe en la subregión y la corrupción debilitan los planes y estrategias contra el reclutamiento infantil, lo cual los hace más vulnerable a los habitantes de la subregión estudiada (Fundación Paz y Reconciliación, 2015; Restrepo y Aponte, 2009). Se evidencia que la baja *gobernanza local* en la zona se presenta por el control ejercido por parte de los grupos al margen de la ley, ocasionando que el gobierno local no logre efectividad en su trabajo. A su vez, la *debilidad institucional* se ha analizado desde la revisión documental y hace referencia a la poca presencia del Estado en la realización de acciones preventivas al reclutamiento ilícito y a la reparación de las víctimas en sus derechos fundamentales. La debilidad institucional también se ve reflejada en la falta de políticas públicas a nivel de educación, salud, fortalecimiento familiar, económico, social. Esta falta de oportunidades también hace que los NNAJ sean más propensos a ser reclutados con el fin de garantizar una supuesta calidad de vida, que el Estado no cubre. Por esto, la legitimidad de las instituciones se ve afectada lo cual dificulta la revisión y medición de los procesos de conflicto y esto hace que la intervención no cubra en su totalidad a las personas que son víctimas del conflicto, en cuanto a las necesidades a nivel de salud, educación, orientación psicosocial (MAPP-OEA, 2007). Todo esto afecta la administración de recursos que van encaminados hacia el desarrollo local.

A su vez, esto se relaciona con la *falta de participación ciudadana*, ya sea por la demora en los procesos o por la centralización de los modelos de intervención hacia las principales ciudades, lo cual dificulta la adaptación de las personas en un contexto diferente al que están habituados. Esta situación genera rechazo de la comunidad a participar de canales de comunicación y participación social.

De la misma forma, esta situación de debilidad institucional local ha obstaculizado la intervención y seguimiento de las políticas públicas en la población de NNAJ desvinculados. De hecho, se reconoce que la región ha presentado un alto índice de reclutamiento infantil mediante el secuestro por medio de las FARC a causa de la baja presencia y garantía de derechos por parte de las instituciones públicas (COALICO, 2007; Defensoría del Pueblo, 2002).

### 3.2.3. *Características familiares*

Esta subcategoría se refiere a las características dentro del contexto familiar que hacen a los menores más vulnerables o propensos a ser reclutados por los grupos al margen de la ley (Ruiz, 2002).

En algunos casos se presentan lazos familiares con personas que están o estuvieron vinculados en un grupo al margen de la ley y éstos crean o infunden miedo dentro del núcleo familiar ya que siempre se han desarrollado en un contexto de conflicto. Por lo tanto, *los vínculos familiares* pueden presentarse obstaculizados, no sólo por las características violentas del contexto en general, sino también por la inclusión de las familias o personas como combatientes de guerra. Esto también se analizó en la revisión documental en donde se puede evidenciar que ciertas dinámicas de estas familias son violentas y poco afectivas, lo cual contribuye a la generación de conflictos tal como demuestran las cifras de la comisaria de familia donde se reportaron once casos de violencia intrafamiliar y seis de abuso sexual en el 2014. El maltrato físico y psicológico que algunos NNAJ tienen que vivenciar en sus hogares los llevan por *miedo* a buscar otras formas vida y trabajo, generando que éstos abandonen sus familias para escapar del maltrato que tienen que padecer dentro de sus hogares, quedando más expuestos a ser reclutados por grupos al margen de la ley (Florentino, Carmona y Tobón, 2010).

Por todo lo anterior se puede concluir que la subcategoría de familia tiene mucha incidencia en el reclutamiento de NNAJ, por un lado porque si las familias no tienen buenas pautas de crianza, donde se fortalezca la comunicación y el respeto, sino que promueve la violencia, tanto física, como psicológica, la población víctima tenderá a buscar otras alternativas de vida, volviéndose un blanco fácil de adoctrinamiento por los grupos al margen de la ley (ICBF, OIM, UNICEF; 2013; Salcedo, 2016).

#### 3.2.4. *Características culturales*

La población del Caribe en Colombia ha sido marcada por el conflicto armado y ha creado una cultura donde la violencia ha estado presente al llegar al punto de normalizarse en la zona, convirtiéndose también en una de las características centrales para que los NNAJ sean reclutados por estos grupos (Ruiz, 2002). A su vez, los grupos armados han influido en la cultura que tiene la población ya que han promovido la solución de conflictos por medio de la fuerza y hechos violentos. Esto sugiere que la población de NNAJ, como ha estado tanto tiempo inmersa en esta problemática, no conozca otra realidad donde la forma de solucionar sus problemas no sea la imposición de la violencia. Todo esto hace que los NNAJ sean más vulnerables a ser reclutados por los grupos al margen de la ley o ejercer otro medio de violencia. Siguiendo esta línea, la dimensión *identidad superficial* da cuenta de una característica presentada por los jóvenes en la población a causa de una falta de fortalecimiento cultural, es

decir, de incentivar en ellos el amor por la tierra, que genere en ellos el sentido de pertenencia.

Otra de las características culturales que hacen más vulnerables a los NNAJ son las relacionadas con la *Diversidad étnicas* ya que, según estudios en la región Caribe, el 15% de los NNAJ pertenecen a comunidades afro y pueblos indígenas, y la mayoría a población campesina. Dichas minorías han sido excluidas y discriminadas a lo largo de la historia en el territorio (Lozano, 2009). Por lo tanto, algunos NNAJ pertenecientes a estas comunidades tienden a ser más vulnerables, evidenciando precarias condiciones de vida y falta de oportunidades. A su vez, esto mismo genera falta de empoderamiento hacia las problemáticas de la comunidad siendo, los jóvenes, más susceptibles a ser dirigidos por grupos ilegales siguiendo las ideologías que estos les impongan.

La marcada violencia y la falta de una identidad cultural arraigada en la región han permitido la aculturación, por la *falta de trasmisión de la identidad cultural*. Los resultados demuestran que la mayoría de los adultos suelen transmitir sólo ideas generales, sin tener en cuenta la cultura y la historia de la población. Otra problemática en relación a la falta de trasmisión de la cultura es que las poblaciones que han vivido en contextos violentos presentan una tendencia a callar y soportar los actos violentos por la preservación de sus vidas. Por otra parte, los jóvenes que han vivido en estos contextos tienden a ver en los grupos armados figuras de poder, lo cual también los vuelve más vulnerables a pertenecer a estos grupos.

Estas características se relacionan con lo Galtung llama *Violencia cultural*, ya que la población Caribe ha tenido que vivir en un contexto donde la violencia es algo común, donde el miedo colectivo paraliza el accionar y participación de la misma, generando una dinámica asistencialista con poco empoderamiento y participación ciudadana, haciéndolos así más vulnerables a adoptar una ideología que les quiera implementar (Arjona y Kalyvas, 2012; Romero, 2002; Yale, 2011).

### 3.2.5. Vulnerabilidad económica y social

Gran parte de la población del Caribe colombiano posee un alto grado de pobreza, tales como la falta de acceso a servicios públicos como la educación, la salud, etc., obstaculizando los espacios de comunicación y oportunidades, que hacen que la comunidad y en especial los NNAJ sean vulnerables ante los grupos armados ilegales (Carmona 2014; Marín, 2015). Aunque existen muchos recursos económicos en el territorio, como la diversidad de cultivos, la cantidad de tierras

y la ganadería, la región ha sido marcada por la *desigualdad* por causa de la falta de presencia estatal y la incursión de grupos al margen de la ley tomando el control de las tierras. Esto no ha permitido que la repartición de bienes sea equitativa frenando el desarrollo de la comunidad. Todo esto permite que la comunidad vea en los hechos ilícitos una forma de ingreso lo que genera más violencia y otras problemáticas sociales en la zona. Por otro lado, los altos índices de mortalidad infantil y el poco acceso a los servicios de salud hacen que muchas familias entreguen a sus hijos a estos grupos para que no mueran de hambre.

En este contexto, muchos deben dejar de asistir a la escuela y esto los hace susceptibles a ser reclutados por grupos al margen de la ley (sea por adoctrinamiento ideológico como económico) para ofrecer oportunidades económicas con el supuesto fin de mejorar la calidad y proyecto de vida (Daniels, 2013).

Los NNAJ también se ven expuestos al microtráfico ya que no cuentan con espacios de desarrollo social, productivo y de esparcimiento, muchos tienen que dejar de asistir a las escuelas. Los grupos al margen de la ley se aprovechan de estas situaciones para atraer a los NNAJ a la venta y consumo de drogas, lo cual también es visto por ellos como una buena fuente de obtención de ingresos.

A su vez, dichas características de vulnerabilidad económica y social hacen que la comunidad presente un *Déficit en el desarrollo local* evidenciado por la falta de oportunidades y generación de ingresos sostenibles que impulsen el desarrollo no sólo económico sino también del capital humano de la región. Esto ha permitido, entonces, que los grupos armados tomen control de la situación y se muestren como un “medio generador de oportunidades”. La crisis del sector agropecuario, deficiencias de la infraestructura, el trabajo informal, etc., obstaculizan la inversión económica en la región. Por otra parte, esta población lleva tanto tiempo inmersa en el conflicto armado que muchos no conocen otra realidad de vida que no sea esta. Todo esto influye en que los NNAJ sean susceptibles de vinculación a estos grupos.

### **3.3. Reclutamiento Infantil en situación de aislamiento social producida por el COVID-19**

En la actualidad Colombia, como en todo el mundo, vive momentos difíciles por causa de la pandemia llamada Coronavirus (covid-19), pandemia que ha cobrado miles de muertes a nivel mundial según lo publicado por el Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud, 2020). Las cifras de casos confirmados por contagio y muerte a julio del 2020 serían las siguientes: casos

confirmados 11.418.475 y muertes 533.958, a nivel nacional casos confirmados 120.281 y las cifras de muerte son 4.210, cabe resaltar que estas cifras aumentan diariamente. Como consecuencia el gobierno nacional de Colombia ha tomado medidas preventivas para evitar el aumento de contagio y propagación del virus manteniendo la sanidad de la ciudadanía en buen estado, entre esas medidas se contempla la cancelación de todas las clases presenciales de colegios y universidades en los diferentes departamentos y municipios de Colombia optando por la medida de enseñar de manera virtual (La Opinión, 2020).

Ahora bien, según las reflexiones y revisiones anteriores se estima que la no asistencia a las aulas de clases podría incidir en el aumento de reclutamiento forzado NNAJ en algunos departamentos del Caribe, aprovechando que los menores, en su mayoría de zonas rurales, no tienen cómo recibir educación de manera virtual por no contar con un medio tecnológico para acceder a la misma. Así, se ha evidenciado que los grupos armados ilegales generan diferentes formas de reclutamiento prevaleciendo la promesa de ganancia (adoctrinamiento económico) mediante actividades como microtráfico, cobro de extorsiones y actividades de vigilancia frente a acciones delictivas (Ávila, 2020).

Con base a lo anterior, se han manifestado denuncias de alerta al Estado colombiano, una de estas es la denuncia expuesta por el Procurador General Fernando Carrillo quien afirma: “Grupos paramilitares y la guerrilla del ELN aumentaron el reclutamiento ilegal de menores de edad entre sus filas durante el tiempo de la pandemia por el coronavirus en Colombia” (*Semana*, 2020, p. 1). Así mismo, la organización que trabaja por el cumplimiento de los derechos humanos de NNAJ como es COALICO manifiesta en comunicados públicos su preocupación por los constantes hechos violentos ocurridos en lo que va de este año en el país y las violaciones de derechos a los mismos, en el marco del conflicto armado principalmente de comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. (COALICO, 2020). La Organización de Estados Americanos (OEA) dio a conocer un informe que trata de dar una alerta sobre el reclutamiento forzado de menores en Colombia por parte de redes criminales asociadas al narcotráfico y dice que estos grupos se aprovechan de la ausencia en los espacios escolares para reclutar a los NNAJ y obligarlos a ser parte de sus filas. Según este informe, serían reclutados con el fin de cometer homicidios, actos de terrorismo y otros (OEA, citado en *El Tiempo*, 2020).

Siguiendo esta situación problema, se menciona el informe del ICBF donde la directora Lina Arbeláez explica que desde 1999 hasta el 31 de mayo de 2020 han sido atendidos más de 6.831 NNAJ que han logrado salir de las filas

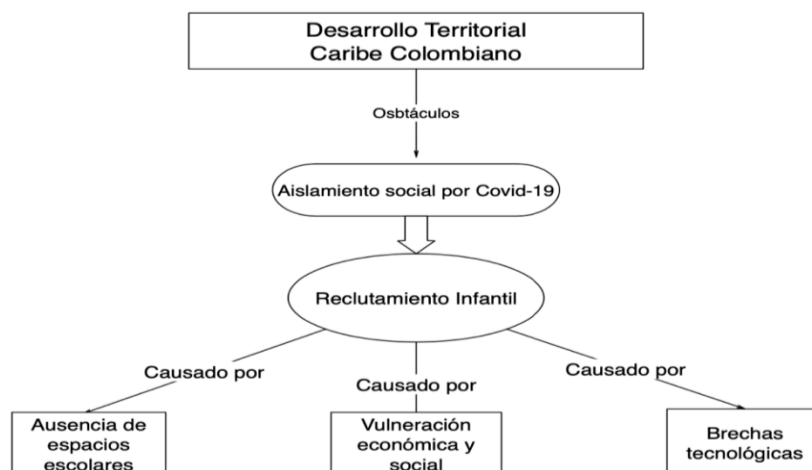


conformadas por estos grupos y que actualmente, son atendidos 220 NNAJ en lo que va de este año (*El Tiempo*, 2020).

En ese sentido, el presente trabajo evidencia que el reclutamiento infantil va en aumento en esta coyuntura protagonizada por el aislamiento social y escolar. Por tanto, y teniendo en cuenta que el Caribe colombiano presenta varias características sociales y económicas que vulneran a la población de menores, lo que queda por trabajar es en torno a las nuevas acciones que debe tener en cuenta el Estado para la protección integral de NNAJ que, además de vivir en estos contextos de vulnerabilidad económica y social, están en zonas de guerra sin posibilidad de estudiar y asistir a espacios sociales y educativos seguros.

Lo expresado se resume en la figura 9.

**Figura 9:** Causas del reclutamiento infantil en pandemia por COVID 19 en el Caribe colombiano



**Fuente:** Elaboración propia

#### 4. CONCLUSIONES

Conociendo aún más sobre el tema de reclutamiento infantil y qué afectaciones ha traído, sobre el desarrollo territorial local, el Covid 19 en esta práctica, la búsqueda de conceptos y opiniones de autores que se refieren al tema han sido de gran importancia debido al aprendizaje que ha brindado y a los desafíos que aún faltan por asumir en torno a esta situación de emergencia social.

Este problema ha afectado a nivel general la población NNJA descrita durante todo el capítulo, pudiendo así concluir que el desarrollo territorial local incide en prácticas de reclutamiento infantil; lo cual se demuestra en las siguientes afirmaciones halladas:

I) El reclutamiento infantil se presenta a nivel mundial y nacional, lo cual se puede evidenciar en la presencia de grupos o fuerzas armadas al margen de la ley situados en diferentes países siendo autores de guerra y terror para las comunidades que les rodea. A nivel general, se puede afirmar que en algunos países donde se evidencian o se encuentran estos grupos al margen de la Ley son muy vulnerables por su crisis económica, pobreza extrema y la manipulación e intimidación que amenazan a las comunidades siendo ellas sometidas al maltrato, abuso y reclutamiento infantil forzoso.

II) La población más afectada y vulnerable son los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son tomados por estos grupos de manera forzosa y sin el consentimiento de padres o del menor para ser parte de estas organizaciones ilegales y realizar diferentes funciones y ser utilizados como objetos de labores delictivas. En la actualidad, se evidencia que han sido más de dos millones de menores sometidos a esta práctica y muchos de ellos terminan en consecuencias devastadoras. Esta captación se relaciona directamente con la imposibilidad de encontrar un proyecto de vida en territorios donde se obstaculiza el desarrollo humano sostenible. Por esta razón, el alto grado de vulnerabilidad se refleja con base al abandono del Estado, carencias económicas y falta de oportunidades, dando mayor facilidad de manipular y reclutar a los menores, impulsados a vincularse por diferentes causas relacionadas al entorno familiar, económico, educativo y cultural.

III) Colombia es uno de los países en los que el conflicto armado interno se hace visible y ha estado presente hace más de 60 años causando terror, miedo y guerras en las diferentes zonas del país. Normalmente estos grupos armados se encuentran en zonas vulnerables donde hay poca presencia del Estado y las necesidades básicas no son suplidas de manera satisfactoria. Colombia ocupa el cuarto lugar en la práctica ilegal de reclutamiento infantil y al presentarse en estas zonas pocas oportunidades de educación y futuros empleos para los NNAJ. Estos grupos aprovechan estas falencias para reclutar a los menores y obligarlos a realizar funciones como cultivar planta de coca, ser mensajeros, además de ser utilizados en maltrato, abuso sexual, entre otros. Entre las zonas donde se identifican un mayor riesgo de reclutamiento se encuentra el Caribe colombiano, haciendo hincapié en las características vulnerables ya mencionadas. El continuo daño en esta región es evidente, puesto que la zona es de mucho agrado para los grupos armados ya que es un lugar de difícil acceso y cuenta con rutas claves para transportarse de forma ilícita.

IV) En la actualidad, se evidencia una problemática sanitaria a causa del Coronavirus - COVID-19, virus que ha dejado consecuencias negativas y ha cobrado la vida de miles personas en los diferentes países donde se encuentra esta afección. Los gobiernos de cada país han tomado medidas preventivas y de bioseguridad para evitar la propagación y el aumento de contagios en la población, por lo que una de las medidas tomadas fue la cancelación de clases presenciales para proceder a estudiar de manera virtual. La inasistencia a las escuelas ha provocado un aumento del reclutamiento infantil en las diferentes zonas de los departamentos de Colombia, sobre todo en zonas rurales donde

no hay presencia de conexión a internet y no hay disponibilidad de medios tecnológicos para asistir a las clases virtuales. En materia de desarrollo local, las brechas tecnológicas presentan la inequidad social como algo inevitable, convirtiéndose en un factor de riesgos para los jóvenes del territorio. Esta situación ha dado como resultado el aprovechamiento de estos grupos ilegales a la práctica recurrente de reclutamiento engañando a los menores a través del adoctrinamiento económico como posibilidad de vida para ellos y en “resguardo” de sus familias.

Para finalizar, a modo de conclusión, cabe mencionar que el Estado ha dado alerta de esta situación ya que han surgido denuncias por parte de organizaciones que contribuyen a la protección de los derechos de los niños y niñas durante estos largos meses que lleva el aislamiento social por pandemia. El ICBF, entidad encargada de la protección de los derechos de los menores en Colombia, ha dado muestra en un informe sobre el aumento que se ha tenido -en tiempos de la pandemia- en la vulneración de los derechos de los NNAJ, vulneraciones que se debe tener en cuenta como factores de riesgo psicosociales que inciden en nuevas modalidades de reclutamiento a las filas de estas organizaciones ilegales. En torno a esto, y teniendo en cuenta el análisis anterior, se abren interrogantes y, con estos, nuevas líneas de investigación que permitan relacionar posibles obstáculos del desarrollo territorial local respecto al fenómeno del reclutamiento. Es necesario seguir avanzando en esta línea, no sólo para fines investigativos sino para fines de innovación social que puedan generar impacto, mediante políticas de acción, sobre el fenómeno estudiado.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo Navas, C. (2012). Reseña de Los Montes de María: Región, conflicto armado y desarrollo productivo. Amaranto Daniels Puello & Alfonso Múnera Cavadía. Memorias. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 3 (18), 279-285.  
<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/viewArticle/4882/3844>
- ACNUR (2011). *Conflicto, desplazamiento y situación humanitaria en la Región Caribe*. Barranquilla: ACNUR.
- ARC. A. D. (2005). *Niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado*. Recuperado de:  
[https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/%0B466044/mod\\_resource/content/1/Ni%C3%B1os%20vinculados%20al%20conflicto%20taller.pdf](https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/%0B466044/mod_resource/content/1/Ni%C3%B1os%20vinculados%20al%20conflicto%20taller.pdf)
- Ávila, C. (17 de mayo de 2020). La falta de clases aumentó el reclutamiento forzado en Colombia. *El Espectador*, pág. parr.1. Recuperado de  
<https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/falta-de-clases-aumento-el-reclutamiento-forzado-en-colombia-articulo-919732/>
- Bácares, C. (2015). Los niños, niñas y jóvenes de los grupos armados ilegales en

- Colombia: ¿Víctimas de la violencia política o sujetos del delito? *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(2), 233-262.
- Banco Mundial. (2012), *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*. Washington D.C. EE.UU: Autor. Recuperado de:  
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/615411468151158641/pdf/622550PUB0SPAN000public00BOX361476B.pdf>
- Carmona, J. (2014). Definición de la situación de los menores desvinculados de los grupos armados ilegales en los actos jurídicos y sus efectos psicoeducativos. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16 (2), 163-177.  
<https://www.redalyc.org/pdf/733/73331372006.pdf>
- Carvajal & Vargas. (2004). Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades! Bogotá. Ministerio de Educación Nacional - Proyecto financiado por la Organización de Estados Americanos OEA. Recuperado de:  
[http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-84310\\_archivo.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-84310_archivo.pdf)
- Castellano, S. B. (2013). *Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia 2005 – 2010*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá: UDC. Recuperado de:  
<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4397/1020735161-%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20202013.pdf?sequence=1>
- Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH (2017). Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano, Bogotá. Recuperado de:  
[http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2018/una\\_guerra\\_sin\\_edad.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2018/una_guerra_sin_edad.pdf)
- Children and armed conflict. (2013). *Causas fundamentales del reclutamiento de niños*. Recuperado de <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/efectos-del-conflicto/causas-fundamentales-del-reclutamiento-de-ninos/>.
- Cisterna C., F. (2005). Criterios de categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Revista Theoría*, 14(1), 61-71. <https://www.redalyc.org/pdf/299/29900107.pdf>
- COALICO. (2007). Informe sobre la situación de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado en Colombia: falencias en el proceso de desvinculación de niños, niñas y jóvenes de los grupos paramilitares. Bogotá: Coalico.
- COALICO. (2009). Informe alterno al informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento del Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados. Bogotá: Coalico.
- COALICO. (2020). Comunicado Público: Urge la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia que les proteja de todas las violencias en especial las propias del conflicto armado y las que se desprenden de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Bogotá: COALICO. Recuperado de:  
<http://coalico.org/prensa/comunicados-publicos/comunicado-publico-respeto-y-justicia-para-la-ninez-y-la-adolescencia-en-colombia-por-las-atroces-violaciones->

- cometidas-en-su-contra-a-manos-de-los-actores-armados/  
 Cuéllar, N. y Parra, M. (2014). *El Menor y el Conflicto Armado en Colombia*. Universidad Católica De Colombia. Bogotá: UCC. Recuperado de:  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1613/1/EL%20MENOR%20Y%20EL%20CONFLICTO%20ARMAMDO.pdf>
- Daniels, A. (2013). *Revisión de texto sobre el conflicto en Montes de María*. Cartagena de Indias: IIEC.
- Daniels, A. (Septiembre de 2007). *Los Montes de María: Entre la Modernidad Tardía y el Colapso del Estado*. Conferencia llevada a cabo en el VIII Seminario Internacional de Estudios del Caribe. Cartagena de indias, Colombia
- Daniels, A. y Múnera, A. (2011). *Los Montes de María: Región, conflicto armado y desarrollo productivo*. Cartagena de Indias: Plumas de Mompox SA.
- Defensoría del Pueblo (2002). *La Niñez en el Conflicto Armado Colombiano*. Bogotá: DP  
<http://www.defensoria.gov.co/attachment/49/La%20Ni%C3%B1ez%20en%20el%20Conflicto%20Armado%20Colombiano.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2014). Informe Defensorial prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes análisis de la política pública con enfoque étnico. Bogotá: DP  
<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/informedefensorialreclutamiento.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2006). Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de Derechos Humanos: Introducción (Informe n.o 9). Bogotá: UNAL.  
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/75363/9789589353738.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- El Espectador. (9 de febrero 2011). Los niños van a la guerra. *Periódico El Espectador*. Prr: 7. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/colombia/los-ni%C3%B1os-van-la-guerra>
- El Tiempo. (23 de junio 2020). Pandemia no ha frenado el reclutamiento forzado de menores de edad. *Periódico El Tiempo*, Prr 3,5. Recuperado de:  
<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/coronavirus-no-ha-frenado-el-reclutamiento-forzado-de-menores-en-colombia-510364>
- Fals Borda. O. (2002). *Retorno a la Tierra. Historia Doble de la Costa*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Florentino, M., Carmona, J., Tobón, F. (2010). ¿Por qué se vinculan las niñas a los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia? *Revista Latinoamericana de Psicología*, 42 (3), 453-467.  
<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/rpsi/article/viewFile/587/416>
- Fundación Paz y Reconciliación (2015). *Posconflicto, el mayor reto en la reconstrucción*. Bogotá: FPB.
- Galtung, J. (2004). *Imagining Global Democracy. Development and Change*, 35, 1073–1079. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2004.00395>
- Garzón, A. (2011). Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas adolescentes es asunto de todos. Bogotá: Dígito y Diseños. Recuperado de:

- [https://publications.iom.int/system/files/pdf/prevenir\\_asunto\\_de\\_todos\\_0.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/prevenir_asunto_de_todos_0.pdf)
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación, 6ta.* Edición. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Human Rights Watch (1998). *Campanitas y abejitas: el reclutamiento forzado de niños.* Recuperado de <http://hrw.org/spanish/informes/1998/guerra6.html>
- ICBF (2008). Guía para el restablecimiento integral de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley. Bogotá: ICBF.
- ICBF (2010). Lineamientos Técnicos para el Programa Especializado y Modales para la Atención a niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/publicaciones>.
- La opinión. (15 de marzo de 2020). Duque anuncia suspensión de clases en colegios y universidades por el COVID-19. La opinión, págs. Parr.2-3. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/colombia/duque-anuncia-suspension-de-clases-en-colegios-y-universidades-por-el-covid-19-193568>.
- Lozano, P. (2009). *Un país de espaldas al drama de sus niños y niñas guerreros.* Bogotá: Medios para la Paz-Fundación Colombia Multicolor.
- Mago, I. (2011). *¿De niño combatiente a ciudadano? Los retos de la reintegración política de niños desvinculados del conflicto armado colombiano.* (Tesis inédita de maestría). Universidad de los Andes. Bogotá. D.C. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/262936929/De-Nino-Combatiente-a-Ciudadano-Los-Retos-de-La-Reintegracion-Politica-de-Ninos-Desvinculados-Del-Conflicto-Armado>
- Manza, F. y Pérez, M. (2015). Pertinencia de la oferta educativa de la zodes Montes de María desde sus capacidades productivas y económicas. *Revista Palobra, 15,* 172-188. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/handle/11227/7776>
- Mapp-OEA (2007). *Noveno Informe.* Bogotá: OEA
- Marín, L. (2015). Encuentros, narrativas y experiencias con jóvenes desvinculados del conflicto armado colombiano. *Revista Palobra, 15,* 61-82. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/handle/11227/7773>
- Minsalud, M. d. (2020). CORONAVIRUS (COVID-19) Ministerio de Salud y Protección Social - Instituto Nacional de Salud. Recuperado de: <https://d2jsqrio60m94k.cloudfront.net/>.
- Montoya, A. M. (2008). *Niños y jóvenes en la guerra en Colombia. Aproximación a su reclutamiento y vinculación.* Bogotá: Opinión Jurídica.
- Perea L.M. (2015). *Niños a la escuela y no a la guerra la educación para la paz como estrategia para la prevención del reclutamiento infantil.* Caso de análisis: San Juan Nepomuceno, Montes de María (2013-2014). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10501>
- PODEC (2011). *Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María, una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación*

- internacional*. Recuperado de:  
[http://www.indepaz.org.co/wpcontent/uploads/2011/05/599\\_Podec-6.pdf](http://www.indepaz.org.co/wpcontent/uploads/2011/05/599_Podec-6.pdf).
- Principios de la Ciudad del Cabo (1997). *La Infancia y la Adolescencia & Subgrupo de Organizaciones no gubernamentales sobre los niños refugiados y los niños en conflictos armados*. Ciudad del Cabo: UNICEF
- Ramírez, P. A. (2010). El reclutamiento de menores y el conflicto armado colombiano. Aproximación al crimen de guerra. *Revista Universidad Externado de Colombia*. 31(19) 115-136.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/452/430>
- Román, R. (Agosto de 2003). *Raza y contra memoria. La guerra de mil días en el departamento de Bolívar*. Conferencia realizada en el VI seminario internacional de estudios del Caribe en Cartagena de Indias, Colombia.
- Ruiz, L. (2008). *Nos pintaron pajaritos*. El conflicto armado y sus implicaciones en la niñez colombiana. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Semana. (6 de septiembre de 2020). Procuraduría denuncia reclutamiento de menores durante pandemia. *Revista Semana*, Parr.1. Recuperado de:  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/reclutamiento-ilegal-de-menores-durante-pandemia-en-colombia/678467>
- Serra, M. L. (2010). Hacia una protección efectiva de los derechos humanos de niños y niñas en el conflicto armado. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 11, pp. 79-91. Recuperado de:  
[https://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8896/proteccion\\_serra\\_RU\\_2010.pdf?sequence=1](https://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8896/proteccion_serra_RU_2010.pdf?sequence=1)
- Springer, N. (2012). *Como corderos entre lobos*. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia. Bogotá: Springer consulting.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (2002). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tezón, M. y Daniels, A. (2016). Niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados: papel de la comunidad internacional en la protección Integral de derechos. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 3 (2): 99-117.  
<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2780>
- Tezón, M., Daniels Puello, A. y Maza, F. (2018). *Estudios sobre conflicto y educación Montes de María: el camino hacia el desarrollo humano y sostenible en NNAJ*. Cartagena de Indias: Editorial Tecnológico Comfenalco.
- UNICEF, F. D. (2004). *Guía del protocolo facultativo sobre la participación de niños y niñas en los conflictos armados*. Recuperado de:  
[https://www.unicef.org/spanish/publications/index\\_19025.html](https://www.unicef.org/spanish/publications/index_19025.html).
- UNICEF (2016). *Infancia en tiempos de guerra: ¿Los niños de Colombia conocerán por fin la paz?* Recuperado de:  
<https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/201904/UNICEF%20CHILD%20ALERT%20COLOMBIA%20ESPANOL%2019%2003%2016%20%20FINAL.pdf>
- UNICEF (2018). En 2018, el mundo no ha conseguido proteger a los niños en

conflicto. Las violaciones generalizadas de los derechos de los niños en los conflictos armados continúan sucediéndose año tras año siguiendo una tendencia alarmante. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/en-2018-el-mundo-no-ha-conseguido-proteger-los-ninos-en-conflicto>.

Valencia, O. y Daza, M. A. (2010). Vinculación a grupos armados: un resultado del conflicto armado en Colombia. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 6(2), 429-439. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=679/67915140015>

Verdad Abierta. (2 de septiembre 2010). ¿Cómo se fraguó la tragedia de los Monte de María? *Periódico Verdad Abierta*. Recuperado de:

<https://verdadabierta.com/icomosefraguola-tragedia-de-los-montes-de-maria/>.

Watchlist on Children and Armed Conflict. (2004). *Colombia: la guerra en los niños y las niñas*. New York. EEUU: Autor. Recuperado de: <http://watchlist.org/wp-content/uploads/WL-Report-Colombia-2004-es.pdf>



# VIOLENCIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL CARIBE COLOMBIANO. NUEVAS DINÁMICAS Y VIEJOS PROBLEMAS PENDIENTES

Amaranto Daniels Puello

## 1. INTRODUCCIÓN

La región de América Latina y el Caribe (ALC) en las últimas décadas viene siendo afectada por una recurrente violencia criminal- crónica-, a pesar de la superación de diversos conflictos armados internos<sup>16</sup> y el advenimiento de la democracia como orden social. Esta situación se reconoce en la existencia de tasas altas de delitos violentos en los homicidios y la violencia basada en género. Al examinar la Encuesta Latinbarómetro, realizada en el 2018, a un total de 20.204 persona en 18 países de la región, se confirma la preocupación de la población latina sobre la violencia e inseguridad que los abruma en términos de: a) Al resumir las respuestas espontáneas de la pregunta abierta respecto de cuál es el problema más importante *del país un 35% de los latinoamericanos señalan los problemas económicos, en segundo lugar, se ubica la delincuencia con el 19%, pero el problema más importante del municipio/comuna, es la delincuencia con el 24%*; b) en los últimos tres años es evidente en general un aumento de la percepción de las violencias más *dañinas para la sociedad: la violencia intrafamiliar hacia las mujeres (64%), la violencia hacia los niños (63%), asimismo la violencia de Estado aumenta de 36% a 42%, la violencia verbal de 36% a 39% en el mismo período*; c) en materia de la violencia criminal, la región con sólo el 8% de la población mundial, contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo, es decir siete de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en Latinoamérica<sup>17</sup>: El Salvador, Honduras y Jamaica tuvieron tasas de homicidio superiores a 40 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2018.

De otra parte, la región muestra dinámicas sociales y procesos que le apuestan a una democracia soportada por el goce efectivo de los derechos

---

<sup>16</sup> Durante las décadas de los años 70-90 del siglo pasado en América Latina se logra finalizar conflictos y/o guerras civiles en países como Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala; a la par que se concreta la transición a la democracia de naciones como Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Haití entre otros, que tenían gobiernos de facto.

<sup>17</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC es de 21,6 en 2018.

humanos, económicos, sociales y culturales, en cabeza de los grupos étnicos, los jóvenes y las mujeres. Estos desafíos chocan con la criminalización de la protesta social, específicamente el abuso de la fuerza pública y una politización de las demandas ciudadanas, que, asociado a los graves problemas de seguridad enunciados y la agudización de los efectos nefastos de la pandemia del Covid-19, permite afirmar que la seguridad ciudadana como bien público y la preservación de los derechos humanos son tareas inconclusas y pendientes en Latinoamérica.

Ahora bien, el contexto reseñado se corrobora a nivel nacional en sus particularidades y complejidad, en el abordaje de la problemática sobre la seguridad, los derechos humanos y la violencia en el Caribe colombiano, en donde la transición de ser un territorio en disputa hacia el afianzamiento de la convivencia y el Estado Social de Derecho es una tarea que apenas se inicia.

## **2. PANORAMA DEL CARIBE. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y NUEVAS DINÁMICAS DESDE LOS PROBLEMAS NO RESUELTOS**

El contexto caribeño expone una región de contrastes donde coexisten dinámicas, como la consolidación de un desarrollo territorial y económico soportado en desequilibrios internos y la fragmentación espacial (Daniels, 2016); coligado a la acumulación de problemas sociales, ambientales, culturales e institucionales no resueltos que lo configuran como un territorio en disputa, ante la presencia de actores armados ilegales y la criminalidad organizada (narcotráfico /contrabando), limitando el goce efectivo de los derechos humanos a los 10.865.702 habitantes (DANE 2020), localizados en los siete departamentos<sup>18</sup> y 197 municipios de su jurisdicción. En consonancia se examinan las particularidades de ese contexto:

En primer lugar, se identifica una zona costera en donde se ubican los principales puertos y centros urbanos (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), cuyo crecimiento económico evidencia progresos continuos alrededor de sectores como, la industria, el turismo, los servicios, puertos<sup>19</sup> y el comercio. Aquí se localizan la mayoría de las 478 empresas más importantes de la región, y tiene 98 en las 1.000 más grandes del país (Superintendencia de Sociedades 2019);

---

<sup>18</sup> Estos siete departamentos son Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira y Sucre.

<sup>19</sup> Durante el año 2019, del total de 129 millones toneladas transportadas por vía marítima a nivel nacional, el 96,643% salió a través de las Zonas Portuarias del Caribe (Mundo Marítimo. <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/puertos-de-colombia-movilizaron-mas-de-129-millones-de-toneladas-de-carga-durante-> Según el DANE el 51,2 por ciento de las exportaciones del país son movilizadas por el Puerto de Cartagena

destacándose empresas como la Refinería de Cartagena, Avianca y Droguerías Olímpica, dentro de las 10 más grandes del país, asimismo las empresas participaron con un 9,8% en el listado total publicado por la Supersociedades y con un 10,7% (\$73,1 billones) del total de los ingresos reportados al cierre del 2018.

En segundo lugar, la zona interior del Caribe delimitada sobre las áreas de sabanas y el valle de los principales ríos, ubicándose ciudades como: Valledupar, Sincelejo, Montería y Riohacha, que no consiguen acoplar su estructura productiva a los mercados nacionales e internacionales, (a pesar de megaproyectos mineros) como tampoco a los flujos de inversión privada y pública para la producción de bienes y servicios. La actividad productiva privilegia la explotación minera (carbón/níquel/gas), la agroindustria (palma de aceite-frutales) y una producción campesina residual, sin mayor impacto en la generación de ingresos, empleo y acumulación de capital. En el Caribe interior se reconoce simultáneamente la precariedad de los servicios públicos, carencia de infraestructura vial, bajas coberturas y calidad educativa, informalidad laboral y una institucionalidad débil e inoperante, derivando hacia altos niveles de pobreza y exclusión social de la población allí localizada.

Otro rasgo es la conformación de tres subregiones, alrededor de las zonas litoral e interior del Caribe como: Los Montes de María, La Sierra Nevada de Santa Marta y el Sur de Córdoba, que cobijan más de 50 municipios cuya jurisdicción es utilizada como teatro de operaciones de la violencia asociada al conflicto armado. Esa presencia de guerrillas, paramilitares, bandas criminales y la fuerza pública disputando la soberanía territorial suscita miles de víctimas directas o indirectas, ante la vulneración de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En el mapa que se muestra a continuación, se observa la configuración de la región descrita.

Es pertinente resaltar que, a pesar de la heterogeneidad del contexto territorial, el Caribe produce el 15.37 % del PIB nacional (DANE, 2019), en cuanto al PIB *per cápita* se calcula en US\$41.755 (DANE, 2019), en materia de empleo según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, en el segundo trimestre del 2020 la Tasa de Desempleo en las siete ciudades de la región ascendió a 201%. Por otra parte, los niveles de Pobreza Monetaria estimados por el DANE (2019), con base en la ENPH (2018), revelan que ciudades como: Riohacha (49,3%), Valledupar (40,8%), Santa Marta (44%) y Sincelejo (36,5%) superan la media nacional (35,7%), obsérvese que, exceptuando Santa Marta, el resto de urbes hacen parte del Caribe interno. Por el contrario, Barranquilla (5,6%) y Cartagena (34,3 %), están por debajo y Montería (35,7%) es similar al promedio,

ratificando como el Caribe costero muestra promedios menores a la tasa nacional de pobreza monetaria, siendo sorpresivo el nivel de Montería similar a la media país. Recapitulando, el panorama descrito refleja una vez más un territorio fracturado, agudización de la pobreza y vulnerabilidad -se agravan aún más con la desaceleración económica y los efectos nefastos del Covid-19-, muy lejos de los propósitos de un desarrollo regional equilibrado<sup>20</sup>, altos niveles de bienestar social e institucional para la construcción de una región autónoma, e integrada al gobierno nacional y a la globalización de los mercados.

Cierra esta parte la naturaleza del ordenamiento social, político, económico y cultural territorial, es decir el tipo de normas, valores comunes e instituciones que constituyen la base para las relaciones al interior de la sociedad caribeña, así como su afianzamiento en el tiempo. Este orden es objeto de una construcción permanente, en donde las contingencias y las diferencias son inherentes al mismo como resultado de relaciones sociales articuladas de manera precaria, (Laclau-Mouffle, 1987) que en muchos casos carecen de un punto nodal e incluso de identidad y cohesión entre los sujetos. Ahora bien, ese ordenamiento social tiene como particularidades las siguientes:

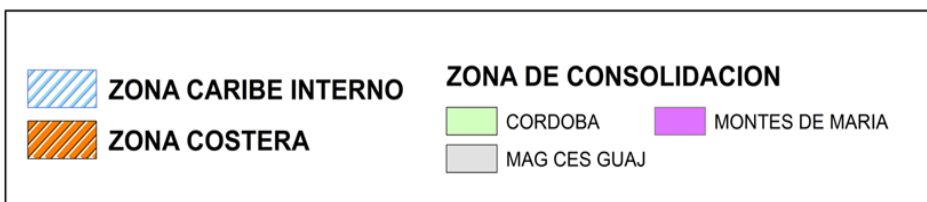
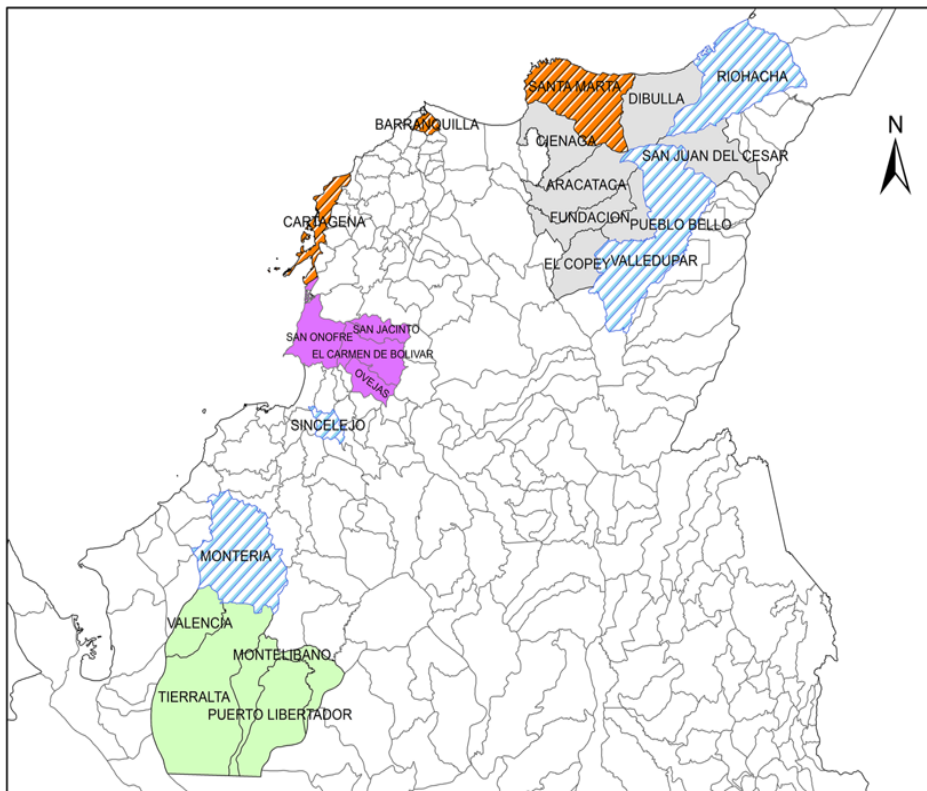
- El talante señorial o aristocrático de una sociedad excluyente ligada a una ciudadanía frágil, prácticas autoritarias y la inoperancia del Estado de Derecho, facilitando la persistencia de una élite conservadora, que impide construir una estructura social cuya movilidad sea factible para los grupos poblacionales.
- La debilidad de una cultura empresarial para la actividad productiva, asociado a la captura de rentas y concesiones estatales<sup>21</sup>, la gran informalidad económica y laboral como manifestación de la profunda desigualdad y pobreza acumulada durante varios decenios en la región (Daniels, 2019).
- La ausencia de reglas de juego concertadas como medios de regulación e interacción en su entramado social, derivando hacia una presencia diferenciada del Estado, donde el funcionamiento de las instituciones está por fuera de los diseños y marcos jurídicos vigentes, manifestada en su articulación en lo político, lo económico y lo cultural con el conjunto de la nación (González, Bolívar, & Vázquez, 2003).

---

<sup>20</sup> He aquí una muestra fehaciente de los múltiples esfuerzos fallidos a lo largo del tiempo, por la dirigencia política y empresarial de la costa Caribe, desde la creación de la Liga Costeña considerada como expresión de una “Alianza Regional” (Eduardo Posada Carbó, 1985) en el año 1919; pasando por la conformación de la Asociación de los Departamentos de la Costa en el Sistema de Planificación Urbano Regional para el Desarrollo Integral SIPUR, la constitución de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social CORPES, y la Ley de Ordenamiento Territorial, no se ha concretado ese sueño de establecer una región Caribe autónoma, con identidad propia y responsable del desarrollo económico y bienestar de sus habitantes.

<sup>21</sup> Los profundos cambios que introduce el modelo Neoclásico de la economía desde los años 90 del siglo pasado facilita la privatización de los servicios públicos, la concesiones y operadores en servicios sociales, puertos, transporte e infraestructura vial, y la consolidación de la explotación minera e hidrocarburos estableciendo un modelo económico extractivista y rentistas con altos costos para la sostenibilidad ambiental territorial.

*Mapa 1: Contexto del Caribe Colombiano*



FUENTE: INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DEL CARIBE



**Fuente:** Instituto Internacional de Estudios del Caribe

En otras palabras, el Caribe construye un ordenamiento social donde cohabitan de manera conflictiva diversos actores e instituciones, destacándose entre otros: la pluralidad de los grupos poblacionales (afros, indígenas, mestizos, campesinos, víctimas, jóvenes y mujeres), que están acoplados a una variedad de actores no gubernamentales (iglesias, organizaciones sociales, sindicatos y empresarios); los grupos armados ilegales (guerrillas, autodefensas o paramilitares, y la criminalidad organizada), cuya interacción al interior de la estructura social muestra entre otros intereses y expresiones: a) La defensa del territorio por los grupos étnicos y la disputa con empresarios/inversionistas por la explotación del mismo (ganadería, minería, agroindustria y cultivos ilícitos); b) el ejercicio de la soberanía territorial (grupos armados ilegales, la fuerza pública y el Estado); c) la gestión institucional (captura del estado territorial y depredación de los bienes públicos); d) el acceso al goce efectivo de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, constituyéndose una lucha por acceder a subsidios estatales por parte de las víctimas, desplazados y los grupos étnicos entre otros.

Cabe subrayar como esas tensiones y conflictos enfrentan la ausencia de un Estado territorial sólido con capacidad para regular esos desacuerdos, de allí que el Orden Social establecido funciona alrededor de la incertidumbre y la ambivalencia (Baumant 2005), expresada en dinámicas contradictorias: violencia/convivencia, orden/desorden, informalidad/formalidad, tanto para la interacción social de los caribeños como la gestión pública territorial, siendo estos factores detonantes para utilizar la violencia como mecanismo para la solución de los conflictos y/o divergencias societales, que en últimas reproducen la violencia bajo diferentes modalidades.

### **3. LA VIOLENCIA EN EL CARIBE COLOMBIANO. GÉNESIS, TRANSFORMACIONES Y DINÁMICAS RECIENTES**

Es innegable como la región al igual que el resto del territorio nacional está inmerso en múltiples conflictos sociales, políticos, económicos y culturales a lo largo de su historia, viabilizando el uso de la violencia asociada al conflicto armado en las últimas décadas. A modo de antecedentes, se identifican actividades ilegales de vieja data como el contrabando (zonas portuarias y fronteras), el narcotráfico<sup>22</sup>, relacionadas con los homicidios y la impunidad judicial propician escenarios violentos en el territorio. Ahora bien, es pertinente analizar el surgimiento de la violencia en las diferentes zonas y subregiones del

---

<sup>22</sup> En región desde los años 70-80 del siglo pasado es clara la presencia del cultivo de la marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta, y en los años 90, la producción de coca en esa zona, en el Nudo de Paramillo y el Sur de Bolívar entre otros, facilitando estructuras criminales que terminan vinculadas posteriormente a la dinámica del conflicto armado.

Caribe, su relación con el conflicto armado interno, los cambios que introducen, e igualmente las políticas públicas desplegadas para garantizar: la seguridad ciudadana, el orden público y la protección de los derechos humanos entre otros. En una aproximación temporal durante las primeras décadas de este siglo se describen las políticas públicas con miras a establecer su viabilidad y resultados alcanzados al respecto.

### 3.1. La política de seguridad en el territorio

Durante el conflicto, se destaca la política de Seguridad Democrática, la cual surge como respuesta al posicionamiento de las guerrillas y demás actores ilegales e igualmente la fragilidad de una política de seguridad para el control del orden público y la soberanía territorial, favoreciendo las acciones de los actores armados en la región. Esta política tiene como componentes entre otros:

- La profesionalización de las fuerzas armadas, el incremento permanente del pie de fuerza la creación de la Fuerza de Despliegue Rápido FUDRA, las Brigadas Móviles, los Batallones de Alta Montaña, el fortalecimiento de la aviación militar, de la inteligencia, la operación de Soldados Campesinos y la Red de Cooperantes e Informantes (Presidencia de la República. 2003).
- Para el financiamiento se utilizan los recursos del Plan Colombia costado por el gobierno norteamericano, los llamados Bonos de Paz, el Impuesto al Patrimonio, los cuales son aportados por los grandes contribuyentes (empresarios), a través de las normas tributarias (1998 y 2002) y el Decreto-Ley 111 de 2006.
- La creación de la Zona de Rehabilitación y Consolidación del Orden Público, de los Montes de María amparada por el Decreto de Conmoción Interior<sup>23</sup> de la época, bajo ese esquema se avanza en la recuperación del control territorial, la prevención de acciones de los actores armados, la protección y seguridad ciudadana. Aquí se resalta como la fuerza pública desplaza la autoridad y manejo del territorio a los gobernantes municipales y departamentales elegidos, lo cual va en contravía del ordenamiento jurídico y constitucional. Posteriormente se aprueba la política de la Consolidación Territorial<sup>24</sup>, en el marco de la defensa y seguridad de la nación para aquellas regiones del país, en donde los indicadores sobre violaciones a los derechos humanos, desplazamiento forzado, pobreza y la marginalidad son tan pronunciados, que se convierten en limitantes para el ejercicio de la gobernabilidad y la gestión institucional en cabeza del Estado.

---

<sup>23</sup> Decreto 1853 de agosto 11 de 2002. El carácter especial de Zona de Rehabilitación y Consolidación del Orden Público estuvo en vigencia hasta abril 30 de 2003, cuando en virtud de un fallo de la Corte Constitucional se declaran inexecutable las medidas allí contempladas.

<sup>24</sup> Documento CONPES 3460. Política de consolidación de la seguridad democrática. Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. Ministerio de Defensa -DAS-DNP. Versión aprobada. Bogotá febrero 26 de 2007. Directiva Presidencial n.º 1, 20 de marzo de 2009. Presidente de la República fijó las directrices generales para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación -PNC.

En otras palabras:

*“La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática parte de una revisión de la política de defensa y seguridad democrática y es una respuesta al cambio en el escenario estratégico. Se concibe en un espectro amplio de ámbitos de acción, que sobrepasa el plano de las operaciones militares y policiales (Mindefensa, 2007).*

Como ejes centrales de la política se trazan: la consolidación y sostenibilidad del territorio recuperado, el retorno de las instituciones, la protección de los derechos humanos, control a las drogas ilícitas, creación de los Comandos Conjuntos y la operación de los Centros de Coordinación Atención Integral CCAI ((Mindefensa, 2007), cuya estructura organizacional y operativa responde a un énfasis militar<sup>25</sup>, ya que la integran un coordinador militar, un coordinador de la policía y un gerente civil. Una reflexión conceptual sobre estas políticas aún vigente en el país, nos devela una mezcla de la concepción imperante de la seguridad nacional y el enemigo interno como legados de la guerra fría, asociada a las estrategias conducentes al fortalecimiento de los Estados frágiles (FIP 2010), impulsadas por el gobierno de los Estados Unidos<sup>26</sup>; al mismo tiempo la formulación de procesos para estabilizar aquellas naciones en tránsito de la guerra a la paz, cuyo objeto es afianzar la recuperación del Estado y sus instituciones. Como bien lo plantea la FIP, *estas estrategias en su esencia hacen parte de la doctrina elaborada para combatir la contrainsurgencia, impulsada por el gobierno norteamericano desde los años 60 del siglo pasado en Colombia y América Latina*; de allí su énfasis militar en las acciones para recuperación y control del territorio, de la seguridad ciudadana y la represión del narcotráfico en sus diversas modalidades.

La política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (Mindefensa, 2019), evidencia una continuidad con las políticas ya referenciadas, en donde su diseño revela una concepción más allá del despliegue operacional de Fuerzas Militares y de Policía Nacional, es decir, una defensa y seguridad que involucra la acción unificada del conjunto de las instituciones estatales. La apuesta implícita es superar la tradicional estrategia de control militar del territorio, apuntalada en la presencia de unidades militares y de policía, sin el acompañamiento estratégico de las entidades públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil. (Mindefensa, PSD 2019). En esencia la nueva política, traza entre otros aspectos, de acuerdo con el Ministerio de Defensa (2019), una:

---

<sup>25</sup> Ministerio de Defensa. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2007. [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)

<sup>26</sup> De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (2010), en el documento *US National Security Assesment* del año 2009, se afirma que la principal amenaza contra la seguridad internacional – y de los Estados Unidos- es la existencia de Estados frágiles más que de Estados fuertes o autoritarios.



*“ Nueva visión de seguridad que amplíe el objetivo de confrontar a esos grupos armados y las economías ilícitas y de paso a adoptar una política de carácter multidimensional que atienda los intereses nacionales, consolide el Estado de derecho, fortalezca la legitimidad democrática de las instituciones, garantice el respeto de los derechos humanos y se convierta en el motor de la transformación estructural de los territorios afectados por la criminalidad y la violencia, asegurando su incorporación plena al conjunto de la nación y denegándoselos a los grupos ilegales”.*

A modo de resumen, es indiscutible como la política de seguridad en la temporalidad señalada tiene un hilo conductor alrededor de la soberanía territorial, el énfasis en la seguridad nacional, la estrategia contrainsurgente y la debilidad en salvaguardar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Adicionalmente es innegable la participación del gobierno de los Estados Unidos, tanto en recursos financieros -Plan Colombia<sup>27</sup>/ Programa Antidrogas- , como en asistencia técnica a la fuerza pública.

### **3.2. El rol de los gobiernos territoriales en seguridad ciudadana y derechos humanos**

El papel de los gobiernos departamentales (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre) y de las ciudades capitales (Barranquilla, Cartagena, Valledupar, Montería, Riohacha, Santa Marta y Sincelejo), en garantizar la seguridad y derechos humanos, se examina desde la normatividad vigente como también el grado de coordinación y operatividad con el nivel nacional. En ese sentido, el Artículo 296 de la Constitución Política establece que en Colombia existe una jerarquía para el manejo del orden público que precisa de manera literal: *Para la conservación del orden público o para restablecerlo donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplican de manera inmediata y de preferencia, sobre los Gobernadores; los actos y órdenes de los Gobernadores se aplican de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.* De igual manera la carta política establece en el Artículo 303:

*El Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público; para el caso de los municipios el Artículo 315, determina que: Los Alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo Gobernador, asimismo estipula que el Alcalde es la primera autoridad de policía del*

---

<sup>27</sup> El Plan Colombia fue una alianza estratégica entre Colombia y Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico, fortalecer la institucionalidad, recuperar la seguridad y consolidar el desarrollo social en el país. Firmada durante el gobierno de Bill Clinton en 1999. La inversión en Plan Colombia llegó a US\$16.940 millones, de los cuales Estados Unidos, invirtió US\$9.940 millones en asistencia militar e institucional y los US\$7.000 millones con los que se comprometió Colombia. 1 febrero de 2016 <https://www.larepublica.co/economia/inversion-en-plan-colombia-llego-a-us16940-millones-2345996>

*municipio y que “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el Alcalde por conducto del respectivo Comandante.*

Subsiguientemente las Leyes 4 de 1991 (Artículos 9-12) y 62 (Artículo 16) de 1993, les confieren atribuciones *a los gobernadores y alcaldes sobre el manejo del orden público, la elaboración de planes y programas de seguridad ciudadana –en coordinación con la policía- en su jurisdicción, así como la autoridad y responsabilidad de ellos sobre los comandantes de policía en cuanto a disposiciones y demás asuntos sobre la temática.* En esa visión, la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 (Art. 6 Numeral 4), confiere la responsabilidad a los municipios de elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana en coordinación con la Policía, y promover la convivencia entre sus habitantes. El PISS, debe precisar programas y proyectos cuya finalidad es solucionar las problemáticas sobre violencia, crimen e inseguridad, e igualmente es un insumo clave para determinar las inversiones en seguridad y convivencia.

Sintetizando, los gobernadores y los alcaldes poseen instrumentos constitucionales y legales para asumir las responsabilidades sobre seguridad ciudadana, pero en la realidad hay un gran vacío e ineficacia, como lo ratifica la disputa por la soberanía territorial en el Caribe entre los actores armados ilegales y la fuerza pública y en las ciudades existen zonas donde la criminalidad organizada se ha posicionado ocasionando pérdidas humanas, sociales y económicas que el país conoce. Es decir, la persistencia de una visión tradicional en donde los problemas de seguridad son responsabilidad exclusiva de los organismos de seguridad y justicia, específicamente la Fuerza Pública, la Policía Nacional y la Fiscalía.

Esta aseveración se sustenta al revisar los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, para el periodo 2020-2023 en lo pertinente a la Seguridad Ciudadana, en donde predomina un enfoque general sobre la seguridad y legalidad replicando la política nacional ya resumida. Situación similar ocurre al explorar algunos Planes de Seguridad y Convivencia, en donde se obvian los factores que propician la ocurrencia de los delitos (hurtos, extorsiones, amenazas y homicidios), y las acciones preventivas de los mismos, e igualmente las operaciones desarrolladas adolecen de un seguimiento y evaluación sobre su efectividad. Por todo esto es innegable una dispersión entre los entes territoriales y la ausencia de ejes estratégicos, que faciliten la ejecución de una política de seguridad ajustada al contexto territorial. De igual manera la desarticulación entre los planes/programas de los departamentos y ciudades sobre seguridad ciudadana, orden público y el desconocimiento del contexto favorecen que la dinámica en torno a esta, se reduce a estrategias como:

- **Los Consejos de Seguridad**, cada vez más reactivos, en su funcionamiento están desprovistos de sistemas de información para el seguimiento de los eventos que afectan la seguridad ciudadana, es prácticamente nula la participación de la ciudadanía en su condición de receptores o víctimas de las acciones delictivas.
- **El Cuadrante de la Seguridad**, entendido como un sector geográfico fijo que, a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial como: la prevención, la disuasión y el control de delitos, bajo principios de integralidad y corresponsabilidad. (Dirección General de la Policía Nacional, 2010).
- **Comando de Atención Inmediata CAI**, es la unidad policial con una jurisdicción menor, estratégicamente ubicada en los perímetros urbanos de los municipios, localidades o comunas, permitiendo una vigilancia específica de los sectores asignados con una adecuada capacidad de respuesta
- **Las Recompensas Económicas**, es una acción recurrente se considera como un incentivo económico para la colaboración ciudadana con las autoridades, en el suministro de la información sobre determinados hechos delictivos.

En este apartado es pertinente un balance sucinto de los resultados concretos de estas políticas sobre seguridad ciudadana, orden público y derechos humanos en la región: i) La recuperación de la soberanía territorial en las tres subregiones, lo cual va atado al desmantelamiento de los numerosos frentes de guerra de la subversión (FARC, ELN, EPL, ERP) presentes durante décadas en el territorio; ii) el desmonte y desmovilización de los bloques y estructuras armadas del paramilitarismo<sup>28</sup>; iii) a pesar de logros concretos, el objetivo de consolidar el control territorial, restablecer la autoridad, así como generar seguridad y romper los eslabones del narcotráfico en el Caribe, no se cristaliza ante el surgimiento y afianzamiento de las Bandas Criminales Emergentes Bacrim, (Urabeños, Paisas, Águilas Negras, y los Rastrojos INDEPAZ 2011)) desde los años 2011 en adelante, las cuales se transforman en sus dinámicas y estrategias (Clan del Golfo, Autodefensas Gaitanistas, Caparrapos y las recientes Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada) reflejando así el incumplimiento de esas metas.

En materia de Derechos Humanos, sin lugar a dudas el Caribe expone cifras que confirman la degradación del conflicto armado y la crudeza de la violencia por los actores del mismo. En ese sentido se calculan 1.540.797 víctimas del conflicto armado (UAVT 2020), en su mayoría desplazadas forzosamente, en donde la reparación e indemnización de ellas no cobija a la totalidad de las mismas. Asimismo, un informe presentado a la Justicia Especial para la Paz JEP<sup>29</sup>, documenta 164 casos con al menos 300 víctimas de ejecuciones

---

<sup>28</sup> Estos bloques Sinú-San Jorge (925); Héroes de Tolová (464), Resistencia Tayrona (1.166), Héroes Montes de María (594) y Norte (2.545), suman 5.694 miembros. Informe Alto Comisionado para la Paz 2007.

<sup>29</sup> Comité de Solidaridad con los Presos Políticos -CSPP y el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" -CAJAR presentaron a la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP el informe "Y volveremos a cantar, con los aires de la paz y el

extrajudiciales presuntamente cometidas por integrantes del Ejército Nacional en el periodo 2003 – 2008 en el Caribe colombiano, (Cesar y La Guajira) las víctimas eran indígenas (Wiwa, Wayúu y Kankuamo), campesinos e indigentes. También el Informe de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (2006), resalta la captura (falsos positivos judiciales) arbitraria de 507<sup>30</sup> pobladores de los Montes de María, en los años 2003-2004.

### 3.3. Seguridad ciudadana y derechos humanos en las ciudades y departamentos

Establecer las condiciones sobre la seguridad ciudadana y la protección de los Derechos Humanos en el Caribe, implica conocer la presencia de la fuerza pública y la policía nacional en el territorio, su organización y capacidad operacional frente al narcotráfico, los actores armados ilegales y la criminalidad organizada.

#### 3.3.1. *La estructura institucional para la seguridad ciudadana en el territorio*

Al inspeccionar la estructura institucional y operativa se reconoce la presencia de la fuerza pública a través de la Armada Nacional, el Ejército Nacional de Colombia y de la Policía Nacional. Al revisar la composición de la Fuerza Pública en el Caribe (véanse tablas adjuntas) se reconoce una combinación de los diferentes cuerpos que posee el país como: La Armada Nacional a través de la Fuerza Naval del Caribe, el Ejército Nacional a través de tres brigadas (Segunda Brigada, Décima Brigada y Décima Primera Brigada) y los llamados Grupos Guala Militares. Esa representación territorial a su vez, se distribuye en Batallones, tanto de la Armada (Infantería de Marina) como del Ejército (Artillería/Policía Militar), con miras a resguardar el territorio a nivel terrestre, marítimo y fluvial, en términos de seguridad nacional y ciudadana. Hay que mencionar los batallones especiales (Ingenieros/ Energéticos/Alta Montaña), cuya capacidad operacional se orienta más allá de la soberanía y defensa del territorio, específicamente a proteger la infraestructura productiva, vial y energética de la región.

---

anhelo de justicia”, el cual constituye un esfuerzo de las víctimas de la región Caribe para aportar al esclarecimiento histórico de las muertes de sus familiares y dignificar su memoria.

<sup>30</sup> En agosto de 2003 en los municipios de Chalán, Colosó y Ovejas la Fiscalía, la Policía y la Infantería de Marina detuvieron a 156 personas, que fueron dejadas en libertad en el mes de noviembre del mismo año; durante 2004 en el departamento de Bolívar fueron detenidas 351 personas, de las cuales 258 habían recobrado la libertad hacia finales del año, en los municipios de: El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María La Baja, Mahates, Córdoba, Zambrano y Calamar.

**Tabla 10:** Área de Operaciones Fuerza Naval Del Caribe

Unidad Operativa	Sede
Batallón de Infantería de Marina n.º 12	Cartagena D.T.
Batallón de Infantería de Marina n.º 13	Malagana - Bolívar
Batallón de Infantería de Marina n.º 14	Corozal - Sucre
Batallón Fluvial de Infantería de Marina n.º 16	
Batallón Fluvial de Infantería de Marina n.º 17	Yatí - Bolívar
Batallón de Movilidad de Marina	Malagana -Bolívar
Batallón de Comando y Apoyo de Infantería de Marina n.º 1	Corozal - Sucre
Gaula Sucre	Corozal - Sucre

**Fuente:** Armada Nacional de Colombia (2020)

**Tabla 11:** Área de Operaciones Segunda Brigada del Ejército. Departamentos de Atlántico, Magdalena y Sur de Bolívar

Unidad Operativa	Sede
Batallón de Infantería Mecanizado n.º 4 Gr. Antonio Nariño	Malambo
Batallón de Infantería Mecanizado n.º. 5 Gr. José María Córdova	Santa Marta
Batallón de Ingenieros n.º 2 Vergara y Velasco	Malambo
Batallón de Policía Militar n.º 2 Ciudad de Barranquilla	Barranquilla
Batallón de Alta Montaña n.º 6 My. Robinson Daniel Ruíz Garzón	Fundación
Batallón de A.S.P.C. n.º 2 Cacique Alonso Xequé	Barranquilla
Grupo Gaula Atlántico	Barranquilla

**Fuente:** Ministerio de Defensa Colombia (2020)

**Tabla 12:** Área de Operaciones Decima Brigada adscrita a la Primera División del Ejército. Departamento del Cesar y Guajira

Unidad Operativa	Sede
Batallón de Infantería Mecanizado n.º 6 Cartagena	Riohacha – La Guajira
Grupo de Caballería Mecanizado n.º 2 CR. Juan José Rondón	Buenavista – La Guajira
Grupo de Caballería Blindado Mediano GR. Gustavo Matamoros D’Costa	Albania – La Guajira
Batallón de Artillería n.º 2 La Popa	Valledupar - Cesar

Unidad Operativa	Sede
Batallón de Artillería de Campaña n.º 10 Santa Bárbara	Buenavista – La Guajira
Batallón Especial Energético y Vial n.º 2 CR. José María Cancino	La Jagua de Ibirico – Cesar
Batallón Especial Energético y Vial n.º 3 CR. Pedro Fortul	Curumaní - Cesar
Batallón de Alta Montaña No 7 MY. Raúl Guillermo Mahecha Martínez	Manaure
Batallón de Ingenieros n.º 10 Gr, Manuel Alberto Murillo González	Valledupar - Cesar
Batallón de Apoyo de Servicios para el Combate n.º 10 Cacique Upar	Valledupar - Cesar
Batallón de Instrucción y Entrenamiento n.º n.º 10 Juan Bautista Pey de Andrade	La Loma - El Paso Cesar
Batallón Especial Energético y Vial n.º 17	Cerrejón - La Guajira
Grupo Gaula La Guajira	Riohacha – La Guajira
Grupo Gaula Cesar	Valledupar

**Fuente:** Ministerio de Defensa Colombia (2020)

**Tabla 13:** Área de Operaciones La Décima Primera Brigada, adscrita a la Séptima División del Ejército

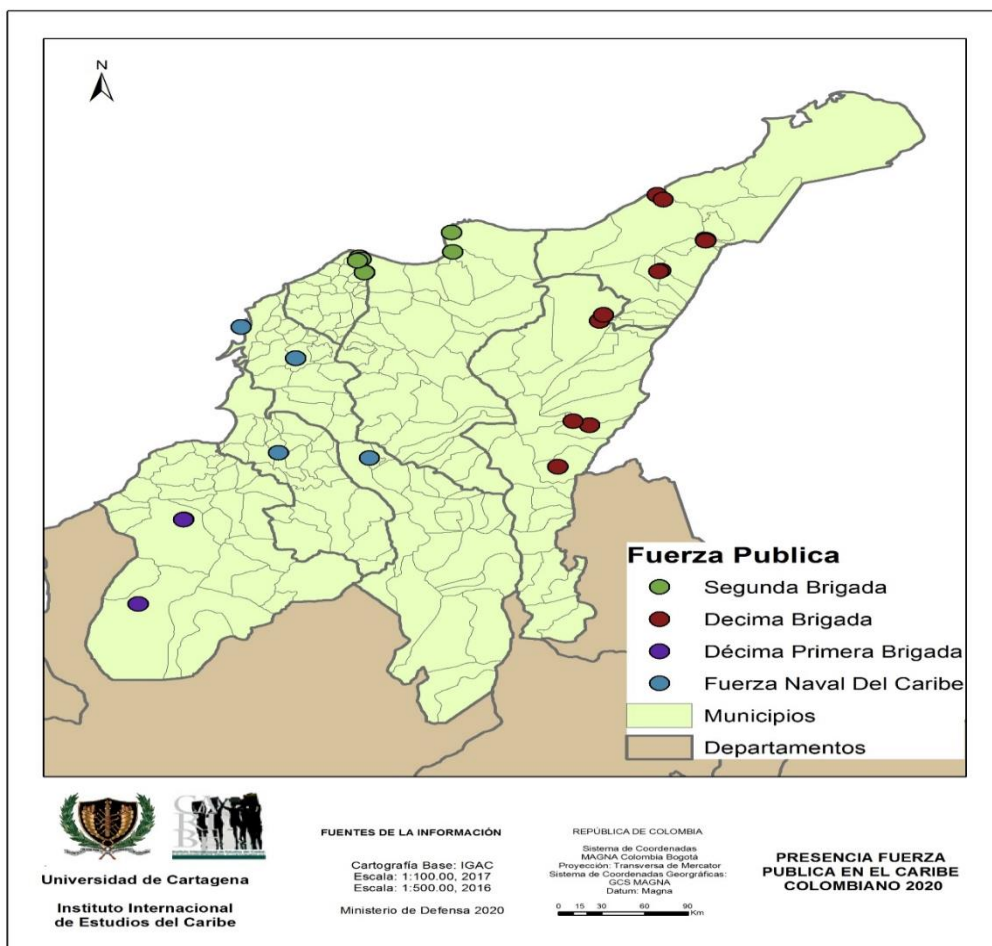
Unidad Operativa.	Sede
Batallón de Infantería n.º 33 Junín	Montería - Córdoba
Batallón de Instrucción y Entrenamiento n.º 11 Antonio Ignacio Gallardo y Guerrero	Urrá -Tierralta – Córdoba
Batallón de A.S.P.C. n.º 11 Cacique Tirromé	Montería - Córdoba
Grupo Gaula Córdoba	Montería - Córdoba

**Fuente:** Ministerio de Defensa Colombia (2020)

Por su parte la Policía Nacional tiene presencia en los siete departamentos y 197 municipios, bajo una organización funcional y operativa, conformada por un total de 36 Distritos (ciudades capitales y centros urbanos subregionales), 338 Estaciones de Policía (cabeceras urbanas /ciudades capitales) y 63 Subestaciones en los Corregimientos<sup>31</sup>. En cuanto a la operación y funcionalidad, la Armada Nacional y el Ejército tienen la responsabilidad de la seguridad en las áreas rurales, mientras que la Policía en las ciudades capitales y cabeceras urbanas (al respecto, véase el Mapa 2).

<sup>31</sup> Esta información es resultado de la revisión de cada portal Web de los comandos departamentales de policía. [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co) 2020.

*Mapa 2: Presencia de la Fuerza Pública y Policía Nacional*



**Fuente:** Instituto Internacional de Estudios del Caribe

De otra parte, no fue posible conocer el número de efectivos de la fuerza pública y la policía en el Caribe, sin embargo (consultadas algunas fuentes militares) se establecen algunos parámetros como: Una brigada militar está conformada entre 2.800-4.500 efectivos; un Batallón, está integrado por 300-1.100 soldados o marines; en cuanto a la Policía Nacional<sup>32</sup> su distribución en promedio va desde 10 agentes en los municipios de menor población, hasta 30 unidades en los de mayor extensión y población. Ahora bien, llegado a este punto

<sup>32</sup> Si nuestro país utiliza la recomendación de la Oficina para las Drogas y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2006), que arroja una media de aproximadamente 300 agentes de policía por cada 100.000 habitantes a nivel mundial (tres -3- por cada mil); a más de agrupar los factores geográficos, la jurisdicción, las funciones y responsabilidades entre otras, es claro que se observa un déficit en relación al número de habitantes por cada municipio caribeño.

surge la inquietud sobre la real capacidad de la política de seguridad, sus estrategias y operacionalidad para combatir la criminalidad organizada y proteger los derechos humanos, para ello se exploran tres factores: El comportamiento de los homicidios, la dinámica de las estructuras criminales y los resultados de la lucha contra el narcotráfico.

### 3.3.2. *Dinámicas de los Homicidios y de los Grupos Armados Organizados*

Para analizar el comportamiento de las muertes violentas se utiliza la base de datos del Instituto Nacional de Medicina Legal INS, desde el año 2017 a la fecha, para el nivel departamental y en las ciudades capitales (véase tablas adjuntas), logrando establecer entre otras tendencias:

- El total de muertes violentas en los años 2017-2020 (para este año el INS tiene cifras entre enero-noviembre), en las siete capitales de 3.678 víctimas, para un promedio anual de 919,5 homicidios, siendo el 2018 (980), el de mayor número de muertes. A nivel departamental, entre los años 2017-2019, (datos consolidados INS) arrojan que el total de homicidios en el Caribe suma 6.037, para una media anual de 2.023 víctimas.
- Las tres ciudades del Caribe costero: Barranquilla (34%- 1.278), Cartagena (24%- 902) y Santa Marta (12%. -450), concentran el 70% de los homicidios del periodo, revelando como Barranquilla supera por 10-20 puntos a las otras ciudades. Estas cifras, expresan, que si bien esta urbe y el departamento del Atlántico en los años crudos de la violencia, en su territorio no hubo presencia de las guerrillas, ni combates, pero fue centro de operaciones del Bloque Norte de las autodefensas<sup>33</sup>. A nivel departamental, varía esta geografía de las muertes homicidas, ya que el 60% se concentran en Atlántico (27,7%-1677), Bolívar (18,8%-1140) y aparece Córdoba (13%- 785) en tercer lugar, le siguen en importancia Cesar (11,7% - 710), y Magdalena (11,4% -691).
- Al comparar el total de homicidios durante los años 2017-2019 en los departamentos y ciudades capitales, se advierte como el total de muertes en los departamentos es de 6.037, mientras que, en las capitales suman 2.868, equivalentes al 47,5% del total. Es alarmante como Barranquilla en ese periodo, aporta el 35% (1.006) de las víctimas en las capitales configurándose como una ciudad con altos niveles de violencia homicida.
- Al observar el comportamiento de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, en los años 2017-2019, son inquietantes las dinámicas en las urbes de menos población, por ejemplo: el promedio de la tasa entre 2017-2019, lo encabeza Barranquilla con el 27,1%, pero Riohacha tiene una media de (25,3%) superando a Cartagena (22,4%) y Santa Marta (22,2%). En ese sentido, la tendencia de las ciudades ya reseñadas, agregándole Valledupar (con una media de 20,2%), es un escalamiento de las muertes violentas hacia el futuro inmediato de no darse ajustes en las estrategias y acciones para garantizar la seguridad ciudadana y el derecho a la vida. A modo de contraste, los años referenciados son posteriores a la suscripción del Acuerdo entre el gobierno Santos Calderón y las

---

<sup>33</sup> En la versión libre ante la fiscal de Justicia y Paz, del segundo hombre de las AUC en el Caribe Rodrigo Tovar Pupo (Jorge 40), afirmó que el objetivo central de todas las acciones político-militares del Bloque Norte de las AUC era la captura de Barranquilla. [erdadabierta.com 2011a La primera sentencia de “Don Antonio” en Justicia y Paz, en línea: http://www.verdadabierta.com/bandera/3741-condena-don-antonio](http://www.verdadabierta.com/bandera/3741-condena-don-antonio)



FARC (noviembre23/ 2016), en donde se preveía una reducción ostensible de las muertes violentas en aquellos territorios afectados por el conflicto armado interno y la violencia.

**Tabla 14:** Total de homicidios en los departamentos del Caribe colombiano. Periodo 2017-2019

Departamento	AÑO 2017		AÑO 2018		AÑO 2019	
	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.
ATLÁNTICO	569	22,6	565	22,19	543	20,5
BOLÍVAR	405	18,8	374	17,2	361	16,9
CESAR	216	20,5	262	24,5	232	18,5
CÓRDOBA	189	10,7	277	15,49	319	17,6
LA GUAJIRA	208	20,5	209	20	206	22,2
MAGDALENA	207	16,1	224	17,5	260	18,7
SUCRE	112	12,9	147	16,7	152	16,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.906</b>		<b>2.058</b>		<b>2.073</b>	

**Fuente:** Instituto Nacional de Medicina Legal - Año 2020

**Tabla 15:** Total de homicidios en las ciudades capitales del Caribe colombiano. Periodo 2017-2019

Ciudad	AÑO 2017		AÑO 2018		AÑO 2019	
	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.	Homicidios	Tasa por cada 100 mil hab.
BARRANQUILLA	335	27,1	359	29,2	312	25,1
CARTAGENA	230	22%	265	25,8	197	19,6
VALLEDUPAR	91	18,3	78	26,4	82	15,9
MONTERÍA	89	19,3	73	16	90	18
RIOACHA	65	22,6	54	19,4	67	34,2
SANTA MARTA	108	21,2	98	19,6	133	25,8
SINCELEJO	40	13,9	53	18,7	49	17
<b>TOTAL</b>	<b>958</b>		<b>980</b>		<b>930</b>	

**Fuente:** Instituto Nacional de Medicina Legal - Año 2020

### 3.3.3. *Presencia de grupos armados organizados*

La característica de la estructuras criminales es definida por el Ministerio de Defensa, mediante las directivas permanente (015-016, abril de 2016), estableciendo una clasificación sobre los grupos armados ilegales, precisando a los Grupos Armados Organizados GAO, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia / Clan del Golfo<sup>34</sup>, los reductos del EPL, del ELN, quienes son combatidos en el marco del Derecho Internacional Humanitario. A pesar de los esfuerzos y acciones de la Fuerza Pública, en la región se constata el posicionamiento de los GAO, reseñando como fuentes a: Defensoría del Pueblo. (2019a). Alerta Temprana de Inminencia n.º 044-19, Luis Trejos<sup>35</sup> (2020) y Román, Mantilla, Maza & Daniels (2019).

En Bolívar, se ubica el Clan del Golfo, los Caparrapos, Ejército de Liberación Nacional ELN, (Frente de Guerra Darío Ramírez Castro) y Los Rastrojos, en zonas como los Montes de María, el Centro y Sur del departamento; por su parte en Córdoba tienen presencia las Autodefensas Gaitanistas (Pacificadores de Córdoba), en el Bajo Cauca el Frente Carlos Vásquez, y los Caparros en la zona Sur y el Nudo de Paramillo en áreas colindantes del Urabá Antioqueño, mientras que en Sucre, el Clan del Golfo se ubica en la Mojana y los Montes de María. En el Cesar, se localiza el ELN (Frente de Guerra Norte, Camilo Torres Restrepo, Frente de Guerra Nororiental, Héroes y Mártires de Santa Rosa, José Solano Sepúlveda); Ejército Popular de Liberación EPL (Frente Libardo Mora Toro), las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), en particular en zonas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá.

En La Guajira, se identifica al ELN (Frentes Luciano Ariza y José Manuel Martínez Quiroz), las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) y en el Magdalena, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), ELN (Frente José Manuel Martínez Quiroz), en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la misma capital del departamento. He aquí una muestra fehaciente de la baja capacidad estratégica y operacional de la Fuerza Pública en el ejercicio de la soberanía territorial en el Caribe, específicamente en aquellas áreas en donde las guerrillas de las Farc tuvieron presencia durante décadas, ante

---

<sup>34</sup> Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo son muestra de esta realidad mixta. Son un grupo del crimen organizado, con un aparato militar sostenido que hace presencia en diversas regiones de país, también despliegan estrategias políticas como los paros armados.

<sup>35</sup> Situación de los actores armados en el Caribe colombiano: del orden armado a la anarquía criminal Luis Fernando Trejos Rosero. POLICY BRIEF 2-2020

de su desmovilización y reintegración como fruto del acuerdo suscrito en el año 2016.

Ante el escenario descrito, surgen preguntas sobre los factores que facilitan el resurgimiento y posicionamiento de los GAO, así como las acciones estratégicas de estos grupos en los últimos tres años para su expansión en el territorio del Caribe, las cuales se resumen en: a) La reestructuración de estos grupos en su operacionalidad, tácticas y características, evolucionando hacia organizaciones de estructuras fragmentadas (se movilizan en grupos entre 4-10 integrantes), se pasa de la integración vertical -Carteles- a la integración regional cimentada en las redes, alianzas, franquicias y múltiples actores como fundamento para el despliegue de sus actividades criminales: a) Microtráfico, extorsión, abigeato, depredación de los recursos naturales y la venta de seguridad; b) una relación con las comunidades basadas inicialmente en la persuasión, luego la coerción, amenazas y las masacres indiscriminadas; c) acciones para cooptar los líderes responsables de las Marchas Campesinas, de la sustitución de cultivos ilícitos, de las reivindicaciones sobre el agua, la minería y las víctimas; d) la creación de Redes de Informantes y Apoyos (comunicación entre las zonas rurales y la cabecera municipal) y la participación en los procesos político - electorales.

Como resultado de ese contexto el Caribe asiste a un nuevo ciclo de violencia manifestado en la ejecución de 14 masacres (en el país suceden 74) en el año 2020, siendo los departamentos de: Bolívar (4), Atlántico (2), Magdalena (2), Córdoba (3), Cesar (1), La Guajira (1) y Sucre (1) los más afectados, para un total de 48 víctimas (Indepaz 2020). En cuanto a los líderes sociales, son asesinados 37 en los departamentos de: Córdoba (16), Bolívar (7), Sucre (5), Atlántico (2), Magdalena (2), Cesar (2), La Guajira (2) (Indepaz 2020), esto revela como los GAO, además de las masacres, recurren a los asesinatos selectivos para crear terror y caos en el territorio ante los procesos de reivindicación de derechos humanos, restitución de tierras, sustitución de cultivos y defensa del medioambiente.

Finalmente es pertinente señalar el creciente fenómeno de la violencia juvenil originada por las pandillas en las ciudades caribeñas, estas se asimilan a una juventud marginal en situación de riesgo, asociadas a factores delictivos como el microtráfico de estupefacientes, extorsiones y hurtos. Las exploraciones recientes sobre el tema revela que en Barranquilla<sup>36</sup> existen actualmente

---

<sup>36</sup> Estudios realizados recientemente por el expersonero de Barranquilla, Arturo García Medrano, César Blandón Vanegas y Orlando Calderón Cúdriz, <https://www.elheraldo.co/barranquilla/pandillas-un-fenomeno-que-inquieta-los-barrios-junio-4-de-2017>.

alrededor de 255 pandillas en las cinco localidades de la ciudad, además de Soledad; por su parte en Cartagena, existen 19 pandillas que mantienen vigencia en donde el número de integrantes va de 15 a 30 en cada una, para un total de 371 jóvenes (Inventario Único de Pandillas 2019, Policía Nacional), distribuidas en las tres localidades; una situación similar –a menor escala- sucede en Santa Marta, Valledupar y demás centros urbanos.

### 3.3.4. *Balance de operaciones de la fuerza pública*

Al reconocer las operaciones desplegadas por la Armada Nacional, la Policía Nacional, el Ejército y la Fiscalía General de la Nación, durante los últimos cuatro años, para combatir la criminalidad organizada, el narcotráfico y demás delitos se destacan a modo de resumen.

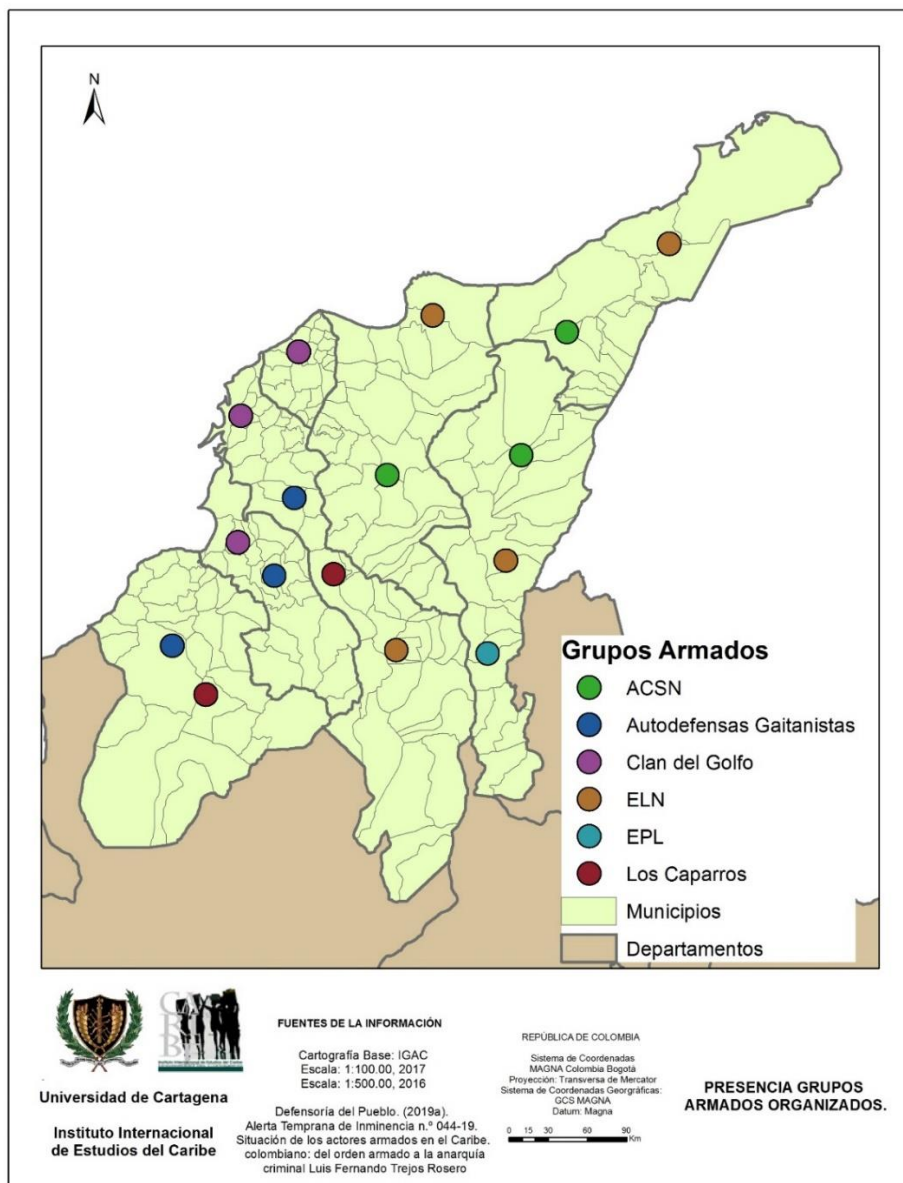
- Desde el 2017 el gobierno colombiano ejecuta la “Operación Agamenón<sup>37</sup>”, la cual va en la segunda fase, con la meta de dismantelar el Clan del Golfo y capturar a sus jefes. Al respecto se reconocen cientos de capturas de miembros, jefes de estructuras y parte de la cúpula del Clan del Golfo que operaban en Atlántico, Sucre, Bolívar, Córdoba, Cesar y Guajira, y esas capturas son reemplazadas por nuevos jóvenes reclutados en las zonas rurales del Caribe Colombiano.
- En cuanto al decomiso de estupefacientes, las FFMM y la PONAL, considerando solamente el territorio marítimo y fluvial de la región (incluyendo los puertos), fue de 52.518 kilogramos de Clorhidrato de Cocaína –HCL-; por su parte la Armada ARC, incauta 57.636 kilogramos en el Caribe en el año 2017<sup>38</sup>. Para el año 2018 el total de HCL confiscado por las Fuerzas Militares y la PONAL en la región es de 79.230 kilogramos de HCL y la ARC logró 67.685 kilogramos, siendo los contenedores la modalidad de transporte marítimo más empleada para el envío de drogas al exterior. Durante el año 2019, se incautan 33.628 kg de HCL, asimismo entre las ciudades puerto de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, se presentaron 47 eventos en donde se logró la confiscación de 14.624 kg de HCL, en operaciones desarrolladas por parte de la ARC y la PONAL.
- Sin lugar a dudas estos decomisos sobre cargamentos de drogas para ser enviados a los mercados de Europa, Estados Unidos y Asia Pacífico, constituye un fuerte golpe a la estructura financiera del Clan del Golfo, Los Pelusos y Los Pachencia, (Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada), organizaciones cuya principal fuente de financiación es el narcotráfico

---

<sup>37</sup>[https://www.policia.gov.co/noticia/agamenon-operacion-que-ya-desmantelo-mitad-del-clan-del-golfo?fb\\_comment\\_id=1311461315641252\\_1640191169434930](https://www.policia.gov.co/noticia/agamenon-operacion-que-ya-desmantelo-mitad-del-clan-del-golfo?fb_comment_id=1311461315641252_1640191169434930)

<sup>38</sup> Informe Cimicon. Dinámica del Narcotráfico Marítimo en Colombia y la Región Año 2017 Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico – EDICIÓN 002 - enero de 2018; DIÁLOGO. <http://201.217.213.202/Portals/1/publicaciones/images/oferta/Informe%20CIMCON%202017.pdf>  
Revista Militar Digital. <https://dialogo-americanas.com/es/articulos/en-cinco-meses-armada-de-colombia-incauta-43-toneladas-de-droga-en-el-caribe/>. **Julio 1-2020.**

Mapa 3: Grupos Armados Organizados



Fuente: Instituto Internacional de Estudios del Caribe

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Ante el panorama descrito es indudable que la región carece de una política pública territorial que garantice el goce pleno de los derechos humanos, la convivencia y la seguridad para su población. El modelo de seguridad territorial muestra síntomas de agotamiento, debilidad y limitada capacidad de respuesta para proteger la vida e integridad del ciudadano caribeño, dicho de otro modo, esa brecha entre la excesiva normatividad sobre el rol y la responsabilidad de los gobernantes y su ejecución en la cotidianidad, es una radiografía sobre la informalidad, improvisación, burocratización y disfuncionalidad del Estado territorial.

Recapitulando, la política de seguridad está marcada por la transición del modelo de seguridad nacional (autoritarismo/mano dura) a la seguridad ciudadana (perspectiva integral de los problemas de la criminalidad y la violencia), desconociendo la participación ciudadana en procesos de gestión colaborativa, evidenciando una limitada confianza en la ejecución de las acciones sobre seguridad (PNUD, 2020)<sup>39</sup>. Esta particularidad deriva hacia un círculo perverso, en donde la Fuerza Pública y demás organismos se quejan reiteradamente por la falta de apoyo desde la ciudadanía sobre los actos criminales impidiendo la judicialización de los autores; por su parte la ciudadanía y las organizaciones sociales no creen en la efectividad de las denuncias (alta impunidad) y la capacidad de respuesta de la fuerza pública frente a las acciones de la criminalidad organizada.

En consecuencia, el Caribe una vez más asiste a un retroceso en seguridad ciudadana, integridad y protección de los derechos fundamentales de la población, paradójicamente en un gobierno que le apunta a consolidar la legalidad y la tranquilidad a través del imperio de la ley. Es innegable como la política de seguridad gestada desde hace varias décadas, choca con la naturaleza del ordenamiento social, político y cultural territorial (Laclau-Mouffle, 1987), en donde el consenso racional, la legalidad, o el valor moral (Bolívar & Torres, 2010), están subordinados al tipo de relacionamiento ciudadanía-actores armados ilegales-Estado instituido en la región, lo cual facilita una permisividad de fenómenos: la corrupción político-administrativa, la parapolítica, el autoritarismo y el soslayamiento de una ética pública. Es decir, este orden social

---

<sup>39</sup> Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional. © PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Diciembre 2020.  
<https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/UNDP-RBLAC->

concibe la legitimidad desde la utilidad práctica y concreta que posibilite solventar la problemática territorial entre ellos; por el contrario, el planteamiento de Habermas (1981), donde la legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo son extraños en el Caribe ya que se imponen -no son elegibles- por quienes detentan el poder en el territorio.

Luego entonces, una política regional para la seguridad, convivencia y preeminencia de los derechos humanos implica admitir en su despliegue componentes como:

- La seguridad humana, entendida desde la perspectiva del desarrollo humano es la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros (PNUD 2005), es decir proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que se realcen las libertades y la plena realización del ser humano.
- La configuración territorial de una geografía ecosistémica rica en una biodiversidad implica asumir la seguridad territorial como un concepto de doble vía, el cual desde el punto de vista del desarrollo, se entiende como la capacidad de un territorio para ofrecerles a sus habitantes las condiciones de estabilidad necesarias para avanzar de manera efectiva en el aprovechamiento integral de sus capacidades (G. Wilches, 2017); asimismo para interpretar y analizar procesos relacionados con la gestión ambiental, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, como factores relacionados con la seguridad humana.
- La participación de la academia caribeña debe superar el rol de los observatorios o centros de estudios sobre seguridad, propiciando la incorporación al proceso de toma de decisiones y diseños de políticas públicas de insumos (bases de datos y sistema de información) rigurosos y oportunos, recursos humanos calificados y la adopción de tecnologías de información. Es decir, abordar la seguridad como un bien público en donde el acceso es para todos los miembros de la sociedad caribeña sin exclusión y su administración es competencia de la institucionalidad pública.
- La creación de Consejos Territoriales de Seguridad de corte subregional, en donde coincidan las gobernaciones, los entes territoriales, las entidades estatales y las organizaciones sociales, siendo su enfoque no la visión administrativa vigente, sino el territorio como generador de riquezas, conflictos y factor de cohesión de los diversos grupos étnicos y sociales.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bauman, Z. (2005) *Modernidad y ambivalencia* (pp. 19-59). Barcelona, España: Anthropos. ISBN 84-758-708.

Bolívar, I., & Torres, M. (2010). Puede el poder local de los actores armados ilegales

- alcanzar cierto grado de legitimidad. In *Gobernaza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp. 47–60). Bogotá: Universidad Javeriana - CINEP
- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo. (2018) *Dinámica del Narcotráfico Marítimo en Colombia y la Región Año 2017*. Recuperado de <http://201.217.213.202/Portals/1/publicaciones/images/oferta/Informe%20CIMCON%202017.pdf>
- Congreso de Colombia. (16 de enero de 1991). Ley por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. [Ley 4 de 1991]. Artículos 9-12. Capítulo II. DO:39.631 Recuperado de [https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_4\\_de\\_1991\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/Congreso de Colombia. \(12 de agosto de 1993\). Ley por la cual se expiden normas sobre la Policía nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la Republica. \[Ley 62 de 1993\]. Artículo 16. Título II. DO:40.987 Recuperado https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_62\\_de\\_1993\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_4_de_1991_congreso_de_la_republica.aspx#/Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). Ley por la cual se expiden normas sobre la Policía nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la Republica. [Ley 62 de 1993]. Artículo 16. Título II. DO:40.987 Recuperado https://www.redjurista.com/Documents/ley_62_de_1993_congreso_de_la_republica.aspx#/)
- Congreso de Colombia. (27 de diciembre del 2006). Ley por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. [Ley 111 del 2006]. DO:46497. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22580>
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Ley por la cual se expiden normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. [Ley 1551 de 2012]. Numeral 4. Artículo 6. Capítulo I. DO: 48.483 Recuperado <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. (26 de febrero del 2007). Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad. Ministerio de Defensa, DAS, DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Documento Conpes 3460. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3460.pdf>
- Constitución política de Colombia. (1991). Artículo 296 [título XI]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 303 [título XI]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 315 [título XI]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>



0Colombia.pdf

- De la Hoz, A. y Colina, W. (4 de junio del 2017). *Pandillas, un fenómeno que inquieta a los barrios*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/barranquilla/pandillas-un-fenomeno-que-inquieta-los-barrios-369015>
- DANE. (2019). *Producto Interno Bruto -PIB- nacional trimestral Históricos*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>
- DANE – Min comercio (2021) *Perfiles económicos regionales – oficina de estudios económico 2021*. Recuperado de <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/perfiles-economicos-por-departamentos>
- Daniels Puello, A. (2016). La transformación de la estructura productiva de los Montes de María: de despensa agrícola a distrito minero-energético. *Memorias Revista Digital de Historia y Arqueología desde El Caribe*, (29), 1–32.
- Dussan, Y. (Julio 1 de 2020). En cinco meses Armada de Colombia incauta 43 toneladas de drogas en el Caribe. *Revista Militar Digital - Diálogo*. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/en-cinco-meses-armada-de-colombia-incauta-43-toneladas-de-droga-en-el-caribe/>
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Recuperado de <http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf>
- González, F. E., Bolívar, I. J., & Vázquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia : de la nación fragmentada a la construcción del estado*. CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Habermas, Jürgen. (1981). Para la reconstrucción del materialismo histórico. *Cuadernos Políticos*, (28), 4–34. Retrieved from <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.28/CP28.3.JurgenHabermas.pdf>
- INFORME\_2018\_Latinobarometro.pdf <https://www.latinobarometro.org/latdocs/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2020). *Líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados en 2020*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2021). *Informe de masacres en Colombia durante el 2020 – 2021*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). *Forensis 2017 Datos para la Vida*. Recuperado de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Inte+ractivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). *Forensis 2018 Datos para la Vida*. Recuperado de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). *Información de*

- lesiones de causa externa y desaparecidos, Colombia 2019*. Recuperado de <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. (22 de abril del 2016). Directiva Permanente Núm. 0015. Expedir los lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO). Recuperado de
- Mouthòn, L., Romo, M. (6 de julio del 2019). *Conozca las empresas de más ingresos en el Caribe colombiano según la Supersociedades*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/mas-negocios/conozca-las-empresas-de-mas-ingresos-en-el-caribe-colombiano-647593>
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC)*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20PNVCC.pdf>
- Policía Nacional y Juntas de Acción Comunal. (2019). *Inventario Único de Pandillas en Cartagena*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/pandillas-en-cartagena-barrio-nelson-mandela-el-mas-afectado/628434/>
- Presidencia de la República de Colombia. (9 de septiembre del 2002). Decreto por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación. Decreto 2002. Recuperado [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2002\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2002_2002.html)
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de marzo de 2009). Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial – PNC. Directiva Presidencial 1 del 2009. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=DirectivasP/30021378>
- Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, República de Colombia. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional. © Todos los derechos reservados. Diciembre 2020.
- PNUD. (2005). *Venciendo el temor. Inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José: Editorama. <https://infosegura.org/2005/02/17/venciendo-el-temor-inseguridad-ciudadana-y-desarrollo-humano-en-costa-rica/>
- Román, R., Mantilla, S., Maza, F. y Daniels, A. (Compiladores). (2019). *Seguridad y Narcotráfico en el Caribe*. Hacia una política pública en el Archipiélago de San

- Andrés, Providencia y Santa Catalina. Universidad Nacional de Colombia.
- Trejos, L. (2020). *Situación de los actores armados en el Caribe colombiano: del orden armado a la anarquía criminal*. POLICY BRIEF 2-2020. Recuperado de <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/03/Policy-Brief-2-2020-V2-Trejos.pdf>
- Unidad de Atención de Víctimas. (2020). *Víctimas del conflicto armado*. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia?vvg=2>
- Wilches-Chau Gustavo. El concepto-herramienta de la seguridad territorial y la gestión de humedales. *Biodiversidad en la Práctica. Instituto Humboldt Volumen 2 - Número 1 - 2017 - PP. 87-121*







# DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN UN CONTEXTO DE TRANSICIÓN Y SINDEMIA: EL CASO DE CHILE

Sofía Boza Martínez

## 1. INTRODUCCIÓN

La alimentación es esencial en el desarrollo. De hecho, el segundo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es precisamente poner fin al hambre. Sin embargo, la falta de alimentos no es el único flagelo para el desarrollo en este sentido, sino que también logra que la población tenga acceso a los nutrientes adecuados. Por otro lado, es importante considerar que lo que llega al plato es la consecuencia de una serie de interacciones amplias y complejas. En ello, el concepto de “sistema alimentario” es entendido como la suma de diversos elementos, actividades y actores que están interrelacionados posibilitando la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos (FAO, 2017). La configuración de los sistemas alimentarios es determinante tanto para la cadena productiva y comercial de los alimentos, para el estado del sustrato natural donde se desarrolla (suelo-agua-clima), pero también para la nutrición humana y la situación social y económica de los actores involucrados en los sectores rurales. Por tanto, los sistemas alimentarios deben ser abordados estratégicamente desde la interrelación de diferentes ámbitos.

En este contexto, surge el concepto de “sistemas alimentarios sostenibles y sensibles a la nutrición” los cuales se definen como aquellos que ofrecen “acceso físico, económico y social para una amplia variedad de alimentos frescos, sanos y nutritivos (...) La gestión de estos sistemas alimentarios no debe poner en riesgo a los ecosistemas ni a los recursos naturales actuales y futuros” (FAO, 2017). No obstante, además de su preocupación por la nutrición, es necesario que los sistemas alimentarios se repiensen en relación con la inserción equilibrada de los distintos productores de alimentos, siendo motor de desarrollo socio económico sobre todo en grupos que han sido normalmente más vulnerables. En ello, tenemos la visión complementaria de los “sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible”. Éstos incluyen a la agricultura familiar y la pequeña agricultura mediante dinámicas que facilitan su acceso a recursos, servicios y canales comerciales.

Un sistema alimentario sostenible, sensible a la nutrición e inclusivo tiene efectos sinérgicos para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN),

entendida cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana. La SAN se sustenta en cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. La primera se asocia a la existencia de cantidades suficientes de alimentos con calidad adecuada, independiente de su procedencia. El acceso es referido a que las personas tengan los recursos para poder adquirir los alimentos apropiados. La utilización está asociada a lograr un estado de bienestar nutricional que permita satisfacer todas las necesidades fisiológicas y que responda, también, a aspectos como la diversidad, la cultura y las preferencias alimentarias. Finalmente, la estabilidad se refiere a la capacidad de solventar condiciones transitorias de inseguridad alimentaria (FAO, 2006).

La seguridad alimentaria es un concepto multifacético donde confluyen aspectos tales como el crecimiento, control y movilidad de la población, la distribución de recursos, los patrones de consumo, la producción agrícola, el cambio climático, el deterioro ambiental, la situación socioeconómica, el desarrollo, las relaciones comerciales, la propiedad de la tierra, el acceso al microfinanciamiento y los servicios de salud, entre muchos otros.

Los problemas asociados con la calidad y el acceso a una alimentación saludable forman parte de las preocupaciones prioritarias para los gobiernos, ya que hoy los países no sólo deben enfrentarse con el problema de la desnutrición sino también de la obesidad. Ello producto de que incluso cuando han superado la barrera de la disponibilidad y el acceso estable a los alimentos, la calidad nutricional es muchas veces deficitaria. En este contexto se acuña el concepto de “transición nutricional”, referido al proceso por el cual los cambios dietarios conllevan que se pase de cifras altas de malnutrición por defecto, a malnutrición por exceso, la cual desencadena mayor sobrepeso y obesidad, y consecuentemente un aumento de la tasa de incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNTs), como la diabetes o ciertos padecimientos cardiovasculares.

Al mismo tiempo, las crisis internacionales, el desgaste del suelo y la intensidad de los fenómenos naturales están afectando a los países y, en consecuencia, a la producción de alimentos y a su acceso a bajo costo, lo cual obliga a acelerar una profunda transformación para mantener la seguridad alimentaria (CEPAL, 2016). En ello, actualmente nos encontramos ante un escenario insólito y en especial complejo. La pandemia del COVID-19 se superpone a otro reto global de gran magnitud como es el cambio climático, en un marco de aumento del hambre dadas las crisis económicas, pero también de



alta obesidad. Esta conjunción ha sido denominada en un reciente informe de la Comisión de la revista *The Lancet* como “sindemia global” (Swinburn *et al.*, 2019).

Chile es un país que vive muy directamente el escenario de sindemia planteado. Por un lado, en las últimas décadas Chile ha experimentado una clara transición nutricional, reduciéndose de manera drástica la malnutrición por defecto, pero ubicándose como el país de la OCDE con peores cifras en sobrepeso y obesidad en adultos, y del mundo en el caso de niños y adolescentes (Martorell *et al.*, 2020). Así mismo, la pandemia del COVID-19, según cifras de mediados de enero de 2021 de la Universidad Johns Hopkins, ha cobrado ya más de 17 mil fallecidos; hundiendo además las cifras de crecimiento económico y aumentando el desempleo, la precariedad, la desigualdad y la pobreza. Adicionalmente, el país se enfrenta a una de las principales sequías de su historia.

El objetivo del presente capítulo es analizar los desafíos que conlleva garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en Chile, tanto en el contexto de la transición nutricional que ha atravesado el país, con cambios dramáticos en la dieta, como en el escenario presente y futuro de sindemia. Para ello, en primer lugar, describiremos el funcionamiento del sistema alimentario en Chile, haciendo hincapié en la producción y la comercialización de alimentos. A continuación, revisaremos el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, considerando sus cuatro dimensiones. Tras ello, analizaremos cómo el escenario de sindemia ha afectado a la producción y comercialización de alimentos en Chile, poniendo el foco especialmente en la pandemia del COVID-19 y en la sequía. Finalmente, concluiremos con una reflexión que nos permita con base en los resultados obtenidos sistematizar cuáles son los principales retos que afronta Chile para transitar hacia un sistema alimentario que sea sustentable, inclusivo y apropiado nutricionalmente.

## **2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO EN CHILE**

### **2.1. Producción primaria**

Chile continental se extiende por casi 4.300 kilómetros, con un ancho promedio de 180 kilómetros y un ancho máximo de 440 kilómetros. Esta geografía significa una gran variedad de climas. En el país se pueden distinguir hasta 25 zonas climáticas diferentes; así como casi todos los tipos de suelos existentes (Sarricolea *et al.*, 2017). La producción agrícola varía según la región agroclimática. En el Norte Grande (17° S - 27° S), la producción hortícola es

común en los valles, con papas o tomates. El Norte Chico (27° S - 33° S) es conocido por la producción de frutas y verduras en los valles, así como la cría de cabras. La Zona Central (33° S - 37° S) se dedica principalmente a la producción hortícola, frutas, viñedos, aves, apicultura y cultivos anuales. Esta es el área más importante del país en términos de volumen y valor de la producción agrícola, así como la más ligada a la exportación (Boza *et al.*, 2020). La Zona Sur (37° S - 42° S) está más especializada en la producción ganadera, especialmente bovina para carne y lácteos. También hay prevalencia de cereales. En la Zona Austral (> 42° S), la ganadería bovina y ovina es muy importante. Las producciones de frutas, legumbres, manzanas, bayas, nueces, tubérculos y vegetales, así como de productos forestales no madereros, tienen allá una presencia relevante.

La producción agrícola en Chile se caracteriza por los marcados contrastes entre un segmento de explotaciones medianas y grandes centradas en los mercados de exportación, y en algunos establecimientos nacionales pertenecientes al conocido como canal moderno (supermercados); y la micro y pequeña agricultura que vende en el mercado nacional principalmente a través de intermediarios, en ferias libres o incluso en predio. En Chile más del 90% de las empresas agrícolas son micro o pequeñas, pero la mayor parte de la superficie la manejan las medianas y grandes.

La pequeña agricultura en Chile adolece de importantes problemas relacionados con el acceso a recursos, infraestructura y canales de comercialización. Todo ello revierte en su rentabilidad efectiva y potencial. Consecuentemente, existe en Chile un proceso de abandono del campo en favor de la ciudad. El promedio de edad de los pequeños agricultores es de 55 años; con falta de generación de recambio, lo que les genera incertidumbre acerca del futuro de su actividad (Boza *et al.*, 2019). No obstante, cabe señalar que dentro de la pequeña agricultura chilena hay diferentes perfiles; los cuales se distinguen, entre otras cosas, por su nivel de inserción comercial.

## 2.2. Producción agroindustrial

La producción agroindustrial tiene una participación muy relevante en el PIB industrial chileno, siendo además destino preferente para la producción primaria. La industria procesadora hortofrutícola se distribuye por todo el país, pero con especial intensidad en la zona central. Las plantas industriales se dedican a producir aceites, conservas, deshidratados, jugos y congelados. En el caso de las conservas destaca el procesamiento de tomate, durazno y cerezas; en los deshidratados destacan uva, ciruela, nuez, almendra y manzana; en los congelados, los berries, espárragos y maíz dulce; en los jugos uva y manzana a

granel y en los aceites oliva, palta, uva, rosa mosqueta y jojoba (ODEPA, 2019a). Parte importante de esta producción se exporta.

La producción láctea es otra agroindustria relevante en Chile. En términos generales funciona mediante un sistema de acopio, en base al cual los más de 6.000 productores en el país entregan a las plantas de un grupo mucho más reducido de grandes empresas procesadoras. Los principales productos que elaboran estas plantas son leche fluida, leche en polvo, quesos y yogures (ODEPA, 2020). La producción artesanal de lácteos es escasa, dado que le es difícil poder competir.

La producción industrial de carnes y cecinas se destina principalmente al mercado interno. Destacan en ello la producción de pollos y cerdos, las cuales se encuentran altamente concentradas. Los pequeños productores de granos destinan en gran medida su producción a abastecer a estas empresas, con un producto que toma características de *commodity*, con importantes fluctuaciones de precio. Por su parte, el procesamiento de pescados y moluscos, sobre todo para la exportación, es una actividad económica de gran relevancia en la zona austral del país.

### 2.3. Dinámica del comercio exterior alimentario

Chile, dedica gran parte de su producción agrícola a la exportación. Según el Banco Central de Chile, (2019) el país registró un valor de sus exportaciones de 75.482 miles de millones de USD en 2018; aproximadamente un cuarto de ello corresponde a productos silvoagropecuarios (SAP). De hecho, la balanza comercial SAP de Chile ha presentado una tendencia al crecimiento continuado desde 1990 a 2018 del 8,6% promedio.

Chile, ha sido muy exitoso en su estrategia de inserción en los mercados agrícolas internacionales. Hoy en día es el principal exportador de frutas del hemisferio sur. Las ventajas asociadas a la contra estación, así como los avances técnicos tanto en producción como en postcosecha y la fuerte consolidación de la apertura comercial bilateral a partir de los años 90, son las principales causas del éxito exportador. Sin embargo, las regalías derivadas de este modelo han dependido del tipo de producción, el cual a su vez está asociado al tamaño predial (Almonacid, 2018).

En ello, algunos rubros clave como las hortalizas –producción en manos de la pequeña agricultura principalmente– están casi fuera de los mercados internacionales. En 2019 la exportación de frutas frescas tuvo un valor de 7.155

millones de USD mientras que la de hortalizas de 44.6 millones de USD. En otros casos como los cereales o las carnes, Chile tiene incluso una balanza comercial neta negativa. Dado este perfil, los países miembros del Mercosur, como Argentina, Brasil y Paraguay, son los principales orígenes de las importaciones de alimentos de Chile; así como China, Estados Unidos y la Unión Europea, son sus mercados de destino más relevantes (ODEPA, 2020).

Al igual que no todos los rubros, tampoco todas las regiones de Chile tienen la misma inserción en los mercados alimentarios internacionales. En el caso específico de la fruta, más del 80% de la exportación la concentran las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y el Maule, con un crecimiento sostenido en la última década y en general una alta concentración tanto en productos como destinos (Boza *et al.*, 2020).

En el caso de los alimentos procesados, Chile tiene un alto nivel de exportaciones, sobre todo para frutas y hortalizas. En 2018, éstas alcanzaron los 1.573 millones de USD, mientras que las importaciones fueron de 406 millones de USD (ODEPA, 2019b). En el caso de los ultraprocesados, existe cierto nivel de importación de marcas extranjeras posicionadas en el mercado nacional, el cual se maneja a través de empresas que coordinan la logística relativa al abastecimiento, bodegaje y distribución a mercado minorista (en especial supermercados y almacenes) y Hoteles, restaurantes y caterings -HORECA-.

## 2.4. Caracterización del mercado interno

### 2.4.1. Mercados mayoristas

Los mercados mayoristas de productos frescos en Chile cumplen un papel muy importante en el abastecimiento de alimentos y su distribución al mercado minorista. Más del 80% de la oferta de hortalizas que se comercializan al por mayor en Chile pasa por los mercados mayoristas tanto de Santiago como del resto del país, los cuales fijan diariamente los precios de las frutas y verduras que venden. Para los productores e intermediarios los mercados mayoristas tienen como ventaja que el pago es inmediato sobre la venta y un bajo nivel de exigencia respecto a los productos en términos de acreditar procedencia, inocuidad o buenas prácticas. No obstante, el proceso de compraventa adolece de informalidad, dado que se realiza en el mismo día, y por tanto no son estables ni los precios ni las cantidades que se transan (Aba Consultores, 2017).

Lo Valledor es el principal mercado mayorista tanto en la Región Metropolitana de Santiago, como a nivel país. Allí se transan alrededor de 700

millones de pesos chilenos –CLP- al día en frutas y hortalizas (ODEPA, 2018). También en la Región Metropolitana de Santiago, se identifica a la Vega Central, con una estructura mixta cumpliendo una función como feria libre para público general, y como distribuidor de alimentos para el comercio minorista, en especial almacenes y ferias libres de barrio, así como para los establecimientos de menor tamaño en el canal HORECA. Las operaciones minoristas se realizan durante el día y las mayoristas durante la noche. En la Vega Central se transan alrededor de 200 millones de CLP en frutas y hortalizas diariamente (ODEPA, 2018). Muchas de las capitales regionales en el país tienen también sus propios mercados mayoristas, pero parte importante de los productos pasa por Lo Valledor antes de dirigirse a los mismos.

#### *2.4.2. Mercados minoristas*

Los mercados minoristas con mayor relevancia en Chile son supermercados, ferias libres y tiendas o almacenes de barrio. En lo que se refiere a los supermercados, éstos se concentran en cuatro grandes grupos: Wal-Mart (Líder, Ekono y A Cuenta), Cencosud (Jumbo y Santa Isabel), SMU (Unimarc) y Falabella (Tottus). Entre los años 80 y 90 los supermercados e hipermercados en Chile incrementaron sus ventas y número de locales (Varela, 2017). Este crecimiento ha continuado a lo largo del tiempo. Las ventas totales de los supermercados entre agosto de 2018 y agosto de 2019 alcanzaron 12 billones de CLP con casi 1.400 locales de venta en todo el país. Ello representa aproximadamente algo más del 60% de la venta minorista. Chile es junto con Panamá el país de América Latina con mayor cuota de mercado del canal moderno (FUNDES, 2018).

Una investigación realizada por Carreño y Silva (2019) muestra que los supermercados en Chile ofrecen productos frescos, y en concreto frutas y verduras, a un precio superior a los canales tradicionales como son las ferias libres. Sin embargo, tienen la capacidad, de ofrecer precios más bajos en lo que respecta a los productos procesados al aprovechar las economías de escala. Por otro lado, las cadenas de supermercados se caracterizan porque no generan oportunidades de venta para la pequeña agricultura; en efecto, se encuentra muy poco inserta como proveedora.

A pesar del crecimiento de los supermercados, las ferias libres o mercados al aire libre, siguen siendo esenciales en el abastecimiento y distribución de productos frescos, como hortalizas, frutas, carnes y huevos. La pequeña agricultura es su principal proveedora. No obstante, es relevante aclarar que buena parte de los agricultores chilenos aun presentan problemas como

volúmenes producidos bajos y limitado poder de negociación, que les restringen poder comercializar en ferias libres de manera directa, y deben recurrir a la venta en predio a consumidor o intermediario (De Kartzow, 2016). A pesar de que les reduce el ingreso por sus productos, los agricultores suelen recurrir a los intermediarios para poder vender en volumen y con pago inmediato.

Según un estudio realizado en 2016, el 59 % de los hogares de la Región Metropolitana de Santiago, cuenta con una feria libre a una distancia igual o inferior a los 600 metros. En las comunas de más bajos ingresos estas distancias son menores que en las de ingresos altos. Esto demuestra que son proveedoras de alimentos frescos en especial en las comunas más vulnerables (Torres, 2016), donde además se encuentran los mayores índices de malnutrición por exceso.

Respecto a los almacenes de barrio, en Chile existen casi 130 mil en total, con un crecimiento en ventas sostenido en los últimos años. Para la mayor parte de los clientes, sobre todo en los segmentos socioeconómicos medios y bajos, representan el lugar donde realizar las compras diarias o “de reposición”. En ello, los clientes señalan que es muy relevante la relación personal con el encargado del local, dándose incluso la oportunidad en algunos casos de pagar posteriormente. Los alimentos más vendidos son bebidas, lácteos, confites, embutidos y pan (FUNDES, 2018).

### *2.4.3. Canal HORECA*

El 4% de las empresas en Chile pertenecen al canal HORECA, el cual ha crecido sustancialmente en los últimos años. El nivel de concentración es alto. En la restauración particular son referentes McDonald’s, Starbucks, TelePizza, Doggis y Papa John’s (ICEX, 2019). Por tanto, se trata de empresas que comercializan comida rápida o “comida chatarra”.

La expansión de los restaurantes de comida rápida en el país ha sido muy grande. En Chile, según datos para inicios de 2019, existen 3.500 locales de comida rápida, de los cuales un 66% se encuentra en la Región Metropolitana. Más del 40% de los locales se ubican en los malls. Las ventas de comida rápida han aumentado en gran medida también gracias a los servicios de *delivery* a través de aplicaciones, muy apreciadas por los consumidores jóvenes (Gajardo, 2019).

El limitado presupuesto que muchas familias chilenas manejan lleva a que la comida rápida sea el único servicio de restauración asequible. Así mismo, especialmente en los sectores sociales de más bajo ingreso, comer comida rápida

se entiende como un “premio” (Schnettler *et al.*, 2014; 2015). Ahora bien, en años recientes ha existido un desarrollo y diversificación del mercado gastronómico, recuperando platos tradicionales e incorporando la cocina de otros países.

#### *2.4.4. Sector informal alimentario*

Si bien no en tanta medida como en otros países de América Latina, en Chile existe una importante flota de ventas ambulantes (carritos) que ofrecen comida al paso. Su crecimiento reciente tiene una relación directa con el aumento de las cifras de desempleo, así como de inmigración. Sus preparaciones suelen ser comida rápida, con alto contenido en nutrientes críticos, a precios asequibles. Uno de los principales problemas que presentan estos puestos de venta ambulantes es la falta de control sanitario, sobre todo cuando se trata de preparaciones en las que es imprescindible mantener la cadena de frío. Por otro lado, también en la informalidad, en las cercanías de las ferias, es habitual la presencia de feriantes no registrados conocidos como “coleros”.

#### *2.4.5. Abastecimiento y distribución públicos de alimentos*

En el caso chileno, el abastecimiento y distribución públicos de alimentos están centrados en atender la alimentación institucional. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) es la institución pública en Chile con la mayor demanda de alimentos, la mayoría de los cuales se destina a comidas escolares a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

JUNAEB adquiere los alimentos en conformidad con la Ley 19.886, que establece la licitación como la principal modalidad para compras públicas. Esto es relevante para el PAE, ya que JUNAEB contrata empresas externas para proporcionar alimentos a las escuelas. Actualmente unas 30 empresas concesionarias de distinto tamaño son abastecedoras. En 2017, JUNAEB publicó la primera licitación para PAE en la que los proveedores de servicios de alimentos deben obtener un porcentaje de sus compras de proveedores locales a pequeña escala: generalmente, el 5,25% del monto total facturado, pero solo el 3,5% en las llamadas “zonas rezagadas”.

### **2.5. Marco institucional relacionado con el sistema agroalimentario**

En los sistemas alimentarios es muy relevante el marco institucional que los envuelve, dado que a través de sus distintas medidas el sector público tiene el potencial de atender situaciones que considere problemáticas, o de promocionar

aquellas virtuosas, de manera que busque el interés general. A continuación, se enumeran y describen brevemente las principales instituciones públicas chilenas cuyas políticas, directa o indirectamente, tienen un impacto en el sistema alimentario.

- **Ministerio de Agricultura**

El Ministerio de Agricultura es el organismo encargado de la promoción forestal, agrícola y ganadera en Chile. El Ministerio actúa a través de varias instituciones bajo su supervisión:

- Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP): tiene como misión apoyar a la pequeña agricultura con el mejoramiento de su eficiencia productiva y acceso a mercados mediante financiamiento, capacitación y divulgación técnica. Es la principal entidad chilena de promoción productiva con más de 175.000 beneficiarios.
- Servicio Agrícola y Ganadero (SAG): Su misión es velar por la fitosanidad y la sanidad animal en el país
- El SAG realiza controles fronterizos, además de respaldar la certificación sanitaria de mercancías de exportación.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA): Tiene como objetivo generar información útil para el sector público y privado sobre las actividades sectoriales. Coordina estudios, publica boletines y recopila estadísticas agrícolas sobre los mercados internos y externos.
- Fundación para la Innovación Agraria (FIA): Promueve las iniciativas de innovación sectoriales a través de diferentes proyectos, licitaciones y convocatorias de consultorías.
- Agencia Chilena de Calidad y Seguridad Alimentaria (ACHIPIA): Está a cargo del diseño, coordinación y articulación del sistema nacional de seguridad y calidad alimentaria. También es el punto de contacto para Chile ante la institucionalidad internacional en la materia.
- Comisión Nacional de Riego (CNR): Se encuentra a cargo de la política nacional de riego y la coordinación de acciones relacionadas.

- **Ministerio de Salud**

El principal organismo encargado de establecer las obligaciones y responsabilidades en torno a los alimentos en Chile es el Ministerio de Salud, quien deriva su rol fiscalizador a sus Secretarías Regionales Ministeriales. El Reglamento Sanitario de los Alimentos (RSA) es su referente legal. El RSA determina las características de los productos alimenticios para consumo humano, y establece que las autoridades sanitarias se encarguen de aprobar la instalación y establecer un control de la operación y de las facilidades para la producción, procesamiento, envasado, almacenamiento, distribución y venta de alimentos, además de mataderos y plantas de refrigeración. El RSA otorga a las



autoridades de salud la potestad de supervisar el control y la certificación de los laboratorios, de ordenar el cierre de las instalaciones y de destruir productos.

Por otro lado, a través de la Subsecretaría de Salud Pública, el Ministerio de Salud se involucra en promover acciones que mejoren los hábitos dietarios de los chilenos, como es el caso de la Ley 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. Establece la obligatoriedad de etiquetado frontal que informe al consumidor cuando un producto sobrepasa ciertos umbrales establecidos de azúcares, sodio, energía y/o grasas saturadas. El rótulo debe ser un símbolo octagonal de fondo negro y borde blanco y en su interior debe contener el texto “ALTO EN”, seguido del componente nutricional que esté por sobre el nivel permitido. Además, en el mismo símbolo deberá incluirse la frase “Ministerio de Salud” con letras blancas.

- **Ministerio de Medio Ambiente**

Responsable de liderar el diseño e implementación de políticas, planes y programas en temas ambientales. En su misión está asegurar la protección y conservación de la diversidad biológica y los recursos naturales renovables, promoviendo el desarrollo sostenible y la integridad de la política ambiental y regulaciones relacionadas.

- **Ministerio de Economía, Fomento y Turismo**

El Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) depende de este Ministerio y está a cargo del manejo de los recursos pesqueros en Chile. Específicamente, SERNAPESCA cuenta con procedimientos de control zosanitario para dar cumplimiento a los estándares establecidos por el Ministerio de Salud en lo que respecta a inocuidad de los alimentos provenientes de la pesca y la acuicultura. Por otro lado, el Ministerio tiene entidades de fomento productivo que destinan recursos para el sector agroalimentario como son la Corporación de Fomento, CORFO, y el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC. Así mismo, dentro del Ministerio de Economía está el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

- **Ministerio de Educación**

Encargado de la promoción educativa a todos los niveles. Parte de su trabajo está dirigido a modificar los hábitos alimentarios de los estudiantes. Como ya fue señalado anteriormente, a través de la Junta Nacional de Auxilio

Escolar y Becas brinda alimentación a niños en edad preescolar y escolar y becas de alimentación a estudiantes universitarios.

- **Ministerio de Desarrollo Social**

Enfocado en la erradicación de la pobreza y la protección social de poblaciones vulnerables a través de la movilidad y la integración social. A través del “Sistema Elige Vivir Sano” promueve hábitos saludables, así como mediante el “Programa de Autoconsumo” fomenta la producción propia de alimentos frescos en las familias con mayores índices de vulnerabilidad.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores**

Tiene por objetivo diseñar y coordinar la política exterior del país, entre otros en materia comercial. Dentro de los organismos que lo conforman, dos de los más relevantes para el comercio exterior agroalimentario son ProChile, que es la institución encargada de la oferta de bienes exportables, y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, la cual entre otros está encargada de la negociación e implementación de los tratados comerciales y acuerdos internacionales. En ello, es importante señalar que Chile es uno de los países más abiertos comercialmente del mundo.

### 3. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

#### 3.1. Disponibilidad y acceso

La Mesa redonda sobre medición del hambre del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en la Sede de la FAO en 2011, identificó un conjunto inicial de indicadores que incluyen diversos aspectos de la (in)seguridad alimentaria en sus distintas dimensiones. En primer lugar, y antes de entrar en una descripción más cualitativa, presentaremos una comparación entre Chile, América Latina y el Mundo de las cifras más actuales compiladas por FAO para cada indicador identificado en disponibilidad y acceso.

**Tabla 16:** Indicadores de disponibilidad y acceso para Chile, América Latina y el Mundo

<b>Dimensión/Indicador</b>	<b>Chile</b>	<b>América Latina</b>	<b>Mundo</b>
<b>Disponibilidad</b>			
Suficiencia del suministro de energía alimentaria promedio (porcentaje)	122	124	120

<b>Dimensión/Indicador</b>	<b>Chile</b>	<b>América Latina</b>	<b>Mundo</b>
Valor de la producción de alimentos promedio (USD constantes de 2004-2006 <i>per cápita</i> )	453	464	309
Proporción del suministro de energía alimentaria derivado de cereales, raíces y tubérculos (porcentaje)	43	39	50
Suministro de proteínas promedio (gr. día <i>per cápita</i> )	86	93	80
Suministro de proteínas de origen animal promedio (gr. día <i>per cápita</i> )	43	42	31
<b>Acceso</b>			
Densidad de líneas ferroviarias (por cada 100 kms <sup>2</sup> )	0.4	0.5	0.9
Producto interno bruto <i>per cápita</i> (en poder adquisitivo equivalente, USD constantes internacionales al 2011)	22707.7	14154	14961
Prevalencia de la subalimentación (porcentaje)	3.7	6.4	10.7
Prevalencia de inseguridad alimentaria grave en la población (porcentaje)	3.79	s.d.	9.07
Intensidad del déficit alimentario (calorías día <i>per cápita</i> )	26	46	77

**Fuente:** FAO, 2017; con datos propios y del Banco Mundial

La tabla anterior da cuenta de que Chile, como sucede en el promedio mundial, sobrepasa la oferta calórica en relación con la recomendada; lo cual puede estar relacionado con la actual prevalencia de sobrepeso y obesidad. La producción de alimentos tiene un *valor per cápita* muy superior al promedio mundial y en línea con la región. El consumo de proteínas, y en específico de aquellas de origen animal, está por encima del promedio mundial. Sin embargo, para el caso de cereales, raíces y tubérculos es significativamente más bajo. Por otro lado, respecto al acceso, como ya fue mencionado anteriormente, las cifras relativas a la malnutrición por defecto son bajas.

En el caso de Chile, hemos visto que existe una oferta estable y variada de alimentos, nutrida, para los productos hortofrutícolas, principalmente por la pequeña agricultura, para los productos elaborados, por la agroindustria nacional, para la pesca en gran medida por la extracción artesanal y para las carnes y cereales por las importaciones de otros países de la región.

Conforme a un estudio realizado por FAO y OPS (2017), para el periodo 2009-2011, por distintos grupos de alimentos, la disponibilidad en Chile de gramos diarios es la siguiente: cereales (384), carnes (211), frutas y hortalizas

(360), pescado (37), lácteos (265), legumbres (9), raíces y tubérculos (162), azúcares (132) y aceites vegetales (21). En este sentido llama la atención la baja disponibilidad de pescado, pese a ser un país con una amplísima costa, así como de legumbres. En ambos casos podría cumplirse un efecto de oferta que sigue las tendencias de la demanda y viceversa. Por ejemplo, en el caso del pescado la mayor parte de los chilenos tiene hoy en día poca costumbre de consumirlo, prefiriendo en casi todo caso como proteína la carne de pollo, cerdo o bovino. Esto conlleva que en sectores de renta media o media-baja sea reducida la disponibilidad de pescado, es decir, los lugares donde poder adquirirlo. Por otra parte, esa dificultad merma el consumo. En el caso de las legumbres, fueron diversos los estudios que se hicieron para Chile durante 2016 debido a que fue declarado año FAO de dicho rubro. Una de las conclusiones a las cuales se llegó es que excepto para el caso de los porotos, los garbanzos y las lentejas están prácticamente ausentes en la dieta de los chilenos. Esto se relaciona con una reducción drástica del número de hectáreas que se dedican a dicha especie, en favor de otros rubros más rentables.

Ahora bien, las cifras que fueron señaladas hasta ahora son un promedio de la disponibilidad de los distintos grupos de alimentos en Chile; sin embargo, esta realidad no es igual para todo el país. Debemos tener en cuenta dos elementos en este sentido: que Chile es uno de los países dentro de aquellos industrializados más inequitativos en la distribución de la renta y que el país tiene un amplio territorio con realidades agroambientales y demográficas muy diversas. En lo primero, por ejemplo, en la ciudad de Santiago, existen importantes diferencias en los productos que son comercializados según el grupo socioeconómico en cada comuna. Muestra de ello es que se puede encontrar pescado fresco en aquellos supermercados que se sitúan en el “sector alto” de la ciudad; mientras que en la zona centro y sur la única oferta es de congelados o enlatados. De hecho, en las comunas urbanas más pobres de Santiago, se observan los denominados “desiertos alimentarios” o zonas donde el acceso físico a alimentos saludables es muy reducido (Bustos, 2020). Respecto al segundo factor mencionado, hay que señalar por una parte que Chile es un país con una población muy concentrada, principalmente en la conurbación conformada por Santiago y Valparaíso, así como en menor medida en ciertas capitales regionales como Iquique, Antofagasta o Temuco. En esos centros urbanos la disponibilidad de una amplia gama de alimentos está garantizada por la presencia de supermercados, así como ferias y mercados mayoristas. Sin embargo, en otras localidades de menor tamaño, en muchos casos no existen ese tipo de canales y sus habitantes deben desplazarse para aprovisionarse o basarse en la gama de los almacenes locales. Por otro lado, como ha sido mencionado hay zonas del país donde las condiciones ambientales no son adecuadas por ejemplo para el cultivo de productos hortofrutícolas. Dado

que tampoco son núcleos de población grandes y las distancias son amplias en el país, dichos alimentos llegan con precios mucho más elevados que los que tienen por ejemplo en la zona central. Sin duda son por tanto zonas que enfrentan serias desventajas y requieren de especial atención.

Respecto a la calidad de los alimentos que se comercializan en el mercado nacional, si nos referimos a los productos frescos y algunos agroindustriales, normalmente las empresas productoras en la medida que tengan la posibilidad destinan aquellos que son valorados por los consumidores externos a los mercados de exportación. Sin embargo, esto no quiere decir que la calidad de los productos que están disponibles en Chile sea necesariamente baja, sino menor en esos casos. No obstante, esto se compensa en gran medida, como ha sido señalado, por la oferta de los pequeños productores, sobre todo en las ferias libres. Respecto a los productos industriales, un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud (2015) muestra que Chile es junto a México el país donde ha aumentado en mayor medida la venta de ultraprocesados. La calidad nutricional de dichos alimentos es escasa, lo que contribuye al sobrepeso y la obesidad.

A nivel general la población cuenta con recursos suficientes como para poder alimentarse dado que las tasas de pobreza y sobre todo de pobreza extrema son bajas. El país puede enorgullecerse de ser aquel en América Latina y el Caribe más cercano al logro de acabar con la desnutrición crónica (CEPAL, FAO y ALADI, 2016). No obstante, poder alimentarse no es sinónimo de que la dieta sea saludable. Como ha sido señalado, una de las características de la economía chilena es la desigualdad en el ingreso. Por ello para los hogares de los distintos niveles socioeconómicos no es el mismo monto el que el gasto en alimentación representa en sus presupuestos, ni tampoco es el mismo el contenido de la canasta a la cual pueden acceder. Una investigación realizada por Araneda *et al.*, (2016) demuestra que la caracterización de la ingesta de alimentos en Chile está dada por el nivel socioeconómico. Los quintiles de mayor ingreso tienen mayor gasto en pescados, lácteos, hortofrutícolas y huevos; así como más bajo para pan, cereales, carne, aceites y grasas.

La última Encuesta Nacional de Salud muestra que casi el 74% de la población chilena padece de sobrepeso u obesidad. Las mujeres y las personas con un menor nivel educativo son aquellas con mayor prevalencia de las condiciones señaladas; es decir, precisamente aquella población más vulnerable que pertenece a los quintiles más bajos de ingreso. Por otra parte, las cifras de obesidad y sobrepeso en los niños y adolescentes son también alarmantes. De acuerdo con el Informe Mapa Nutricional (JUNAEB, 2019) en los niños de

prekinder y primero básico un 24,8% padece obesidad. Estas son condiciones que en muchos casos se mantienen durante la adultez. Las regiones de Magallanes y los Lagos destacan en la alta presencia de obesidad entre los estudiantes; aunque las cifras son bastante similares a lo largo del país. Lo anterior por supuesto tiene mucho que ver con los patrones nutricionales que observan en sus hogares, así como en su entorno.

Los altos niveles de sobrepeso y obesidad en Chile son especialmente preocupantes por las consecuencias aparejadas en términos de salud pública. Conforme lo señalado por la OMS (2014) una condición nutricional inadecuada es un gran factor de riesgo para el padecimiento de ECNTs; las cuales sumadas conllevan más muertes a nivel mundial que cualquier otra causa. Siguiendo los resultados de la última Encuesta Nacional de Salud, en Chile existe una alta prevalencia de diabetes y de irregularidades en la presión arterial, sobre todo en aquellas personas con menor nivel educacional. Esta mayor prevalencia de ECNTs en los segmentos más vulnerables es más alarmante aún dado que se trata de aquellas personas con un acceso más precario a la salud.

### 3.2. Utilización

Esta dimensión depende de factores muy diversos, como los propios relacionados con la salud del individuo, la inocuidad de los alimentos, el funcionamiento de los servicios de salud, los patrones de consumo, el acceso a agua potable e incluso la educación nutricional. A continuación, haremos un repaso para Chile de los puntos mencionados:

- **Estado de salud.** Según datos de la Organización Mundial de la Salud, Chile es el país con una mayor esperanza de vida en América Latina, con un promedio que alcanza los 80 años (77 para los hombres y 83 para las mujeres). La tasa de mortalidad para niños menores de 5 años es de 8 por cada mil nacidos vivos. La mortalidad maternal es de 22 casos por cada 100.000 niños nacidos vivos. Ambas cifras han experimentado una importante disminución en los últimos 25 años. Sin embargo, la OMS destaca algunos factores de riesgo para la salud que son más altos en Chile que en el conjunto de países de la Organización, como la elevada presión sanguínea, el tabaquismo y precisamente la obesidad.
- **Inocuidad de los alimentos.** La inocuidad se define como la no posibilidad de los alimentos de causar un daño en el corto plazo en la persona que los ingiere dada la no presencia en ellos de elementos tóxicos. En Chile el estado de la inocuidad en el mercado interno es positivo en relación con la región, tomando como parámetro la incidencia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAs) que han derivado en hospitalización. No obstante, un aspecto a tener en consideración dentro de este apartado es el alto uso de plaguicidas.
- **Funcionamiento de los servicios de salud.** En Chile existe un sistema mixto conformado por instituciones públicas que proveen servicios de salud y clínicas

privadas. El acceso a uno u otro es dependiente, en general, del poder adquisitivo del individuo o de quien sea carga. Aunque comparativamente con el grueso de países de la región el sistema de salud chileno funciona de forma adecuada, aún hay muchos puntos que mejorar, como la brecha entre la atención pública y la privada, la falta de especialistas sobre todo en la atención pública y en regiones, entre otros, lo que provoca atrasos en atenciones de relevancia.

- **Cambio en los patrones de consumo.** La manera de alimentarse de los chilenos ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas. Algunos aspectos que relevar en este sentido son un mayor consumo de proteína animal, lo que suele suceder en los países con el aumento de su renta. Por otra parte, como ya ha sido mencionado, se ha disparado el consumo de alimentos ultraprocesados. De hecho, los cambios demográficos y la composición de la fuerza laboral, han llevado a que las familias tengan menos tiempo para poder dedicar a la cocina. Lo anterior está muy relacionado con un menor consumo de preparaciones tradicionales de rico contenido nutricional, en favor de otras mucho más rápidas de hacer. En contraste, han surgido grupos de consumidores que valoran fuertemente ciertos atributos de los alimentos, como aquellos orgánicos o que favorecen el desarrollo rural. Por otra parte, aunque no con tanta intensidad como en otras latitudes, se están haciendo presentes ciertas dietas especiales como la vegetariana o la vegana; al igual que afecciones alimenticias como los celíacos o diabéticos.
- **Acceso a agua potable.** En Chile han existido grandes avances en este sentido. Según la OMS, prácticamente el total de los chilenos tiene acceso a agua potable segura. No obstante, aún hay algunos problemas en zonas rurales aisladas.
- **Educación nutricional.** Aunque tradicionalmente han existido iniciativas aisladas, actualmente el Ministerio de Educación está articulando junto con otras instituciones el inculcar hábitos alimenticios saludables en los más pequeños. Sin embargo, hay que hacerse cargo de que los hábitos alimenticios saludables son limitados en los hogares más vulnerables; por lo que el estudiante al llegar a su casa no puede replicar en muchos casos aquello que interioriza en su centro educacional.

### 3.3. Estabilidad

Con el fin de contextualizar de mejor manera este punto, recurriremos nuevamente en primer lugar a una comparación de la situación chilena para los indicadores planteados por la mesa redonda sobre medición del hambre del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Conforme a las cifras en la tabla anterior, vemos en primer lugar que Chile tendría una destacable dependencia de la importación de cereales. Este dato puede contrastar *a priori* con la balanza agrícola positiva del país. Sin embargo, se debe a que la matriz productiva se ha especializado en las últimas décadas principalmente en hortofrutícolas en desmedro de los cultivos extensivos; lo que evidencia la alta prevalencia de sistemas de riego. Por otro lado, destaca una importante variabilidad interanual en la oferta de alimentos.

**Tabla 17:** Indicadores de estabilidad para Chile, América Latina y el Mundo

Indicador	Chile	América Latina	Mundo
Proporción de dependencia de las importaciones de cereales (porcentaje)	39.8	-4.1	-1
Porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego (porcentaje)	85.8	13.9	23.3
Valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas (porcentaje)	5	6	5
Variabilidad de la producción de alimentos per cápita (kilogramos día <i>per cápita</i> )	7.1	9.4	1.5
Variabilidad del suministro de alimentos per cápita (kilocalorías día <i>per cápita</i> )	28	12	7
Estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo	0.4	s.d.	s.d.

**Fuente:** FAO, 2017; con datos propios y del Banco Mundial

Respecto a la estabilidad política, Chile junto con Uruguay y Surinam, son los únicos países de Sudamérica con una calificación positiva considerando la medición del Banco Mundial. De hecho, Chile es un país con una democracia consolidada. Por otro lado, Chile no había enfrentado hasta fechas recientes importantes crisis económicas. No obstante, los acontecimientos desde finales de 2019 y sobre todo en 2020, han cambiado drásticamente estas tendencias. De ello, hablaremos en mayor profundidad en la sección siguiente cuando abordemos el escenario actual de sindemia.

Respecto a las dificultades es necesario señalar que para poder garantizar la estabilidad de la seguridad alimentaria en Chile lo que es muy relevante es la promoción de la pequeña agricultura. Como ha sido ya mencionado ésta es la principal proveedora para la demanda interna, sobre todo de productos frescos. Si se desea que la dieta de los chilenos tienda hacia hábitos más saludables, en la pequeña agricultura encontramos a los principales proveedores. Sin embargo, la edad promedio de los productores es alta, y en muchos casos no existe una generación de recambio.

Además de lo anterior, hay otros elementos que también estaban influyendo hasta antes de encontrarnos en el escenario de sindemia en la (in)estabilidad de la oferta alimentaria en Chile. En primer lugar, el tipo de cambio, que motiva en mayor o menor medida a vender los productos fuera de las fronteras del país y, en consecuencia, la oferta interna disponible. En segundo lugar, la alta incidencia de desastres naturales, los cuales afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables. En tercer lugar, la cada vez mayor competencia de países vecinos que están introduciéndose en rubros



tradicionalmente nacionales. En cuarto lugar, la alta volatilidad en el precio de los alimentos; la cual tiene mucho que ver –además de con el tipo de cambio– con el precio de los combustibles fósiles y –aunque en menor medida en Chile– con las especulaciones en las bolsas mundiales de valores. Por último, la progresión de temas ambientales de gran interés como son la oferta hídrica y los efectos del cambio climático, en los que ahondaremos.

#### **4. IMPLICACIONES Y RESPUESTAS EN EL ESCENARIO DE SINDEMIA ACTUAL**

En Chile, el primer caso de COVID-19 se identificó a principios de marzo de 2020. Dos semanas después, el presidente Sebastián Piñera declaró el Estado Constitucional de Emergencia por Desastre en todo el país durante 90 días. Poco después, Santiago inició un toque de queda de 22:00 a 05:00 horas. En mayo, el número de infecciones se aceleró. La Región Metropolitana de Santiago fue aquella con más casos y defunciones tanto en términos absolutos como relativos (por 100.000 habitantes). Primero, se abordó la emergencia sanitaria en Santiago mediante cierres rotativos, revisando los distritos semanalmente. Sin embargo, considerando el rápido aumento de casos, a mediados de mayo, los distritos del Gran Santiago iniciaron un cierre completo. A fines de julio, a medida que disminuía el número de casos y muertes por COVID-19, el gobierno chileno lanzó el Plan Paso a Paso para guiar una flexibilización (y finalmente un levantamiento) de las cuarentenas. No obstante, en el último trimestre de 2020 los contagios remontaron nuevamente, y algunas zonas del país volvieron a las cuarentenas totales o durante los fines de semana.

La pandemia del COVID-19 ha tenido un claro impacto en el funcionamiento de la distribución de alimentos en Chile. En el caso de los supermercados, en los días previos y al inicio de los cierres se produjeron largas filas de clientes. A ello, siguieron escaseces en algunas tiendas. Los supermercados decidieron entonces limitar el número de clientes y el número de unidades de cada producto que se podían comprar. Los supermercados también limitaron el horario de apertura, cerrando entre tres y cuatro horas antes de lo habitual, siendo las primeras horas del día para la atención exclusiva a los adultos mayores. Así mismo, algunos supermercados miden la temperatura de los clientes antes de ingresar, les proporcionan alcohol gel para lavarse las manos y les exigen mascarilla. Uno de los cambios más relevantes en las operaciones de los supermercados, sobre todo en Santiago y las capitales regionales, fue el aumento de los servicios de compras en línea.

Con respecto a las ferias libres, algunas comunas decidieron suspenderlas temporalmente debido al riesgo para la salud asociado a las grandes multitudes. En los casos de los principales mercados de productos frescos de Santiago (Lo Valledor y La Vega Central), durante la cuarentena, abastecieron solo a mayoristas o minoristas, así como a personas que compran para varias familias. Las ferias libres, especialmente en los distritos de ingresos medios altos y altos, han incorporado servicios de entrega tanto de forma independiente como a través de aplicaciones como *Uber Eats*. En algunos casos, los agricultores e intermediarios se anuncian en las redes sociales y entregan productos a sus clientes. Los almacenes han seguido funcionando con relativa normalidad. Los cambios más habituales han sido limitar el número de clientes y exigir la entrada con mascarilla.

Respecto a los restaurantes, las medidas sanitarias tomadas en muchos casos derivaron en prohibir los servicios de comedor, por lo que aquellos se limitaron a *delivery* y *take away*. Así mismo, el toque de queda redujo significativamente el horario de funcionamiento de los restaurantes. Todo esto tiene un evidente impacto negativo en la rentabilidad. Otra novedad en la distribución de alimentos en Santiago ha sido la irrupción con mucha mayor intensidad, en muchos casos por necesidad, de actividades informales de preparación y distribución de alimentos.

Además de regular los aspectos sanitarios, el gobierno chileno emprendió medidas para apoyar a la población en el acceso a los alimentos. A mediados de mayo 2020, el gobierno chileno lanzó el Plan Alimentos para Chile, que implicó la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos valoradas en 35.000 CLP cada una a familias de menores ingresos. Las cajas incluían alimentos no perecederos como arroz, pasta, legumbres, leche en polvo, caballa y atún enlatados, salsa, mermelada, puré de papas, harina, azúcar, té y aceite. A mediados de julio se inició una segunda fase del plan, con la entrega de otra partida adicional de cajas. El acceso a alimentos y bienes básicos también se respaldó mediante transferencias directas de ingresos a las familias más vulnerables. Mientras tanto, el PAE de JUNAEB reorientó sus recursos para entregar bolsas o cajas de alimentos a través de las escuelas a los alumnos beneficiarios.

La sociedad civil también ha desempeñado un papel muy activo frente a las dificultades de acceso a los alimentos. Desde el inicio de las cuarentenas surgieron decenas de las llamadas ollas comunes. Se trata de iniciativas autogestionadas en las que los vecinos de una zona cocinan unos para otros. Las ollas comunes, están ubicadas especialmente en sectores de bajos ingresos. También existen iniciativas similares en las que se encuentran la sociedad civil y

los sectores público y privado. Un ejemplo paradigmático es la plataforma “Comida para Todos” en la que los restaurantes preparan almuerzos financiados con donaciones privadas que se distribuyen a través de organizaciones benéficas a familias de escasos recursos con la cooperación de los municipios.

Respecto a la producción de alimentos, en términos generales se mantuvo con cierta normalidad a pesar de la pandemia. En el caso de la pequeña agricultura, han existido incertidumbres sobre todo en lo relativo a la comercialización. Por un lado, las restricciones a la movilidad afectaron las labores de los intermediarios que trasladan los productos hacia los mercados, y por otra como ha sido señalado, las ferias libres, principal canal para la pequeña agricultura, se han visto afectadas en su funcionamiento. En consecuencia, desde el sector público la prioridad estuvo en dar apoyo a los agricultores para que no planificaran a la baja la siguiente temporada, lo que pudiera ocasionar restricciones de oferta en el mercado interno. Respecto a la mediana y gran agricultura, ha seguido funcionando también con normalidad, dado que al considerarse una actividad esencial contaba con permisos para ello. En el caso de las exportaciones, en los primeros meses del año 2020 hubo ciertos problemas logísticos que provocaron atrasos en los embarques y desembarques, lo que redujo el valor de los productos altamente perecibles como las frutas. Aunque esta situación se normalizó con el paso de las semanas, la preocupación ahora es cómo la difícil situación económica de algunos de los principales mercados de destino va a afectar a las exportaciones. En ello, se prevé que China se reafirme como el principal mercado para Chile, dado que dentro de las grandes economías mundiales es la única que ha continuado creciendo durante el año 2020 y según las predicciones del Banco Mundial liderará la recuperación en el año 2021.

Para la producción, más complejo incluso que la pandemia del COVID 19 es la situación que plantea la mega sequía que experimenta Chile desde hace 10 años. La agricultura es el primer usuario del agua a nivel país. De hecho, la demanda sectorial de agua en los últimos años ha crecido notablemente dado el aumento del área regada y la tecnificación, vinculadas sobre todo a la agricultura de exportación. Por otra parte, es relevante mencionar lo particular de la gestión del agua en Chile, ya que los derechos sobre ésta constituyen un bien transable, lo que no sucede en otros países. No es necesario estar en posesión de suelo agrícola para poder acceder a los derechos de agua; lo que ha generado importantes conflictos sobre todo con la minería. Ésta se asienta principalmente en la zona norte del país, donde el recurso agua es aún más escaso. Para los pequeños agricultores, los cuales tienen una muy baja capacidad de adaptación desde el punto de vista tecnológico, la falta de lluvias les ocasiona tener que modificar su producción. De hecho, las previsiones respecto a los efectos del

cambio climático en el país señalan que las zonas productivas se desplazarán, lo cual puede resultar difícil de asumir por parte de la pequeña agricultura.

## 6. REFLEXIONES FINALES

A la vista de la información levantada en el presente documento, podemos decir, en primer lugar, que Chile tiene condiciones naturales en buena parte de su geografía que son privilegiadas para el desarrollo de la producción de alimentos. Sin embargo, hay retos importantes que deben ser considerados, y que podrían poner en riesgo la estabilidad de la oferta, como el cambio climático, la escasez hídrica y más recientemente las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

En lo que se refiere a la producción agrícola existe una clara dualidad entre una mayoría de pequeños productores y una minoría de medianos y grandes. Los segundos concentran la mayor parte de las tierras, recursos productivos e ingresos. Así mismo, están dedicados principalmente a la exportación. En este sentido, Chile tiene una balanza con amplio superávit en lo referido a productos silvoagropecuarios; siendo un importante exportador de frutas, como las manzanas, uvas o berries, y de vino, entre otros. Por su parte las importaciones están marcadas por la carne y los cereales procedentes de América Latina. Los pequeños agricultores son esenciales en la oferta de alimentos frescos para el mercado interno, pero tienen importantes dificultades para mantener una rentabilidad estable que disminuya el abandono de la actividad. Por tanto, el sistema alimentario chileno tiene como uno de sus principales retos el lograr una mayor inclusividad.

Por su parte, respecto a la comercialización, más allá de lo comentado sobre las exportaciones, el mercado interno está dominado mayoritariamente por la compra en los supermercados; la cual ha ido aumentando con el tiempo. Otras plazas de importancia son las ferias libres, para la compra de productos frescos. En este sentido, una de las dificultades que plantea la amplia penetración de los supermercados es que en ellos se venden esencialmente productos procesados que en su mayoría no son saludables; además de que la pequeña agricultura no tiene acceso como proveedora.

En lo referente a la institucionalidad, se comprueba que numerosas entidades cumplen un rol –más o menos directo– respecto a los distintos elementos que conforman el funcionamiento del sistema alimentario chileno. Sin embargo, existe una cierta compartimentación entre ellas; lo que contradice la visión sistémica necesaria para abordar un escenario que es dinámico y multi causal. Lo anterior, nos lleva a recomendar la implementación de un sistema

intersectorial alimentario que incluya todas las políticas, planes y programas asociados a la seguridad alimentaria chilena.

Por otro lado, el estado nutricional de los chilenos ha experimentado una fuerte transición desde la malnutrición por defecto a aquella por exceso. Lo anterior es especialmente preocupante en los grupos más vulnerables y en los niños y adolescentes. Una cuarta parte de los escolares padece de obesidad. Esto es alarmante, dado que son condiciones que suelen arraigarse ya en la adultez y ser responsables del desarrollo de ciertas enfermedades crónicas no transmisibles; que según informa la OMS ya sería hoy en día una de las principales causas de muerte en el país.

Chile, puede estar orgulloso de haber prácticamente vencido los problemas de disponibilidad y acceso a alimentos (al menos previo a la pandemia); pero aquellos los cuales adquiere gran parte de la población no son saludables ni nutritivos, lo que deriva en las situaciones antes señaladas. Por ello, es que desde el sector público se han lanzado iniciativas para tratar de mitigar la situación, como la Ley de Etiquetado de Alimentos o el fomento de la educación alimentaria.

Aunque estas acciones son de gran importancia, es mucho lo que hay que hacer para lograr en Chile un “sistema alimentario nutritivo y sostenible”; sobre todo en lo que se refiere a la reducción de los hábitos alimentarios no saludables. Lo anterior debido a que se trata de una problemática con muy diversas causas, que además se da principalmente en un país donde las diferencias de ingresos son muy relevantes y, de hecho, los más vulnerables son los más atacados por la “epidemia” del sobrepeso. Por ello, es necesario garantizar a todos los grupos de población el acceso a alimentos, pero que sean nutritivos y adecuados para su dieta. Así mismo, se debe reducir el sedentarismo.

Por otro lado, aunque Chile se haya caracterizado hasta muy recientemente por su estabilidad social, económica y política, lo que es una gran fortaleza para precisamente la estabilidad en la oferta de los alimentos, no eran pocas las incertidumbres incluso antes de la pandemia. Los ya mencionados hábitos alimentarios poco saludables, la merma de la pequeña producción y la preferencia por los canales modernos de compra, se suman a los efectos del cambio climático, así como de la escasez hídrica y de otros problemas ambientales como la erosión y la pérdida de biodiversidad. Así mismo, destaca la volatilidad en el precio de los alimentos y la pugna por el destino de estos entre el mercado interno y la exportación, quedándose muchas veces el segundo con los productos de mayor calidad. La escasez de mano de obra en las labores

prediales, el papel de la mujer y de los pueblos indígenas en la producción agrícola, y el mantenimiento del patrimonio agroalimentario nacional, en medio de una sociedad con cada vez menos tiempo para dedicarse a comprar y cocinar los alimentos, son otros de los dilemas a los que Chile se enfrenta.

Por su parte, el escenario de sindemia tiene como una de sus consecuencias más preocupantes que se merme –aún más– el acceso a alimentos saludables por parte de la población general. Por un lado, como vimos la sequía resulta especialmente compleja para la pequeña agricultura, que como se ha comentado reiteradamente nutre a la demanda interna con alimentos frescos. Así mismo, las restricciones sanitarias han facilitado el acceso a los supermercados en relación con las ferias libres. Adicionalmente, los padecimientos en salud mental por las dificultades tanto sanitarias como económicas empujan a comer para aliviar el estrés, normalmente en base a alimentos que no son saludables. En consecuencia, es importante emprender las medidas necesarias para que los distintos factores que componen la actual sindemia no se sigan potenciando entre sí.

En definitiva, si bien Chile tiene importantes fortalezas en relación con el estado de sus sistemas alimentarios y, por ende, de las dimensiones de la seguridad alimentaria, se apuntan numerosos retos que deben ser afrontados hoy y a futuro; si se quiere lograr la meta de tener realmente un “sistema alimentario inclusivo para la nutrición y la salud”. Las reformas a la Carta Magna chilena que se iniciarán muy prontamente pueden ser un espacio para avanzar en dicho sentido.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aba Consultores. (2017). Prospección y factibilidad técnica, económica y financiera para la creación de un centro de Acopio y comercialización de horticultura en Chile. Recuperado de <https://hortirece.cl/wp-content/uploads/2018/11/PROSPECCIONYFACTIBILIDADTECNICA16.11.pdf>
- Almonacid, F. (2018). El sur de Chile como parte de cadenas globales de valor, 1985-2016: economía regional y producción de arándanos. *Ager*, 25, 131-158. DOI: 10.4422/ager.2018.08.
- Araneda, J., Pinheiro, A. C., Rodríguez, L., y Rodríguez, A. (2016). Consumo aparente de frutas, hortalizas y alimentos ultraprocesados en la población chilena. *Revista Chilena de Nutrición*, 43(3). DOI: 10.4067/S0717-75182016000300006.
- Banco Central. (2019). *Balanza comercial de productos silvoagropecuarios. Avance mensual enero-febrero 2019*. Recuperado de [https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Balanza\\_febrero.pdf](https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Balanza_febrero.pdf).
- Bustos, S. (2020). *COVID-19 y los denominados fenómenos alimentarios. Serie Sistema alimentario y los desafíos que trae el COVID-19*. Santiago, FAO.

- Carreño, P. y Silva, A. (2019). Fruit and vegetable expenditure disparities: evidence from Chile. *British Food Journal*, 121(6), 1203–1219. DOI: 10.1108/BFJ-06-2018-0365.
- Boza, S., Cortés, M., Prieto, C. & Muñoz, T. (2019). La horticultura en la zona central de Chile: caracterización y actitudes de los productores. *Chilean Journal of Agriculture and Animal Sciences*. 35(1): 57-67. DOI: 10.4067/S0719-38902019005000201.
- Boza, S., Muñoz, J., Núñez, A., Díaz-Lanchas, J. (2020). Dinámica de las exportaciones frutícolas chilenas desde una perspectiva regional (2008-2018). *Chilean Journal of Agriculture and Animal Sciences*. 36(1), 26-34. DOI: 10.4067/S0719-38902020005000103.
- CEPAL, FAO y ALADI. (2016). *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre, CELAC 2015*. Elementos para el debate y la cooperación regionales. Santiago, CEPAL.
- FAO. (2006). *Informe de Políticas. Seguridad Alimentaria*. Roma, FAO.
- FAO. (2017). *Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Santiago, FAO
- FAO y OPS. (2017). *América Latina y el Caribe. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Santiago, FAO y OPS.
- FUNDES. (2018). *Resurgimiento de negocios de barrio: cómo son los almaceneros en Chile y cuáles son las claves para mejorar sus ventas*. Recuperado de <https://prensaeventos.cl/wp-content/uploads/2018/06/estudio-fundes-almaceneros-chile-junio-2018.pdf>
- Gajardo, C. (2019). *Modelo de negocio para implementar una empresa de comida rápida en Talca* (tesis de pregrado). Universidad Técnica Federico Santa María, Santiago, Chile.
- ICEX. (2019). *Estudio de mercado. El mercado del sector HORECA en Chile 2019*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2019821882.html?idPais=CL>
- JUNAEB. (2019). *Informe mapa nutricional 2018*. Recuperado de <https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2019/12/Informe-Mapa-Nutricional-2018.pdf>.
- Martorell, M., Ulloa, N., González, M.E., Martínez-Sanguinetti, M.A., y Celis-Morales, C. (2020). Obesidad, desnutrición y cambio climático: una sindemia que Chile deberá enfrentar. *Revista Médica Chilena*, 148: 881-886. DOI: 10.4067/S0034-98872020000600882.
- ODEPA. (2018). *Boletín diario de precios y volúmenes de frutas y hortalizas en mercados mayoristas*. Recuperado de <https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/boletines/boletin-diario-de-precios-y-volumenes-de-frutas-en-mercadosmayoristas>.
- ODEPA. (2019a). *Panorama de la Agricultura Chilena*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/123456789/28953>
- ODEPA. (2019b). *Boletín de frutas y hortalizas procesadas*. Recuperado de

- <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/11/BFrutaprocada1119.pdf>  
ODEPA. (2020). *Boletín de la leche: avance de recepción y producción de la industria láctea*. Recuperado de [https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Leche\\_diciembre-2019.pdf](https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/02/Leche_diciembre-2019.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2014). *Global Status Report on noncommunicable health diseases 2014*. Ginebra, OMS.
- Organización Panamericana de la Salud. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington D.C., OPS.
- Schnettler, B., Horacio, M., Orellana, L., Sepúlveda, J., Mora, M. y Lobos, G. (2014). Variables affecting food satisfaction according to socioeconomic status: an exploratory study in Southern Chile. *Revista Chilena de Nutrición*, 41(2), 149-155. DOI: 10.4067/S0717-75182014000200004.
- Schnettler, B., Lobos, G., Orellana, L., Grunert, K., Sepúlveda, J., Mora, M., Denegri, M. y Miranda, H. (2015). Analyzing Food-Related Life Satisfaction and other Predictors of Life Satisfaction in Central Chile. *Spanish Journal of Psychology*, 18(e38). DOI: 10.1017/sjp.2015.32.
- Swinburn, B., Kraak, V., Allender, S., Atkins, V., Baker, P., Bogard, J., Dietz, W. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *Lancet*, 393(10173), 791-846. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)32822-8.
- Torres, A. (18 de mayo de 2016). La mayoría de los hogares en Santiago tienen una feria libre a 600 metros o menos. *El Mercurio – Vida, Ciencia y Tecnología*, pág. 13. Recuperado de <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=18-05-2016%200:00:00&NewsID=404912&dtB=28-02-2017%200:00:00&BodyID=1&PaginaId=13>
- Varela, F. (2017). *El mercado de los supermercados en Chile*. Recuperado de <https://es.slideshare.net/IlseMuozMedina/el-mercado-de-los-supermercados-en-chile-ppt>



# EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN AMERICA LATINA

**Gerardo Rodríguez Estupiñán**  
**Napoleón De La Rosa Peinado**

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales temas de controversia en la economía mundial es la forma como la política económica debe enfrentar el efecto del Covid-19. Para ello se hace necesario analizar un instrumento de política fiscal como son los impuestos, principal fuente de ingresos del Estado para financiar los programas de reactivación trazados por los gobiernos.

Los gobiernos, especialmente de países de América Latina están incrementado el gasto público utilizando como principal fuente de financiación mayor endeudamiento que incrementa el déficit fiscal. La preocupación generada por esta situación es que se enfrente el problema en el corto plazo a través de implementar reformas tributarias que más que solucionar podrían llevar al no cumplimiento de la reactivación económica. Es necesario analizar el comportamiento de los ingresos tributarios y su relación con el PIB, teniendo en cuenta la eficiencia o ineficiencia de los sistemas tributarios en su camino de incremento de los ingresos fiscales de tal forma que no distorsionen otras variables fiscales como el ahorro, la inversión, el poder de compra de los salarios entre otros.

El presente documento, inicia con un recorrido teórico que permite al lector comprender las posturas existentes respecto a la intervención del Estado en la economía frente a las imperfecciones generadas por el libre mercado. Así mismo, se analiza la importancia asignada por los gobiernos de la región al sistema tributario y en especial a los impuestos como principal fuente de financiación del gasto público. De tal forma, que se corrijan distorsiones que generan injusticia tributaria causadas principalmente por sistemas caracterizados por una tributación regresiva que ha contribuido a mayores desigualdades en la distribución del ingreso en los países de América Latina.

Posteriormente, a través de una descripción del comportamiento e impacto en la economía de los sistemas tributarios aplicados por los países de

América Latina se demuestra la importancia de hacer análisis de la relación de variables macroeconómicas como el PIB sobre la capacidad de recaudo tributario. Es así, como a través de una estimación de elasticidad tributaria en el conjunto de países de la región se establece que tanto impacta el PIB sobre el ingreso tributario. Luego, se simulan escenarios para el caso de Colombia determinando el comportamiento de la elasticidad para los próximos años, así como el de la evasión tributaria.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS

El principal reto de los gobiernos en el mundo actualmente es superar el impacto del Covid-19 para preservar la vida de los ciudadanos y como aplicar políticas que causen el menor daño posible a la economía. Aquí juega un papel protagónico la política fiscal reflejada en el presupuesto público que a través de los ingresos y gastos establece metas para la sociedad en materia de educación, salud, seguridad social, seguridad, justicia e inversión.

El anterior panorama nuevamente despierta el debate de la intervención del Estado en la economía, reviviendo postulados básicos de la teoría del bienestar, por un lado, donde la eficiencia es explicada partiendo de una reasignación de recursos que mejore la situación de al menos una persona sin perjudicar a otra, entonces nuestra asignación inicial es eficiente en el sentido de Pareto. El mercado es el que provee asignaciones eficientes sin la intervención del Estado.

Por otro lado, analizando la realidad se observa que el mercado presenta muchas fallas que demuestran su imperfección: monopolios, necesidad de bienes públicos y externalidades negativas. Respecto al primero, se presentan situaciones caracterizadas por empresas con una posición dominante para fijar precios por encima de los generados en una situación de alta competitividad. Estas empresas se convierten en monopolios que anulan la existencia de competencia en el mercado y dan paso a que el Estado intervenga para regular estas actividades especialmente a través de leyes antimonopolio.

Otra falla de mercado se presenta cuando la producción de bienes es insuficiente para satisfacer necesidades sociales, dando paso nuevamente a la intervención del Estado con bienes públicos caracterizados por la no rivalidad y no exclusión. Aquí se presenta otro dilema para el Estado al tener que decidir cuáles son los bienes públicos prioritarios para mejorar bienestar social. Por último, las situaciones o actuaciones de empresas o individuos que afectan a otros individuos o empresas independientes de la formación de precios, generando lo

que se llaman externalidades negativas o positivas y pueden ocasionar pugna de intereses entre los involucrados llevando a la intervención del Estado a través de multas, controles, impuestos, subsidios, etc.

Estas fallas de mercado han obligado a los gobiernos a buscar estrategias para incrementar los ingresos públicos dado el aumento del tamaño de la intervención del Estado. La principal fuente de ingresos para financiar gasto público por parte de un gobierno son los impuestos, en segundo lugar, el endeudamiento, seguido de ventas de activos por parte del Estado y emisión de dinero. La variable macroeconómica que se convierte en el centro de importancia es la demanda agregada, ya que toda política económica busca incrementarla o afectarla mínimamente en forma negativa debido a su efecto multiplicador en la economía.

El economista J. Keynes demuestra como las crisis económicas son superadas a través de estímulos a la demanda que se convierten en el combustible de la inversión, del ingreso y por ende del ahorro. En esta fase del ciclo la inversión pública reactiva la economía a través del gasto público que para efectos de la época de Keynes fue financiado con deuda pública (emisión de bonos), es decir que el déficit fiscal se convierte en fuente de financiación de la inversión. Nuevamente los impuestos son eje central, al ser la principal fuente de financiación de la deuda. De esta forma se debe analizar la eficiencia de un sistema tributario para obtener los ingresos suficientes en el cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

De igual forma, el cobro de impuestos no se puede hacer sin tener en cuenta la equidad y la eficiencia para generar por un lado un impacto redistributivo y por otro disminuir al máximo la evasión y elusión tributaria. América Latina en las últimas décadas se caracteriza por ser una región de altos niveles de desigualdad en distribución de ingreso. De ahí, la importancia que le ha venido dando el Estado a instrumentos como el gasto y los impuestos en su política fiscal para revertir esta situación.

Esta es la esta razón por la cual en el caso colombiano la Constitución Política de Colombia. Art. 363 (1991) señala que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Mediante Sentencia de la Corte C-056719 se hace referencia al principio de equidad tributaria “La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad

vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto”.

La eficiencia y justicia tributaria hace referencia a la orientación de los impuestos desde la administración y desde el contribuyente. La primera, debe propender por el mejor recaudo posible con el menor desgaste administrativo de su gestión, mientras que el segundo debe ejecutar su obligación tributaria con las menores trabas y dificultades (Gómez *et al.*, 2003). Asimismo, el Estado en su función de cobro de impuestos debe basarse en la capacidad de pago del contribuyente de tal forma que sobresalga la tributación progresiva y de esta forma contribuir a redistribuir riqueza, reafirmando el cumplimiento de los principios constitucionales de progresividad, gradualidad tributaria que se acompañan con los de equidad y eficiencia respectivamente. Se debe tener presente que la función redistributiva recae más en impuestos directos que en los indirectos, al afectar la riqueza, ingreso o patrimonio que se posee en un momento dado.

La capacidad de pago del contribuyente se debe identificar como parte de una transparencia fiscal, ya que las personas no pueden cumplir su responsabilidad de pagar impuestos más allá de lo que cuentan, de esta forma la estructuración de una reforma tributaria progresiva podría minimizar la evasión y crear exenciones que verdaderamente contribuyan a un crecimiento económico.

## 2.1. Elasticidad tributaria

La literatura respecto al tema recomienda analizar la elasticidad y capacidad de reacción de los impuestos para hacer más eficiente y productivo un sistema tributario. Para ello, el ingreso tributario se puede relacionar con variables tales como: el ingreso nacional o PIB, tasa sobre utilidades de las empresas, evasión tributaria, población, por nombrar algunas. Esta relación se puede analizar a través de la elasticidad de un impuesto o de un sistema tributario, definida como la variación relativa de la recaudación en comparación con la variación relativa de la base tributaria.

$$I_{k,t} = f(Y_{k,t}, B_{k,t}) \dots; t = 1, 2, \dots, t; k = 1, 2, \dots, n \quad (1)$$

$$IT_k = \sum_{k=1}^n I_{k,t} = f(B_{1,t}, \dots, B_{n,t}) = f(Y_t) \dots t = 1, \dots, t; k = 1, \dots, n \quad (2)$$

Dado que la elasticidad es la variación porcentual de una variable dependiente ante una variación porcentual de una variable independiente, esta relación puede ser interpretada en primera instancia a nivel conceptual como se

ilustra en la Ecuación 1.  $I_{k,t}$  es el ingreso tributario teniendo en cuenta las diferentes clasificaciones de impuesto según estructura institucional,  $B_{k,t}$  es la base de referencia y  $Y_{k,t}$  es el ingreso total.

$$\varepsilon_{kI,B} = \frac{dIT_t}{dY_t} \left( \frac{B_{k,t}}{I_t} \right) = \frac{d \ln(I_{k,t})}{d \ln(B_{k,t})} \quad (3)$$

$$n = \frac{dIT_t}{dY_t} \left( \frac{Y_t}{IT_t} \right) = \frac{d \ln(IT_t)}{d \ln(Y_t)} \quad (4)$$

$\varepsilon_{kI,B}$  es la elasticidad según la clasificación de los impuestos (ejemplos, Impuesto de renta, valor agregado, etc.), que se indica en la Ecuación 3. Mientras que  $n$  es la elasticidad Tributaria ( $IT_t$  son los ingresos tributarios) respecto al PIB ( $Y_t$ ) denotada en la Ecuación 4. lado,  $\varepsilon_{kI,B}$  es la elasticidad según la clasificación de los impuestos (ejemplo Impuesto de renta, valor agregado, etc.).

A nivel de la literatura, hay varios estudios que abarcan la temática de este tipo de elasticidades. Browning (1989), en su estudio, evalúa, a través de un modelo de equilibrio, los impactos, el comportamiento de las elasticidades tributarias para el mercado laboral en EE. UU. Encuentra principalmente, que los ingresos tributarios responden a menor escala cuando las tasas impositivas aumentan. Por otra parte, Agersnap & Zidar (2020) en su estudio, demuestran un comportamiento inelástico de los ingresos tributarios de las ganancias del capital en los EE. UU.

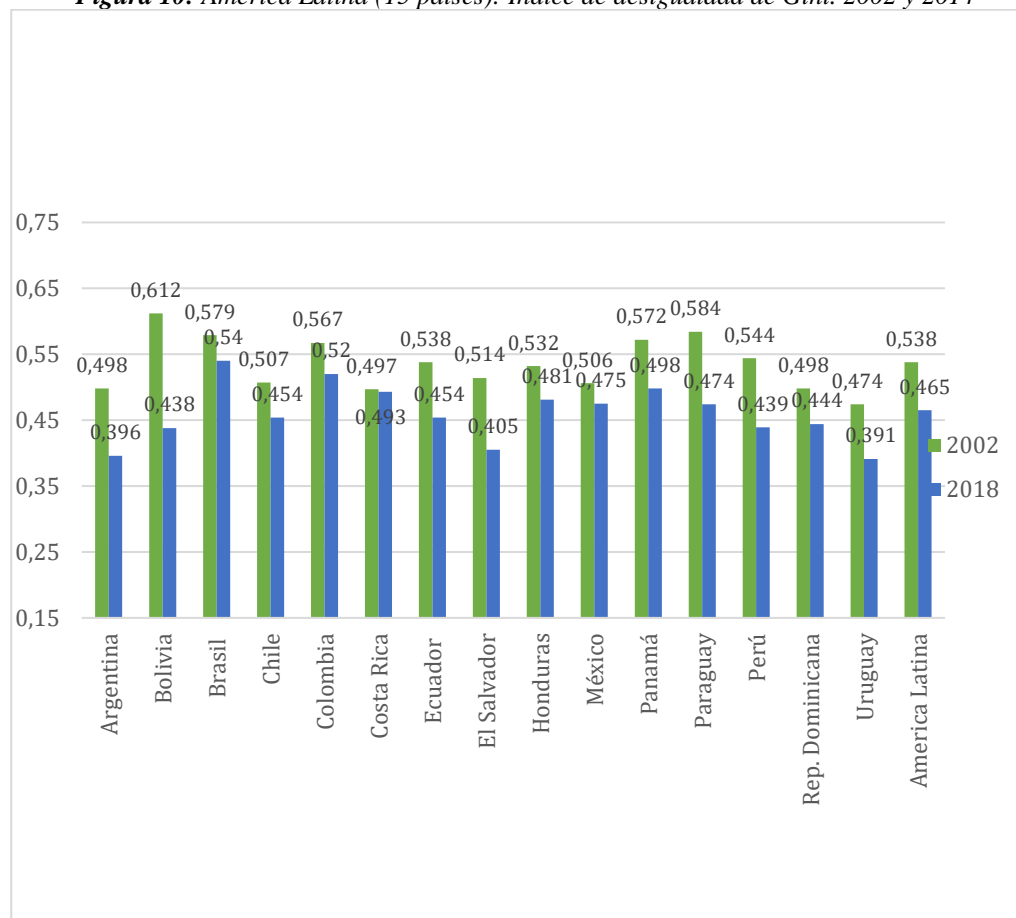
Por otra parte, Cardoza (2017), calcula la boyanza y elasticidades para algunos países, reflejando un comportamiento de bajo de estas últimas en casos particulares de América a cifras de 2013. Finalmente, Martín (2009) enmarca en su documento, una estructura robusta de los determinantes de las elasticidades para el caso de Argentina, utilizando factores como la legislación tributaria, valor de la base, evasión entre otras, las cuales permiten tener un panorama amplio del contexto.

### 3. ASPECTOS TRIBUTARIOS DE AMÉRICA LATINA

América Latina es una de las regiones más grandes del mundo, caracterizada por tener habitantes que comparten las mismas costumbres, el mismo idioma, la misma historia y su mismo nivel de desarrollo. No en vano el libertador Simón Bolívar soñó y propuso la creación de una única nación llamada la Gran Colombia. De los aspectos que separan estos países es la política que

bloquea el avance en procesos de cooperación e integración, pese a que se han creado organismos entre los que sobresalen: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo de Río, la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR).

**Figura 10:** América Latina (15 países): Índice de desigualdad de Gini. 2002 y 2014



**Fuente:** CEPAL- Naciones Unidas panorama social de América Latina (2019)

Estos países comparten igualmente el principal problema para generar un mayor desarrollo y bienestar para su población, como es la mayor desigualdad en distribución de ingreso. Como bien lo señala la Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) a pesar de haberse reducido la desigualdad de ingreso medido a través del Gini al pasar de 0,538 en 2002 a 0,465 en 2018, es decir se experimentó una caída de 13,56% en 16 años, siendo un ritmo muy lento de decrecimiento, sigue la región mal ubicada en el contexto mundial de desarrollo pese a que existen grandes diferencias ente países, es así

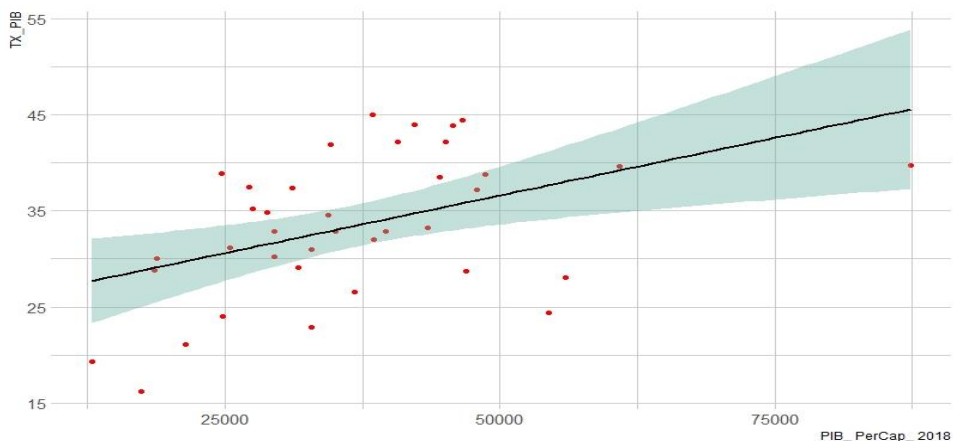
como señala, que: “Los valores más bajos del índice de Gini, cercanos o inferiores a 0,400 se registran en la Argentina, El Salvador y Uruguay, mientras que en Brasil y Colombia los valores son superiores a 0,520.” (Figura 10).

Frente a estos resultados, si se piensa en generar más ingresos tributarios aumentando las bases gravables, nos encontramos con un panorama preocupante señalado por Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) en el que afirman que, el 76,8% de la población de América Latina pertenece a estratos de ingresos bajos o medio-bajos, los estratos de ingreso intermedio abarcan el 15,7% de las personas, los de ingreso medio-alto agrupan solo el 4,5% y las personas pertenecientes a los estratos altos de ingreso corresponden al 3,0% del total.

Al ser una región caracterizada por su injusta redistribución de riqueza, no le permite avanzar en la aplicación de una justicia tributaria, no es de extrañar que en este aspecto sea de las que menos impuestos recoge, lo que refleja una tributación regresiva ya que los que verdaderamente tienen riqueza para pagar impuestos son muy pocos. Es así, como en el 2016 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que “El 10% más rico de la región posee el 71% de la riqueza y tributa solo el 5,4% de su renta”. El informe sobre desarrollo humano del 2019 ratifica este panorama al registrar como la región es la de mayor desigualdad de ingresos en el mundo: el 10% más rico en América Latina concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%), y viceversa: el 40% más pobre recibe la menor parte (13%), indicó el informe.

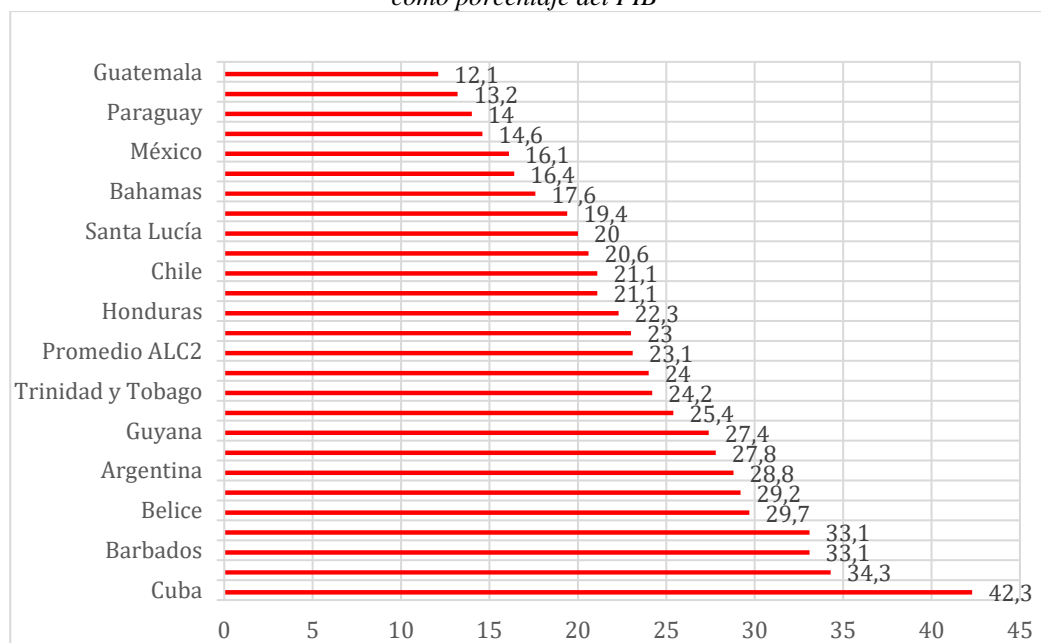
Los niveles de recaudación varían entre los países. Los países con alto nivel de ingreso por habitante tienen unos sistemas tributarios robustos que les permite tener una relación recaudo sobre PIB mayor (Figura 11). De acuerdo con las estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe OECD et al., (2020) toda la recaudación tributaria como porcentaje del PIB de los países de la región fue de 23,1% inferior a la de países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se situó en el 34,3%. Aquí se exceptúa Cuba que registra un 42,3% (Figura 12).

**Figura 11:** Países OCDE: Relación Ingreso per cápita y participación de los Ingresos Tributarios sobre el PIB (US\$ Dólares de 2010). 2018



**Fuente:** Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Mundial y OCDE (2020)

**Figura 12:** Recaudación tributaria (% del PIB), 2018 Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB



**Fuente:** OCDE-BID: Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe (2020)

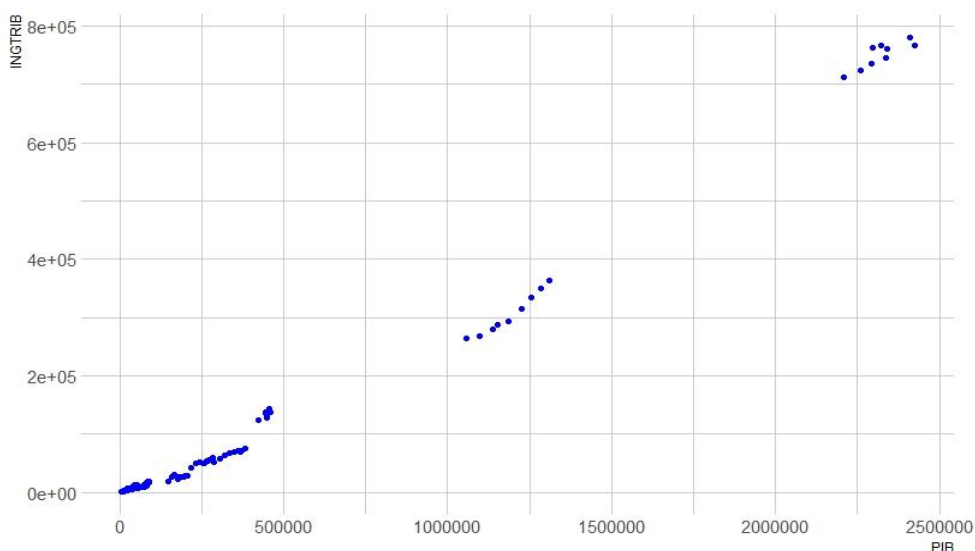
De igual forma el sistema tributario aplicado por estos países se caracteriza por tener una mayor participación de impuestos indirectos que son más regresivos y reducen muy poco o casi nada la inequidad social y tributaria.



Frente a este aspecto, economistas de la CEPAL señalan como esta tributación directa es tan débil con una “baja recaudación del impuesto sobre la renta y de los impuestos sobre la propiedad que no solo limitan la generación de ingresos, sino también el poder redistributivo del sistema tributario en su conjunto”.

Esta es una de las razones por las cuales el año 2019 cierra en muchos países de la región con descontento social que se expresó en manifestaciones que en muchos casos llevaron a actos de violencia y vandalismo como sucedió en Chile y Colombia. Se debe sumar el hecho que los ingresos públicos en la región no crecen, sino que se estancan y son insuficientes para cubrir el gasto público. Es así como las Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) señalan cómo los ingresos tributarios subieron del 14,5% del PIB en 2010 a 15, 2% en 2012 manteniéndose estancado hasta 2019 con un promedio de 15,3%, explicándose esta tendencia en gran parte por el comportamiento de los precios de los recursos naturales no renovables de los cuales existe aún una alta dependencia por parte de los países de América Latina.

**Figura 13:** América Latina: Relación PIB e Ingresos Tributarios. Países de América Latina. US\$ Dólares de 2010. Periodo 2010-2018



**Fuente:** Elaboración propia con base en estadísticas de las OCDE. 2020

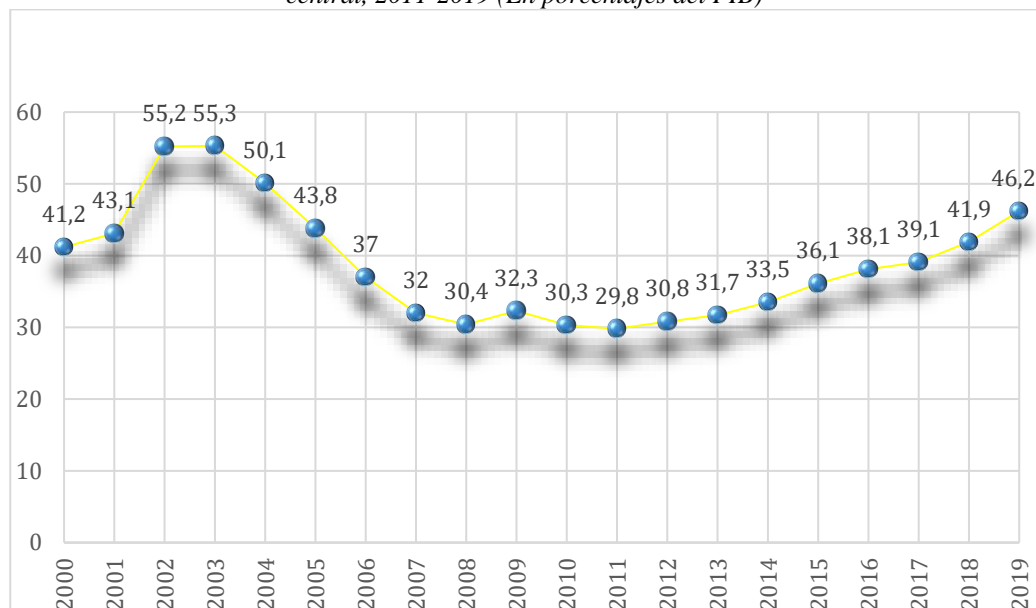
Este informe considera que a 2018 los gravámenes que pagan las empresas sobre sus beneficios y los tributos que abonan las personas físicas por sus ingresos son la principal fuente de evasión: el 3,8% del PIB. El IVA es la

segunda, con alrededor del 2,3% del PIB. Por esta razón señala la CEPAL que “Las pérdidas recaudatorias representan un desafío importante desde el punto de vista de la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques macroeconómicos y de la movilización de recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo sostenible”. Asimismo, el comportamiento en el último decenio de los ingresos tributarios con relación al PIB, ofrecen unas diferencias lógicas en los valores. Esto se refleja en países como Brasil y México con montos importantes de recaudo dado el tamaño de sus economías (México en la mitad del cuadrante para los nueve años y Brasil en el extremo superior derecho). (Figura 13). Cada país posee su sistema tributario particular y la manera como invertir los ingresos.

Frente a este panorama no tan alentador se presenta un reto adicional y es enfrentar el impacto de la pandemia originada por el Covid-19 que dejará en su camino pobreza, desempleo y deterioro social. La CEPAL, proyecta que la economía de la región sufrirá una contracción del 5,3% en el año 2020 lo que llevaría a retroceder en metas de reducción de pobreza, la cual aumentaría al menos en 4,4 puntos porcentuales con respecto al año anterior ubicando a la región en un 34,7% de pobreza, y la pobreza extrema como es obvio también aumentaría ubicándose en un 13,5% de la población de la región. Por lo que la forma más importante para contrarrestar estos efectos negativos son las herramientas de política fiscal como el gasto público y los impuestos.

Pero el panorama no es el mejor como se ha analizado, por lo cual surgen preguntas con respuestas parciales: ¿Qué tan preparado están los países de América Latina para enfrentar este problema? ¿Cómo incrementar el recaudo tributario con esta distribución de ingreso tan inequitativa? ¿Cómo fortalecer el sector de la salud para enfrentar la pandemia? Una de las respuestas para enfrentar la nueva coyuntura con estos reducidos espacios fiscales es el mayor endeudamiento público que ha tenido en los últimos años una tendencia alcista por parte de los gobiernos centrales. Es así, como en el año 2019, la deuda bruta de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó un promedio del 46,2% del PIB, retrocediendo a niveles alcanzados en 2003-2004. Quienes más influenciaron en este incremento fueron Centro América, México y República Dominicana, (Figura 14).

**Figura 14:** América Latina (18 países): variación de la deuda pública bruta del gobierno central, 2011-2019 (En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de gráfico del documento CEPAL: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020.

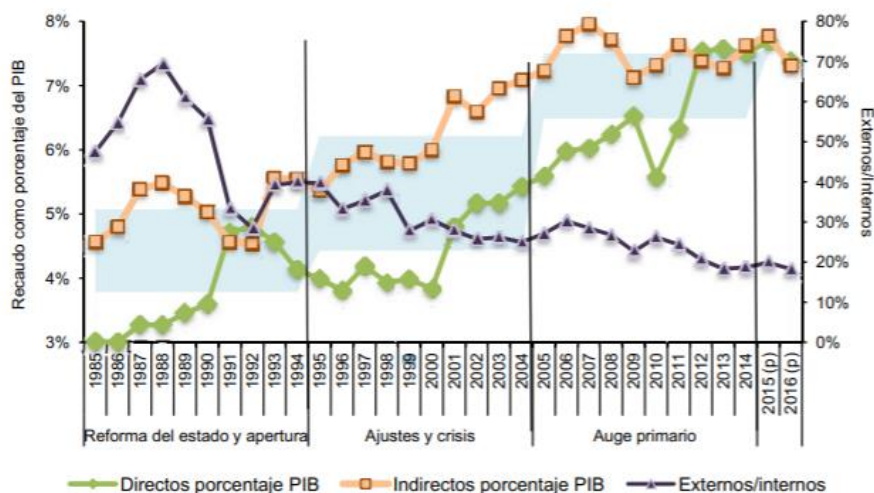
### 3.1. Tributación en Colombia

Entender la tributación en Colombia es partir de la puesta en marcha de la Constitución Política (CP) de 1991, edificada en el Estado Social de Derecho y en la descentralización fiscal. La primera, implica mayor responsabilidad por parte del gobierno central en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. La segunda, implica mayores recursos financieros y autonomía para municipios y gobernaciones en el manejo de sus tributos, los cuales se caracterizan por su baja elasticidad tributaria, su difícil recaudo y alta regresividad al recaer el mayor recaudo en impuestos indirectos. Para el caso de departamentos sus principales tributos están ligados a los vicios: impuesto a la cerveza, licores, cigarrillos, juegos de azar. Para los municipios a pesar de contar con aproximadamente 18 impuestos, en dos recae en promedio el 80 % del recaudo: Impuesto de Industria y Comercio (ICA) e Impuesto Predial. Junto a esta reforma se debe incluir el hecho que municipios y departamentos reciban más recursos a través de transferencias llamadas hoy Sistema General de Participación (SGP) y del nuevo Sistema General de Regalías (SGR).

El Gobierno Nacional Central (GNC) se quedó con los impuestos de mayor recaudo como son el IVA y el impuesto de renta que son recaudados y

administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estos impuestos presentaron una tendencia creciente a tal punto que se duplicaron desde 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% en 2014 (CEPAL, 2017). De estos impuestos sobresale el hecho que los indirectos sobrepasaron a los directos como proporción del PIB a partir de la CP, lo que nos lleva a situarnos en una tributación regresiva, esa mayor participación de los indirectos obedece entre otros a incremento de bases y tarifas (Figura 15).

**Figura 15:** Evolución de los Impuestos directos e indirectos 1985-2016  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Tomado de *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad* (2017).

Para entender mejor la normatividad en tema de finanzas públicas partimos del título XII de la CP titulado “Régimen económico de la hacienda pública” que sirve de base para la estructuración del estatuto orgánico del presupuesto (Decreto 111 de 1996) que contiene la legislación en el manejo financiero del país.

Si hacemos análisis de los ingresos tributarios, podemos observar como la estructura tributaria colombiana es distorsionada debido a que en los últimos veinte años en promedio cada 16 meses se presenta una reforma tributaria (ver Tabla 17). No se puede desconocer que los impuestos se han convertido en los últimos años en la principal herramienta de financiación equivalente al 19.9% del PIB y a pesar de haber crecido en los últimos años, en comparación con otros países de América Latina es bajo (ver Tabla 18). El informe nacional de competitividad 2019-2020 resalta como en el sistema tributario colombiano los

impuestos directos representan un 48,22% del total de la tributación para el 2018 y se proyecta que la tasa efectiva de tributación se ubique alrededor del 44% para el 2022 acercándose a países de la OCDE que está en 40%. Es así como el mismo informe de competitividad demuestra cómo durante los últimos años el recaudo de impuestos territoriales aumentó pasando del 2,7% al 3,3% del PIB entre 2008 y 2019.

**Tabla 18:** Leyes Tributarias en Colombia 2000 - 2019

LEY	CAMBIO O MODIFICACIÓN
Ley 633 de 2000	Esta reforma se creó en un momento de crisis económica. Trajo el gravamen a los movimientos financieros con una tarifa de 3x1.000. Se gravó el transporte aéreo internacional.
Ley 788 de 2002	En esta reforma quedó en firme la sobretasa de 10% de renta para 2003 y de 5% para 2004. Se aplicó una tarifa de 20% sobre la telefonía celular y una ampliación en la base de IVA.
Ley 863 de 2003	Para tener más ingresos se normatizó la ampliación de la base gravable del impuesto a la renta. Se creó el impuesto al patrimonio y se aumentó de 3x1.000 a 4x1.000.
Ley 1111 de 2006	En este articulado se planteó la eliminación a la sobretasa a partir de 2007. Se puso un aumento de 30% a 40% de la reducción de renta por inversión y algunos bienes pasaron a 16% del IVA.
Ley 1370 de 2009	En el impuesto al patrimonio la tarifa aumentó a 2,4% para mayores de \$3.000 millones y de 4,8% para más de \$5.000 millones. Se bajó la reducción de renta por inversiones.
Ley 1430 de 2010	Esta reforma tributaria dio paso a la eliminación de la deducción en renta por inversión, así como a la sobretasa de 20% al consumo de energía eléctrica al sector industrial.
Ley 1607 de 2012	En este articulado se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad, el impuesto a las ganancias ocasionales, y algunos servicios fueron gravados con tarifa de 5%.
Ley 1607 de 2013	Esta reforma trajo consigo la creación del Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS), los cuales eran nuevos sistemas del impuesto de renta.
Ley 1607 de 2014	En esta reforma se mantuvo la tarifa de 4x1.000 hasta 2018, para iniciar desmonte gradual desde 2019. Se creó el impuesto a la riqueza y la sobretasa al CREE.
Ley 1809 de 2016	Esta ley impuso el aumento del IVA de 16% a 19%, como está actualmente. Además, se normalizaron las penas de prisión de entre cuatro y nueve años por la elusión.
Ley 1943 de Financiamiento de 2018	En esta ley se propuso una reducción gradual del impuesto de renta a 30% en 2020, y un descuento total del IVA por la adquisición de bienes de capital y descuento de mitad del ICA.
Ley de Crecimientode 2019	Tiene como base el texto anterior pero tras declararse inexecutable, esta incluyó la devolución del IVA para hogares vulnerables, tres días sin IVA al año, reducción en impuesto a los dividendos del 15% al 10% y reducción en aportes de pensionados.

**Fuente:** Elaborada por autores basados en leyes

Respecto a los impuestos indirectos se convierten en la principal fuente de ingresos del gobierno al tener tasas de crecimiento mayores que los presentados por los impuestos directos, es así como de los principales impuestos, el IVA ha crecido más que el impuesto de renta y complementarios llegando a representar el 44% del recaudo total del país. Como lo señala Espitia & Garay (2019), la productividad de este impuesto en Colombia es de las más bajas en el mundo comparadas con las de la OCDE del 54%, Chile 60%, Brasil 53%, Bolivia 43% y Colombia 33% en el 2018. La principal causa sería la evasión, la elusión y las exenciones.

La tributación de Colombia también se caracteriza por lo inequitativo, ya que las personas naturales ricas no son las que más participan del total del recaudo fiscal, En los países de la OCDE por cada dólar recaudado a personas jurídicas se recaudan 2,3 dólares a personas naturales; en Colombia se recaudan apenas 0,22 (Espitia & Garay, 2019).

**Tabla 19:** Ingresos Tributarios como % del PIB

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2018</i>	<i>2018-1990</i>
Suecia	49.4	48.9	43.2	43.1	43.9	-5.5
OECD	31.9	33.8	32.3	33.7	34.3	2.4
España	31.6	33.2	31.2	33.6	34.4	2.8
Brasil	27.8	29.4	32.3	26.1	24.3	5.3
ESTADOS UNIDOS	26.0	28.3	23.5	26.1	24.3	-1.7
Costa Rica	22.5	21.2	22.4	23.6	24.0	1.5
Jamaica	20.3	22.2	24.9	25.8	27.8	7.5
Uruguay	20.0	23.2	26.3	27.3	29.2	9.2
Chile	16.9	18.8	19.6	20.4	21.1	4.2
Latinoamérica y el Caribe	15.9	18.7	21.2	22.6	23.1	7.2
Panamá	15.6	15.5	16.4	15	14.6	-1.0
Argentina	13.7	19.8	29.1	31.5	28.8	15.1
México	12.1	11.5	12.8	15.9	16.1	4.0
Perú	12.0	15.2	17.8	17.4	16.4	4.4
El Salvador	11.3	14.2	18.6	19.7	21.1	9.8
Paraguay	9.6	11.6	12.1	13.7	14	4.4
Colombia	9.2	14.8	18.1	19.9	19.4	10.2
Ecuador	7.1	11.6	16	21.3	20.6	13.5
Bolivia	6.5	20.2	22.9	29.5	25.4	18.9

Fuente: OCDE

### 3.2. Evasión

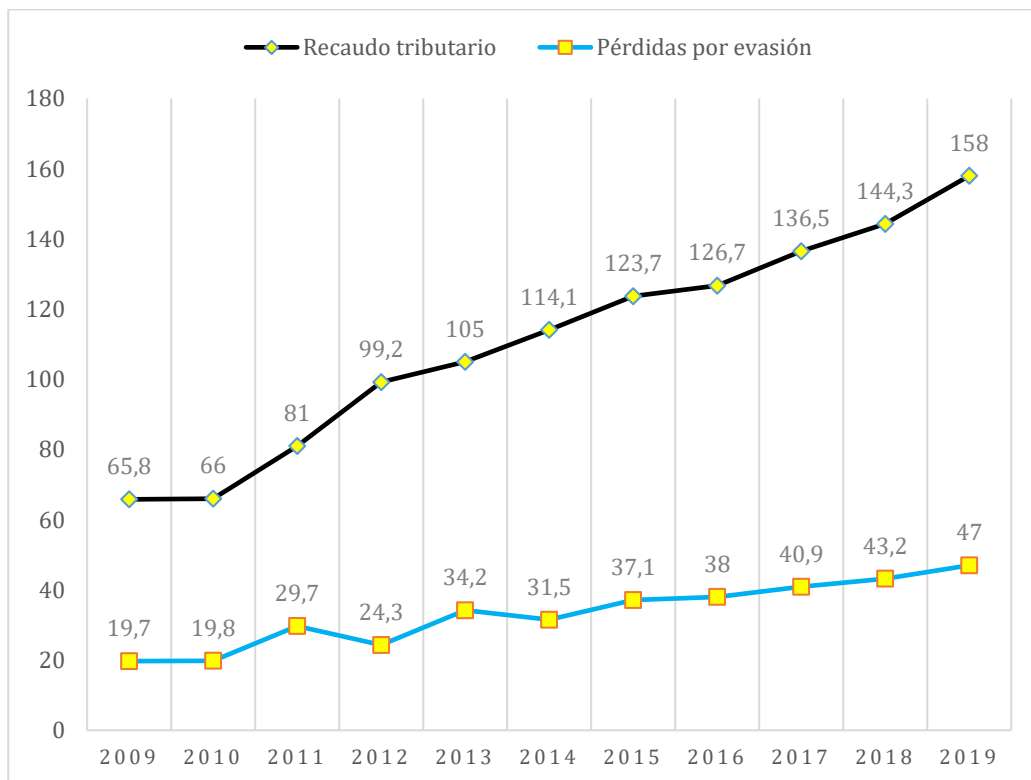
Como lo señala el texto «La evasión fiscal en América Latina, un obstáculo para la recuperación de la crisis del coronavirus» (2020) la evasión fiscal para América Latina es un obstáculo para la reactivación económica, y resalta como el incumplimiento tributario se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, equivalente al 6,1% del PIB. Respecto al impuesto sobre las rentas corporativas, enseña cómo los sistemas tributarios en algunos países generan menos de 50% de los ingresos por concepto de este impuesto que en teoría deberían generar lo que resulta en brechas tributarias de entre 0,7% del PIB y 5,3% del PIB.

Para el caso colombiano, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, una de las razones por las cuales el recaudo potencial no es igual al recaudo efectivo es la evasión y elusión tributaria. Son muchas las causas que llevan a que se presente evasión tributaria partiendo desde la falta de conciencia de los ciudadanos para cumplir con su obligación con el Estado, pasando por una tributación compleja y enredada hasta llegar a un alto nivel de informalidad laboral que para el caso colombiano supera el 48% de acuerdo con el DANE. La Figura 16 muestra a través de un cálculo histórico este comportamiento a partir de estimaciones de que la evasión equivale a 30% del recaudo total.

Al respecto, Macías & Cortés (2004) describen como causas de la evasión: “El sistema tributario colombiano se caracteriza por su complejidad, diversificación de tributos, mecanismos de recaudo agresivos, ausencia de cultura y orientación tributaria clara, altas tarifas e inestabilidad jurídica”. De acuerdo con la DIAN el gobierno del presidente Duque inicia su mandato con una evasión del 38% en impuesto de renta y de 22% en impuesto de IVA. A pesar de lo alto de la cifra se debe reconocer que se ha mejorado respecto al tema si tenemos en cuenta que en el año 1991 la evasión estuvo entre 50% y 63% (*United Nations*, 2015).

Un aspecto a tener en cuenta en la evasión del impuesto de renta es el hecho de que Colombia es de los países de América Latina con tasas nominales altas para las empresas, es así como en 2016 dicha tasa era del 40% y habría llegado a 43% en 2018, lo que ha conducido a que se apliquen estrategias para reducirla como: Prebendas, excepciones o evasión. Así, mantienen contabilidades poco transparentes que les impiden recurrir al mercado de capitales para financiarse. (Espitia & Garay, 2019).

**Figura 16:** Comportamiento de la evasión en Colombia (cifras en billones de pesos)



**Fuente:** Publicación diario La República (19 de diciembre 2019)

Para mejorar el panorama que se presenta en el tema tributario el gobierno creó una comisión de expertos que presentaron una propuesta en el año 2016 que giró alrededor del tema de formular una verdadera reforma tributaria estructural que permitiera generar un recaudo con justicia social y que contribuiría a disminuir la diferencia entre gasto e ingreso público. Respecto al IVA, esta comisión resaltó como causa de evasión el hecho de que “en la práctica, las numerosas tarifas, exenciones y tratamientos especiales que se han venido aplicando y ampliando en el tiempo hacen que hoy en día estos constituyan tal vez la principal razón de la difícil administración del tributo en Colombia. No obstante, tanto por consideraciones políticas como por razones de constitucionalidad ha sido difícil limitar los tratamientos favorables del IVA”.



## 4. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

### 4.1. Modelo econométrico

Para el cálculo de la elasticidad se utilizará la metodología econométrica de datos de panel, el cual combina datos temporales con datos transversales. El objetivo es ampliar el espectro en el número de observaciones y análisis de datos. La dimensión temporal puede ser por años, meses, trimestres, por ejemplo, mientras que la dimensión espacial, personas, empresas, países entre otros (5).

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^k \beta_k x_{kit} + u_{it}; i = 1, \dots, n; t = 1, \dots, T \quad (5)$$

$x_{kit}$  son las variables explicativas  $k$  del modelo, para un individuo  $i$  en el periodo  $t$ .  $\beta_0$  es el intercepto y  $\beta_k$  son los coeficientes del modelo que para este caso serían las elasticidades.

Para la estimación del modelo en aras de determinar el ingreso tributario total, se utilizaron variables como el PIB (Producto Interno Bruto), la tasa de desempleo y las tarifas impositivas sobre las utilidades comerciales de las empresas de cada país. La búsqueda de relaciones entre estas últimas variables y el ingreso total tributario, nos daría información que permitiría enriquecer el análisis, teniendo en cuenta los comportamientos de disminución de la ocupación e ingresos individuales en el mismo periodo, así como la dinámica de la presión fiscal a nivel empresarial.

$$\ln IT_{it} = \beta_0 + \ln \beta_k(Y_{it}) + \beta_k(D_{it}) + \beta_k(IU_{it}) + u_{it} \quad (6)$$

El modelo por estimar estaría dado por los siguientes componentes.

$\ln IT_{it}$ : Es la variable dependiente y es equivalente al logaritmo natural de los ingresos tributarios totales de cada país  $i$  en el periodo  $t$ .

$\beta_0$ : Es el intercepto.

$\ln \beta_k(Y_{it})$ : Representa al logaritmo natural del PIB de cada país  $i$  en el periodo  $t$ .

$\beta_k(D_{it})$ : Representa a la Tasa de Desempleo de cada país  $i$  en el periodo  $t$ .

$\beta_k(IU_{it})$ : Representa la Tarifa de Impuestos sobre las Utilidades Comerciales de cada país en el periodo t.

$u_{it}$ : Contiene las perturbaciones de carácter aleatorio de cada país.

Se construyó una base de datos organizada por filas y columnas donde se clasificaban todas las variables, teniendo como factores el año y el país. Se utilizó la información de 21 países de América Latina<sup>40</sup>. Algunos países como Cuba, Belice, Guyana y Venezuela, no disponían de datos para la totalidad de los años de las variables en estudio. Para los ingresos totales tributarios se utilizó la información de los informes sobre Estadísticas Tributarias de América Latina de la OCDE, BID y CEPAL<sup>41</sup>. Los datos fueron tratados y expresados en US\$ dólares de 2020. La información del PIB se tomó de las estadísticas de la base de datos del Banco Mundial, expresados en US\$ dólares de 2020. Para el tratamiento de estas dos variables y poder establecer la elasticidad, se expresaron los datos en logaritmo natural. Por otra parte, la información de la Tasa de Desempleo, expresada en porcentaje, fue también tomada de las estadísticas del Banco Mundial. Finalmente, la tarifa de impuestos sobre las utilidades comerciales de las empresas, expresada en porcentaje, fue de igual manera obtenida del BM.

#### 4.2. Modelo de simulación

Con el ánimo de establecer un escenario probable del comportamiento de la elasticidad tributaria en Colombia, basado en las cifras del modelo econométrico, se realizará en primera instancia una simulación para los próximos 10 años. Se tomarán los valores de los coeficientes estimados y se expondrán los diferentes resultados. En segunda instancia, se interpretará un corte en el año t+5, el cual equivale a 2023 y se presentará la distribución obtenida de la simulación. Finalmente, se tomarán los valores de evasión en Colombia y se establecerán los escenarios de comportamiento.

$$F(x_i) = \sum_{x_j \leq x_i} f(x_j) \quad (7)$$

$$X \rightarrow N(u, \sigma); u \in R \quad (8)$$

<sup>40</sup> Los países incluidos para la construcción de la base de datos fueron: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

<sup>41</sup> Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, 1990 -2018. OCED, CEPAL, BID, CIAT & Development Center. 2020.

Se determina una función de distribución normal con media  $u$  y desviación estándar  $\sigma$ . La Ecuación 7 nos expresa una función de probabilidad.  $X$  es una variable aleatoria. Para el caso de la primera simulación se establece una matriz de 100 posibles resultados por año  $t$  siendo  $t=9$ .

$$\varepsilon_{it} = \varepsilon_{it-1} + N(u, \sigma); u \in R \quad \sigma > 0 \quad (9)$$

La Ecuación 9 expresa el modelo de la elasticidad, cual está en función del valor del año anterior más las perturbaciones del error con media cero. Se asume que el error tiene una distribución normal.

$$Y = f(X_0, X_1, \dots, X_{p-1}) + e; e \sim N(0, \sigma) \quad (10)$$

Por último, en cuanto a la evasión, se tomarán los datos del recaudo tributario DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) y los valores de evasión para los años 2009 -2019. Se estimarán los coeficientes con un modelo de regresión, en donde  $Y$  es igual a la evasión tributaria total y  $X$  equivalente al recaudo. El modelo nos arrojará 100 posibilidades de resultados.

## 5. RESULTADOS OBTENIDOS

### 5.1. Resultados modelo econométrico

El método de datos de panel nos permite, en primera instancia, estimar MCO método de mínimos cuadrados (*pooling*) con el ánimo de hallar los valores de los estimadores. No obstante, se hace necesario capturar los efectos fijos de cada individuo, en este caso los países analizados. A través de los modelos de efectos fijos y efectos aleatorios, se estima la elasticidad. Posteriormente, se realizan las pruebas del modelo tales como el Test de *Hausman*, el cual nos permite inclinarnos el modelo de efectos fijos dada la significancia estadística del mismo; el Test de *Breusch-Pagan* para determinar si no existe heterocedasticidad en el modelo y de esta manera acogerlo; por último el Test de *Breusch-Godfrey/Woolridge* de correlación serial.

Luego del proceso de estimación, se evidencia que el modelo es estadísticamente significativo ( $p$ -value: menor a 0.05). El coeficiente de elasticidad con respecto al PIB ( $\ln$ PIB) es ligeramente elástico ya que es mayor que uno. Se evidencia elasticidades menores que 1 para el caso de la Tasa de

Desempleo (TASDES) y la tarifa impositiva sobre las utilidades comerciales. En otras palabras, en promedio si el PIB del conjunto de países aumenta en un 1%, los Ingresos Tributarios (lnINGTRIB) aumentan en un 1.29%.

**Tabla 20:** Estimación elasticidad tributaria para América Latina

```

Call:
plm(formula = lnINGTRIB ~ x, data = PDATAMOD1, model = "within",
     index = c("PAIS", "ANO"))

Balanced Panel: n = 21, T = 9, N = 189

Residuals:
    Min.      1st Qu.      Median      3rd Qu.      Max.
-0.2341739 -0.0338969  0.0036971  0.0445685  0.2440351

Coefficients:
              Estimate Std. Error t-value Pr(>|t|)
xlnPIB      1.2955430   0.0593275  21.8372 < 2.2e-16 ***
xTASDES     -0.0145728   0.0052462  -2.7778 0.0061074 **
xTASUTILID  -0.0097153   0.0026289  -3.6955 0.0002982 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares:    3.5007
Residual Sum of Squares: 0.85341
R-Squared:               0.75622
Adj. R-Squared:          0.72224
F-statistic: 170.611 on 3 and 165 DF, p-value: < 2.22e-16
    
```

**Fuente:** Cálculos propios de los autores

Ahora bien, para el caso de los niveles de desempleo, se observa que un aumento de ésta en niveles de un punto se refleja en una variación porcentual de -0,014 de los Ingresos Tributarios. Por último, caso parecido sucede con las Tasas Impositivas sobre las Utilidades de las empresas del conjunto de países. Ante un incremento de un punto en la tarifa, en condiciones actuales, los ingresos tributarios se mantienen relativamente iguales ya que el coeficiente es de -0.009.

Según los resultados de las pruebas, aplicado el Test de *Hausman*, dado que  $p < 0.05$ , nos permite concluir que se rechaza la hipótesis nula de igualdad al 95% de confianza y se deben asumir las estimaciones de efectos fijos en comparación con el modelo de efectos aleatorios. Por otra parte, se observa en la Tabla 21, que las pruebas de *Breusch-Pagan* nos muestran que no se rechaza la hipótesis nula la cual establece que no existen heteroscedasticidad. De igual manera, a través de la prueba *Breusch-Godfrey/Wooldrige* demuestra la no existencia de correlación serial y no se rechaza la hipótesis nula. Ambas pruebas son estadísticamente significativas.

**Tabla 21:** Pruebas del Modelo

```
> phtest(fixed,random)

      Hausman Test

data: lnINGTRIB ~ x
chisq = 60.883, df = 3, p-value = 3.807e-13
alternative hypothesis: one model is inconsistent

> pcdtest(fixed, test=c("lm"))

      Breusch-Pagan LM test for cross-sectional dependence in panels

data: lnINGTRIB ~ x
chisq = 453.78, df = 210, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: cross-sectional dependence

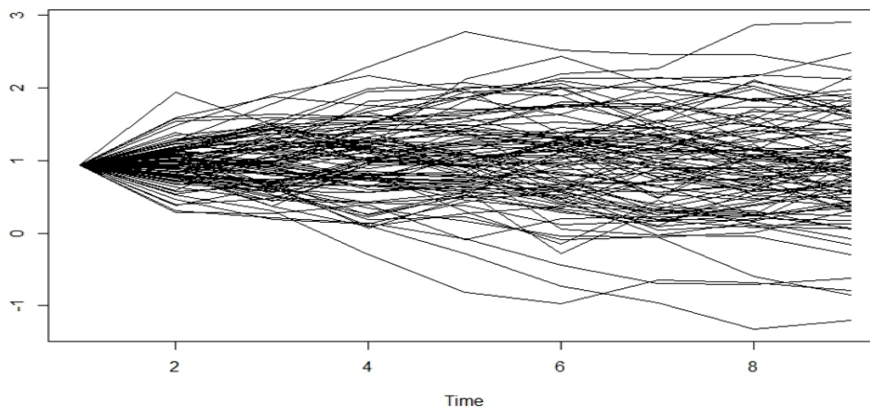
> pbgtest(fixed)

      Breusch-Godfrey/wooldridge test for serial correlation in panel models

data: lnINGTRIB ~ x
chisq = 77.987, df = 9, p-value = 4.054e-13
alternative hypothesis: serial correlation in idiosyncratic errors
```

**Fuente:** Cálculos propios de los autores

**Figura 17:** Elasticidad tributaria caso Colombia. Resultados de la Simulación.  
Periodo 2019-2027(Py)



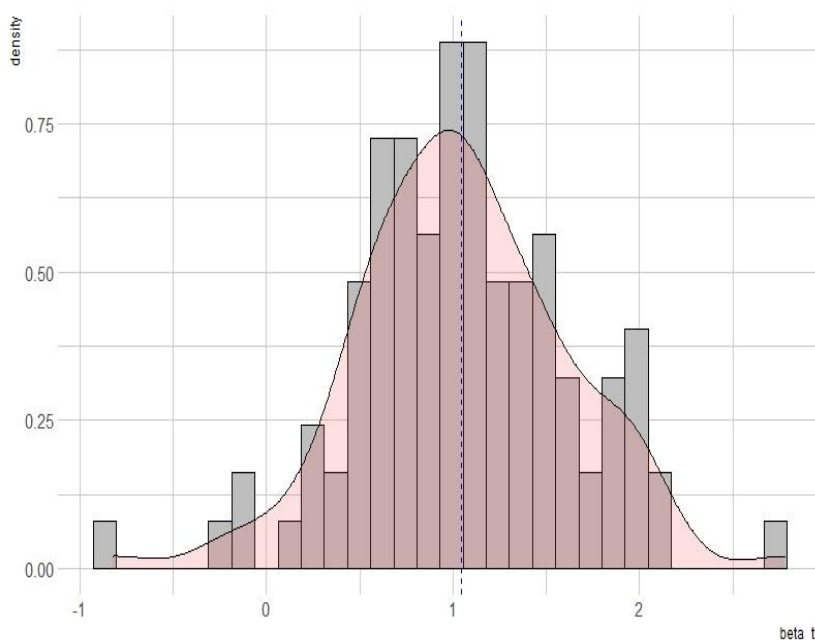
**Fuente:** Elaboración propia con base en parámetros estimados.  
Información BID, Banco Mundial y OCDE. 2020

## 5.2. Resultados del modelo de simulación

Dada las 100 interacciones para cada periodo ( $t=9$ ), la Figura 18 nos muestra que la elasticidad tributaria entre valores cercanos a -1 y superiores a 2.5, tiene una concentración importante alrededor de 1. Por otra parte, analizando el periodo  $t+5$ , se presenta la distribución y densidad de las interacciones. En ella podemos observar que existe un 95% de probabilidad que la elasticidad se sitúe en niveles entre -0.07 y 2.16. El objetivo no es tanto proyectar valores sino por el contrario tener elementos de juicio de manera que la recaudación se vuelva más elástica dado los nuevos retos de la actual normalidad.

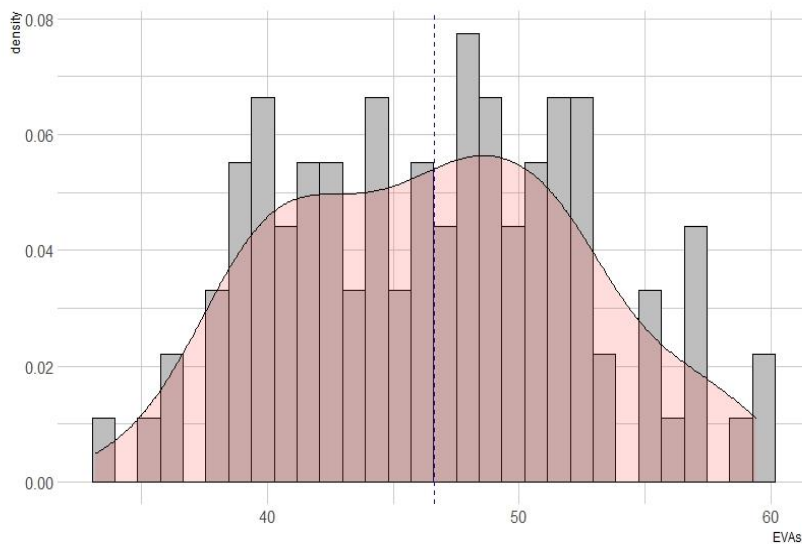
Finalmente, y acogiendo el principio de la metodología propuesta, se presenta la distribución de los niveles de evasión tributarias con la media a los \$46 billones de COP, producto de 100 iteraciones, con unos bordes máximos que podrían bordear las cifras aún mayores de no tomar correctivos y hacer reformas estructurales que garanticen el crecimiento económico, mayor recaudo, menor evasión, obteniendo una mayor inversión social y bienestar del país.

**Figura 18:** Elasticidad tributaria caso Colombia. Distribución probable periodo  $t+5$



**Fuente:** Elaboración propia con base en parámetros estimados. Información BID, Banco Mundial y OCDE. 2020

**Figura 19:** Evasión Tributaria Caso Colombia. Distribución Simulación. Periodo *t*



**Fuente:** Elaboración propia con base en parámetros estimados. Información BID, Banco Mundial y OCDE. 2020

## 6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Se concluye en la importancia del análisis de la elasticidad en el recaudo tributario y cómo contribuye en la evolución de las proyecciones de los ingresos tributarios, donde lo ideal sería que los resultados arrojen que la elasticidad a largo plazo de los ingresos presenta un comportamiento elástico con respecto al ingreso nacional, es decir incrementar recaudo cuando la economía crece de tal forma que se refleje un sistema boyante, equitativo y con una administración tributaria ágil y sencilla. De igual forma, la estructura tributaria permite analizar los efectos en la implementación de impuestos sobre los habitantes de un país o región, sobre los sectores económicos y en general sobre la economía.

El análisis de los resultados permite inferir que existe un comportamiento ligeramente elástico de la elasticidad tributaria con referencia al PIB de los países. Por otro lado, los resultados de las elasticidades con base en la tasa de desempleo y la tasa impositiva sobre las utilidades comerciales poseen un comportamiento inelástico tendiente a cero. En este sentido, se hace necesario que los gobiernos trabajen en estrategias para incrementar los ingresos tributarios con sus respectivas reformas y de esta manera impulsar a una tendencia de un comportamiento más elástico de los recaudos a cambios porcentuales en el PIB.

Los retos de la nueva normalidad posCovid son de una gran magnitud ya que el gasto generado y el que vendrá está siendo respaldado por endeudamiento en gran parte y se hace necesario una planificación de largo plazo de cumplimiento de obligaciones y aún más importante, mejorar el bienestar de la sociedad.

La revisión de los resultados de las simulaciones de la elasticidad para los próximos años permite inferir escenarios probables si se mantiene la tendencia actual para Colombia. Abarca elasticidades menores que cero y cercanos a 2, dentro de las 900 interacciones de la variable. Es por ello, que, de actuar los gobiernos ahora con políticas enfocadas y estratégicas de incremento de ingresos, se podría ubicar el indicador en el espacio de alta densidad del cuadro de salida, es decir, entre 1 y 2. Por último, el resultado del indicador para dentro de 5 años, siendo este año clave como periodo del despegue económico, luego de ya tener una sociedad vacunada de Covid-19.

Finalmente, resultan muy interesantes los resultados de los montos de evasión de los ingresos tributarios y la tendencia de lo mismo sobre el total recaudado. Se espera una media de evasión cercana a los 46 billones de pesos, dado la nueva realidad, ese valor es muy variable. De hecho, los resultados nos arrojan unos bordes máximos que podrían bordear las cifras aún mayores de no tomar correctivos y hacer reformas estructurales que garanticen el crecimiento económico, mayor recaudo, menor evasión, obteniendo una mayor inversión social.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agersnap, O., & Zidar, O. (2020). *The Tax Elasticity of Capital Gains and Revenue-Maximizing Rates* (N.o w27705; p. w27705). National Bureau of Economic Research.  
<https://doi.org/10.3386/w27705>
- Banco Mundial (2021). *Data Bank*: <https://databank.bancomundial.org/home.aspx>.
- Browning, E., K. (1989). Elasticities, Tax Rates, and Tax Revenue. *National Tax Journal*, 42(1), 45-58.
- Cardoza, M. (s. f.). *Boyanza y Elasticidad de los Ingresos Tributarios en América*. 39. *Constitución Política de Colombia*. Art. 363. (1991).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Espitia, J., E., & Garay, L., J. (2019). Estructura tributaria de Colombia en las últimas décadas. *Revista Sur*.
- Gómez, R. I., M, G. M., & Fiscales, U. E. de C. D. de D. F. C. de E. (2003). *Estudios de derecho constitucional tributario*. Universidad Externado de Colombia.  
<https://books.google.com.co/books?id=9K47GQAACAAJ>
- Greene, William. (2002). *Econometrics Analysis*, 5th Edition, Prentice Hall, New York University.
- Horton, N. & Ken Kleinman (2020). *Using R and RStudio for Data Management, Statistical*



- Analysis, and Graphics 2th Edition*. Chapman and Hall, CRC.
- La evasión fiscal en América Latina, un obstáculo para la recuperación de la crisis del coronavirus. (2020). Noticias ONU.
- Law, A.M. and W.D. Kelton (2000). *Simulation Modeling and Analysis*. Third Edition. New York. McGraw-Hill, Inc.
- Macias, H., & Cortés. (2004). Disminuir la tarifa general de IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario. *Semestre Económico*, 7(13), 20-42.
- Martín, F. R. (2009). *La economía de los ingresos tributarios: Un manual de estimaciones tributarias*. Naciones Unidas, CEPAL [u.a.].
- Naciones Unidas, & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OECD, *Inter-American Center of Tax Administrations, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, & Inter-American Development Bank*. (2020). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020. OECD.  
<https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>
- United Nations. (2015). *Desigualdad, Concentración del Ingreso y Tributación sobre las Altas Rentas en América Latina* (J. P. Jiménez, Ed.). UN. <https://doi.org/10.18356/e63a1a79-es>



# **SUBJETIVIDAD EN TRABAJADORES DE LA SALUD Y SU IMPACTO EN LA EFECTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN AMÉRICA LATINA**

**María Teresa Reyes Chacón**  
**Luis Reyner López Arellanes**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La salud es un fundamento de la vida del hombre, su cuidado es primordial para el individuo, la sociedad. El Estado como agente rector del bienestar colectivo, y requiere de organizaciones o instituciones que garanticen la prestación de servicios de salud oportunos, de calidad, sustentables y financieramente estables, a través de un trato amable, empático y profesional por parte del personal médico y paramédico (Laurell, 2017).

América latina desde finales del siglo pasado ha implementado esquemas de política social: Cobertura Universal en Salud (CUS) sustentadas en modelos económicos neoliberales y el Sistema Único de Salud (SUS), un modelo social progresista. México, Chile y Colombia implementan diferentes estrategias del modelo neoliberal (CUS) con diversidad de consecuencias y problemáticas, sin embargo con resultados comunes: desabasto de insumos, infraestructura deteriorada, tecnología obsoleta en su mayoría así como resistencia e indiferencia por parte del personal de atención a la salud.

Las políticas en salud de corte neoliberal han buscado incrementar la cobertura de salud, aplicando estrategias económicas que impactan el acceso y calidad de los servicios de salud públicos. En sistemas fragmentados como el caso de México y Colombia es consistente el incremento en costos de salud, que puede traer como consecuencia pérdida de derechos de cobertura y acceso a los servicios de salud en grandes grupos poblacionales (específicamente en aquellos de mayor vulnerabilidad). Por otro lado, estos modelos de seguros con carácter individualista, impactan de forma negativa a la salud pública, debilitando la vigilancia epidemiológica y las intervenciones masivas (Knaul *et al.*, 2012).

Las acciones y actitudes del trabajador de la salud obedecen a numerosas fuerzas que se ejercen sobre él, son además constantemente observadas y evaluadas, sumándose que la autopercepción de estas fuerzas puede perpetuar o erradicar dichas actitudes y/o acciones al hacerlas concientes o interiorizarlas a

favor de un bien mayor o común. A la par, en instituciones públicas se han intentado implementar nuevas teorías organizacionales, dirigidas específicamente hacia los equipos de trabajo que pretenden desarrollar, fortalecer y potencializar áreas de competencia, gestión e innovación, las cuales han permeado en suelo árido. Trabajando bajo la premisa de diseñar estructuras flexibles que respondan y se transforme como consecuencia del aprendizaje organizacional de sus miembros. Para lograr tan altos objetivos se requiere comprender los comportamientos que generan este fenómeno y establecen estrategias para mejorar no únicamente el desempeño operativo de los equipos de trabajo sino también el compromiso e identidad institucional, desde la perspectiva del individuo como objeto protagónico de investigación, habilitando su competencia de flexibilidad ante las circunstancias cambiantes del contexto en el que se desempeñan, facultándoles a tomar decisiones asertivas creando un ambiente proactivo (Granados-Cosme, Tetelboin-Henrion, Garduño-Andrade, Rivera-Márquez, & Martínez-Ojeda, 2011).

Las subjetividades individuales de los integrantes de equipos de trabajo dentro de las áreas médicas no se han considerado en las investigaciones de salud, la operacionalización de los procesos está estrictamente establecida al igual que las herramientas de gestión y evaluación por niveles jerárquicos superiores.

El desarrollo del siguiente capítulo aborda en forma general los modelos de organización de los sistemas de salud en países con esquema neoliberal como México, Colombia y Chile; describiremos las estructuras operativas de dichos modelos y los impactos que han tenido sobre la infraestructura, los usuarios y principalmente los trabajadores de la salud.

Consideramos contrastar tres sistemas de salud en tres países latinoamericanos (Chile, México, Colombia) con similitudes estructurales entre ellos y paralelamente considerables divergencias, este contraste permite describir y comprender las estrategias implícitas en las decisiones tomadas y objetivos implementados en el sistema nacional de salud, conduciendo finalmente a la descripción de los efectos en la prestación de servicios. Así mismo, lo anterior nos habilita puntualizar el impacto que genera tanto individual como grupal sobre las percepciones de los trabajadores del sistema de salud desde diferentes perspectivas (económica, social, política).

Finalmente se intenta explicar y describir este fenómeno tomando como referencia de base la ideología de M. Foucault complementada por aspectos aportados por James Scott como marco teórico que nos permita comprender el cómo o el porqué se presentan percepciones y actitudes en cada individuo frente

a este panorama o contexto social y que se refleja en la calidad de la atención de salud.

## **2. ANTECEDENTES POLÍTICO ECONÓMICOS DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN LATINOAMÉRICA**

A final de los 70, los países latinoamericanos vivieron una severa crisis económica que los obligó a transitar de un sistema económico benefactor a uno de libre mercado. Esta transición implicó la aplicación de políticas económicas con principios neoliberales, que incluyeron entre otras acciones, el recorte presupuestal en salud, afectando principalmente los procesos, lo que generó una reorganización y remodelación de los sistemas de protección social, cambiando la relación de intervención pública/privada, además de una disminución sistemática de la intervención del Estado en el sistema de salud (Cabrera, 2015; Homedes & Ugalde, 2005; Patiño, Casas, Moctezuma, & Rivera, 2010; Ugalde & Homedes, 2007).

Durante la década de los 80, América Latina reformula su esquema económico e integra políticas con fundamentos neoclásicos y un esquema ideológico de estilo neoliberal. Tomando protagonismo tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) en la creación de una política económica-social, que tiene como base los lineamientos del Consenso de Washington y apoyados por gobiernos nacionales (A. E. C. Laurell, 2016). Los principales ejes programáticos de esta política social y económica son: el recorte y focalización del gasto social, la descentralización y la privatización de las instituciones públicas (A. C. Laurell, 2016).

Si bien, los sistemas de salud considerados como un conjunto de instituciones, programas y actividades que la sociedad construye con el objetivo de originar, asegurar y restaurar la salud de la comunidad como respuesta a las carencias en salud; para el Estado simboliza una solución institucional capaz para afrontar y remediar las cuestiones de salud-enfermedad en la población, por lo tanto, es una “construcción social” resultado de la ideología político-económicas prevaleciente en un punto histórico determinado (Feo, 2008).

En el sector salud, estas políticas con tendencia neoliberal afectan a un sistema previamente fragmentado, socavando la infraestructura, contribuyendo al desfinanciamiento del sector y al decremento en la calidad de la atención, dando ventaja a las organizaciones privadas para incrementar su presencia dentro

del sistema público de salud, que conduce y/o incrementa la desigualdad social (Laurell, 2014).

Como parte de dichas políticas, el Estado margina su capacidad de redistribuir y reglamentar los niveles de clases y el choque social, al vender activos públicos estratégicos, dismantelar y compactar estructuras gubernamentales e instituciones públicas selectas, que le permite eludir su responsabilidad de vigilante y gestor de los derechos humanos (Velázquez & Carbajal, 2017). En la legitimización actual de la ordenanza social ningún Estado puede omitir el derecho esencial a la salud, por lo tanto, concede e implanta estructuras cuya función es proteger a los muy pobres (Laurell, 2014). Sin embargo, el Banco Mundial en el informe del año 2015 expone que los gobiernos a nivel internacional realizan una inversión pública al sector salud que oscila entre un 6 al 18% del PIB, con una media internacional de 9.9%, en América Latina el promedio de inversión fue 7.3% (*World Bank Group*, 2015) sin embargo, no se ha establecido un parámetro estándar unificado y global de inversión en salud dejando a criterio de cada Estado la decisión final.

### **3. SITUACIÓN POLÍTICO ECONÓMICA DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN TRES PAÍSES LATINOAMERICANOS**

- **Chile**

Chile fue pionero iniciando la reforma de salud en 1981, al crear el seguro de salud obligatorio, a través de dos sistemas paralelos: un sistema privado conformado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) de características privadas y el Fondo Nacional de Salud (FONASA) de carácter público, un elemento principal de las reformas políticas es la escasa regulación del sector salud y su desestatificación (Toraño & Montoya, 2000). Como resultado el 50% del gasto nacional en salud se canaliza a las ISAPRES que otorga servicio al 35% de la población. El restante 65% de la población se integra al FONASA que recibe también 50% de los fondos. Lo anterior refleja la desigualdad en oportunidad de acceso a tecnologías de salud de la población debido a la inequidad del financiamiento del sistema de salud chileno (Granados-Cosme *et al.*, 2011).

La ineficiencia de los servicios de salud desde ámbitos económicos, técnicos y sociales conlleva al quebranto de la calidad de la atención con pérdida de la identidad y sentido de pertenencia del personal de salud, consecuencia del privilegio concedido por el gobierno chileno a las ISAPRE con poder tanto

económico como político (Silva, 1999). En 1988, con el cambio de gobierno, se retoma el tema de la reforma de salud, pero no es hasta el año 2000 que se realizan acciones tangibles dentro del sector público, que incluyeron un incremento en el presupuesto gubernamental en salud, que se reflejó en un incremento en la infraestructura y en personal, así como la introducción dentro del sistema de las llamadas Garantías Explícitas de Salud obligatorias para ambos sistemas (Toraño & Montoya, 2000).

Con relación al ámbito legal, se realizaron modificaciones a la legislación de las ISAPRE que buscaron dificultar la privatización de áreas rentables del sistema público y socializar las pérdidas. Sin embargo, no fue fácil reestructurar y disminuir la participación privada ya que muchas empresas cuentan con gran poder político (Vergara-Iturriaga & Martínez-Gutiérrez, 2006). Para el 2010, el gobierno en turno retoma la re-privatización y avanza hacia ella al subrogar los hospitales al sector privado, lo cual no alcanzó a afianzarse ya que el 2014 el cambio en la representación del poder, frena esta iniciativa y crea la comisión asesora presidencial, con la tarea de crear una propuesta de realizar cambios de forma específica en las ISAPRE (A. C. Laurell, 2016). De esta manera desde el 2010 existe una oscilación entre la re privatización y la socialización del sistema de salud a la par del pensamiento o poder político retrasando avances sobre equidad acceso y oportunidad en salud.

- **Colombia**

En 1993, Colombia adopta un sistema universal de salud sufragado económicamente por el estado, sin embargo, administrado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que compone un amplio sector integrado por entidades promotoras de salud (EPS) públicas o privadas las cuales reciben los recursos y otorgan atención mediante instituciones prestadoras de servicio (IPS) en dos vertientes: un plan contributivo (con acceso al Plan Obligatorio de Salud o POS), financiado por el trabajador y el empleador, y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POS-S) que atiende a trabajadores con bajos ingresos o pertenecientes al sector informal costado financieramente por el estado (Echeverri López, 2002). El sector privado es para población de ingresos medios que carece de cobertura o que busca mejores coberturas o para la clase alta (Molina & Ramírez, 2013).

La responsabilidad de las EPS consiste en: el registro de usuarios, recaudar cotizaciones y garantizar que se otorgue el POS, tanto para el régimen contributivo (RC) como para el régimen subsidiario (RS) ya que éstos se

encuentran vinculados a las EPS mediante el llamado Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). Los recursos de ambos regímenes se obtienen de fuentes y en proporciones diferentes los trabajadores formales obligados a afiliarse al RC que aportan el 12.5% de sus ingresos y el patrón el 8.5%, por otra parte a trabajadores independientes les corresponde el 100% de la contribución, en el caso de RS el financiamiento es responsabilidad del estado (García, 2011).

El RS da cobertura a las personas sin posibilidad de pago o que se encuentran fuera del RC, las cuales se identifican mediante encuestas aplicadas por los municipios, los recursos para el financiamiento del RS, son igualmente a través del FOSYGA, y provienen del 1.5% de las contribuciones individuales del RC, sumándose a las de fuentes fiscales y parafiscales. Este sistema modifica directamente la participación del Estado en la prestación de los servicios de salud, favoreciendo una mayor participación al sector privado (Fred, 2013).

El gasto en salud de Colombia en las últimas dos décadas es en promedio de 8.5% del PIB, del cual 39.6% del gasto se derivó al RS y el 44.5% al RC, el 15.9% del gasto total en salud corresponde al gasto privado (Guerrero, Gallego, Becerril-Montekio, & Vásquez, 2011). Los resultados generales en salud son positivos, en 1993 el 15.7% de la población se encontraba asegurada, esta cobertura se incrementó alcanzando un 90.8% en el 2010 del total de la población asegurada en alguna de sus dos vertientes: corresponde el 39.4% para el RC y 51.4% para el RS (Atun et al., 2015).

- **México**

En México el sistema de salud contiene dos fragmentos el público y el privado, el sector público se divide a su vez en dos: una fracción dependiente de financiamiento gubernamental destinado para la población sin seguridad social integrada por la Secretaría de Salud (SSa), Servicios Estatales de Salud (SESA), Programa IMSS-Prospera (IMSS-P), Seguro Popular de Salud (SPS) y la segunda fracción compuesta por instituciones de seguridad social como son: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y otros, que se financia por aportaciones patronales, salariales del trabajador y aportaciones públicas (Dantés *et al.*, 2011). Por su parte, el sector privado está integrado por compañías aseguradoras, que operan en consultorios, clínicas y hospitales privados y dentro de estos se incluyen los servicios de medicina alternativa (Dantés *et al.*, 2011; Gómez, 2016).



En México desde los años 80 se gesta el cambio en las características del sistema de salud, con la implementación de bases neoliberales, que llevan al sistema sanitario a la privatización/mercantilización y neo beneficencia, con la consecuente dilución progresiva de la participación del Estado (López-Arellano & Jarillo-Soto, 2017). México tardó en entrar al sistema neoliberal en salud, instituyendo dos reformas sanitarias en 1997 y 2007 que le permitiera solventar los costos en salud y mantener o incluso incrementar coberturas de salud. Dicha reforma incluía la participación de diferentes organismos gubernamentales federal y estatal para la captación de recursos económicos considerando impuestos, aportaciones y otros subsidios, con la finalidad de disminuir el gasto de bolsillo de la población y/o los gastos catastróficos originados por enfermedad, además de incrementar la oportunidad en acceso y la calidad de los servicios (Ugalde & Homedes, 2007).

Otro aspecto de esta reforma proponía aplicar estrategias de prevención y promoción sanitaria que impactará en el control y progresión de las enfermedades crónico-degenerativas. En los tres últimos lustros se ha manifestado que los determinantes sociales adquieren un papel importante en el desempeño del sistema y en el estado de salud de la población, por lo tanto, deberán ser evaluados y modificados en beneficio del sistema. Desafortunadamente en México persiste la desigualdad social, la disparidad en el ingreso siendo la corrupción un elemento en la gestión de los sistemas económicos y de salud (Pinzón Florez, Reveiz, Idrovo, & Reyes Morales, 2014).

Desde 2003 que se conforma e introduce el seguro popular que intenta otorgar cobertura en salud a la población no sujeta de aseguramiento obligatorio. Siendo este ejemplo del constante transitar en las últimas tres décadas por varias y profundas crisis económicas. El gobierno mexicano ha logrado portar el estandarte político de unificar el sistema de salud, pretendiendo la universalidad del sistema de salud, proponiendo una portabilidad del seguro que otorgue autonomía para la elección de la institución prestadora de atención y permita la coincidencia entre las instituciones de salud en relación a protocolos de tratamiento y costo de servicios finalizando con el desarrollo del mercado de salud (Cotlear *et al.*, 2015)

#### 4. IMPACTO DE LAS DIFERENTES REFORMAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN SALUD SOBRE EL PERSONAL DE SALUD

- Chile

En Chile menos del 50% de los médicos trabajan en el sector público y aun cuando los indicadores de salud son adecuados, las debilidades del sistema público persisten. Se observa una infraestructura con edificios añejos y en estado precario, déficit de ambulancias y tecnología de punta, baja cobertura de atención odontológica, condiciones laborales poco favorables en el sector público, impersonalidad en el trato hacia el paciente, bajo nivel de las remuneraciones del personal de salud (Goic, 2015). Los números en Chile hablan por sí mismos, el gasto para la salud se incrementó al 8.3 % durante el periodo 2000-2011, consecuentemente el gasto en la salud pública se aumenta de 46.2 % a 56.1 % durante el mismo período, por lo que los gastos de bolsillo bajaron del 48.8% al 37.1% en este tiempo, la proporción de ciudadanos sin afiliación también muestran decremento correspondiente al 11% en el año 2000 alcanzando un máximo de 3% en el 2011 finalmente la población inscrita al FONASA alcanzó el 80.1% del total poblacional en el 2011 (Atun *et al.*, 2015).

- Colombia

En el caso de Colombia el gobierno se ha visto en la necesidad de implementar reformas al sistema de salud para afrontar las desigualdades y lograr la cobertura universal de salud, ya que existen 46.358 Prestadoras de Servicios de Salud (que van desde individuos hasta empresas e instituciones), con 56.597 sedes de prestación de servicios. De acuerdo al nivel atención 490 corresponden al segundo nivel y 49 de tercer nivel (Atun *et al.*, 2015). Las reformas establecidas con objetivo de controlar la fragmentación del sistema y delimitar la estructura han llevado a que la cobertura se incremente, pero la equidad de atención aun es tarea pendiente. La manipulación por parte de las EPS de los costos de las enfermedades y tratamientos han maximizado las utilidades de las mismas con los recursos públicos, lo que ha generado un desequilibrio estructural que se manifiesta con una deuda creciente de las EPS, corrupción, concentración de mercado, entre otras (Martínez, 2017).

Dado la segmentación del sistema se han detectaron problemas en el sistema de salud, entre ellos barreras administrativas en dos niveles: aseguradora-prestador-afiliado, otra FOSYGA y EPS, con la negación o retraso de oportunidad del servicio. En el 2010 los ciudadanos presentaron 403.380 tutelas

(demandas) para que sus atenciones fuesen reconocidas dentro de la cobertura del régimen de salud (previamente pagado) resultante en un endeudamiento del sistema público con detrimento de la calidad de la atención (Martínez, 2017).

- **México**

Para México el aspecto de la equidad en la salud como condición pendiente recibe importantes críticas que impugnan los resultados de las reformas implementadas. “La reforma impulsada en México destaca en sus planteamientos conceptuales, estratégicos y programáticos el interés por la equidad en salud. Sin embargo, dado que se trata de una reforma secundaria al proceso de reordenamiento neoliberal y modelada por él, en su implementación predominan los mecanismos orientados a modificar la lógica de financiamiento y gestión de los servicios, así como su racionalidad y eficiencia. Si bien el discurso sobre la equidad persiste a lo largo del proceso de reforma, los logros en esta dimensión son poco relevantes y su contribución a la modificación de los determinantes sociales de la salud es prácticamente nula” (Escudero, 2012).

La distribución del presupuesto público en México observa un incremento sostenido más no importante en el presupuesto público con una distribución inequitativa entre las entidades, al incluir el seguro popular se incrementa el gasto en salud correspondiente a la Secretaría de Salud y en los servicios estatales de salud en un intento de sostener la cobertura en salud, afectando negativamente la asignación del presupuesto hacia otras instituciones como el IMSS y el ISSSTE. El gasto *per cápita* en salud se incrementó en la población asegurada en relación a la no asegurada como resultado (Cabrera, 2015).

## **5. PERCEPCIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL ÁREA DE SALUD SOBRE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS**

- **Colombia**

En una encuesta realizada al personal médico y de enfermería en Colombia afirmaron que las actividades preventivas y de promoción de la salud no habían mejorado, como consecuencia de implementación de políticas económicas en el sector salud, y el 62% de los encuestados reveló que la calidad de la atención médica había disminuido sustancialmente, adicionalmente la insatisfacción laboral y los niveles de estrés se incrementaron y manifiestan que

tenían la necesidad de tener varios empleos a causa del deterioro salarial (Martínez, 2017; Ugalde & Homedes, 2005).

Caso de estudio en Colombia es el cierre del Instituto Materno Infantil en Bogotá, en el cual la conjunción de políticas tanto económicas como laborales llevó a la liquidación de los empleos de dicho instituto, caracterizado por un progreso de descapitalización, daño estructural, falla en la calidad de la atención otorgados por la institución y del lado del trabajador inseguridad laboral, salarios malos y ausencia de prestaciones sociales (Abadía, Pinilla, Ariza, & Ruíz, 2012).

- **México**

Estudios realizados en México específicamente en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) concluyen que existe un fenómeno de desensibilización en la práctica clínica. Consecuencia de una optimización feroz de los recursos y un incremento en la carga de trabajo acorde al modelo neoliberal y su filosofía, ya que demanda una fuerza laboral de perfeccionismo extremo, ignorando necesidades, problemáticas y expectativas propias del trabajador dada su naturaleza humana (Ugalde & Homedes, 2005; Ugalde & Homedes, 2007). Lo anterior repercute en los contextos laborales, las relaciones interpersonales, y los fundamentos éticos que orientan el comportamiento del trabajador, que a su vez impacta desfavorablemente en la calidad de la atención y en el bienestar social de la población (Saldaña & Omasta, 2017).

## **6. COMPETITIVIDAD DENTRO DEL ESQUEMA POLÍTICO-ECONÓMICO DEL SECTOR SALUD**

El concepto de “Competencia” introducido en 1972 por David McClelland, ante la insatisfacción para predecir el rendimiento en el trabajo mediante las medidas utilizadas tradicionalmente. Al profundizar esta línea encontró lo que llamó “Competencias”, las cuales permiten realizar una mejor predicción del rendimiento laboral, para ello era necesario estudiar al sujeto directamente en su ambiente de trabajo y contrastar las características de aquellos que resultan exitosos contra aquellos quienes son solamente promedio (McClelland, 1972).

La conceptualización de competencia está en estrecha relación al trabajo en donde se exige cada vez mayores habilidades individuales. El ser humano ha tenido que adaptarse al contexto que se presenta, desde finales del siglo XX el

ritmo de cambio se ha acelerado cuestionando la capacidad del ser humano para adaptarse (Hernández, 2016).

## **7. CONSTRUCCIÓN DE SUBJETIVIDADES EN EL PERSONAL MÉDICO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

M. Foucault, realiza una crítica severa y radical sobre grandes temas – históricos, médicos, jurídicos y filosóficos- que finalmente lo conduce a proponer un diagrama sobre las formas de objetivación que transforman a los seres humanos en individuos sujetados. El autor toma al sujeto como pieza central de sus análisis filosóficos, elaborando una serie de trabajos entorno a la historicidad del conocimiento y del sujeto. El objetivo era realizar un recuento crítico-analítico de la historia y proponer un esquema de cómo lo que se asume como verdad se ha ido constituyendo históricamente; es decir, del conocimiento “del sujeto” como un hecho histórico.

Michel Foucault, propone una descripción del individuo como generador de la realidad social, por lo que gran parte de sus investigaciones se enfocaron en examinar las diversas maneras que adquiere el gobierno para vigilar y orientar el comportamiento individual, esta vigilancia y manipulación se da a través de instituciones como las médicas, las escuelas, la fábrica, el ejército, etc. Dentro de estas entidades los individuos adquieren o se adaptan a severas pautas corporales, catalogadas como la manera “correcta y normal” de conducirse y subordinarse que determinará el nivel de éxito, que se impone como garante del orden social (Sossa Rojas, 2011).

En la investigación histórica de la producción de figuras de subjetividad en un hospital universitario de Bogotá, Colombia (de 1942 a 2014) describe que la organización se sustenta en el manejo de los recursos humanos para alcanzar y optimizar la eficiencia, concluyendo que los discursos y las acciones psicológicas se utilizan para obtener un efecto específico y planeado, entre los relevantes para este tema esta: la individualización de los sujetos, la homogeneización de los procesos o pensamientos que hace factible utilizarlos como dispositivos de control (Henriques, Hollway, Urwin, Venn, & Walkerdine, 1998).

## 8. EFECTIVIDAD Y SUBJETIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SISTEMAS DE SALUD

En general las investigaciones sobre efectividad no consideran al individuo, su contexto y/o su subjetividad como elemento clave para su desarrollo organizacional, sin embargo es indispensable para la institución al momento de alcanzar las metas propuestas contar con individuos normalizados que adquieran y practiquen estrategias convenientes a los objetivos establecidos. Sin embargo, los individuos responsables de llevar a cabo estas estrategias y alcanzar los objetivos son los mandos medios, los cuales, pasan desapercibidos como sujetos de investigación aun siendo parte esencial del fenómeno organizacional deformado.

Para comprender el fenómeno mencionado anteriormente desde la perspectiva de los mandos medios, el constructo sujeto y la descripción del proceso para la constitución de la subjetividad hemos tomando como base las concepciones y argumentos de M. Foucault, que refieren maneras para describir al individuo y se transforman en argumentos que se escudan en órdenes específicos (Sisto, 2000). De esta manera, desde una visión discursiva (Potter & Wetherell, 1987), se intenta disculpar acciones determinadas, por mencionar un ejemplo: la implantación de conductas sociales específicas.

Foucault, argumenta que cada individuo establece una relación consigo mismo producto de su contexto y saber, que lo lleva a conducirse de una u otra forma dentro de las sociedades a las que pertenece (social, familiar, laboral, personal, etc.), estableciendo una noción práctica del sujeto con el yo o una práctica moral, por tanto, es la “forma” en que se establece esta relación lo que determina la moralidad de un acto o práctica. Sin embargo, para Foucault no es suficiente con cumplir o adaptar el yo a las prescripciones morales establecidas, se requiere que el sujeto moral en sí mismo actúe “sobre” sí mismo, específicamente “el sujeto se compromete a conocerse a sí mismo, a controlarse, desafiarse, perfeccionarse y transformarse” (Foucault, 1989).

Para comprender lo anterior, es necesario mencionar que Foucault describe la moral utilizando tres líneas de ponderación: “código moral” como “el conjunto de valores y reglas propuestos a individuos y grupos, en una moda menos explícita con diferentes aparatos prescriptivos”; la “moralidad de los comportamientos” como “los comportamientos morales de los individuos a medida que se adaptan o no a las reglas y valores establecidos sobre ellos”; y finalmente “la constitución del sujeto moral” (Castro, 2011).

Además, Foucault propone y desarrolla un análisis amplio de las formas de poder y subjetividad en lo que llamó las sociedades disciplinarias, tales sociedades tienen como lógica la normalización, que se fundamenta en el principio de que todos los sujetos deben vivir bajo un mismo patrón de conducta (Foucault, 1975).

En la búsqueda de sus metas, las sociedades disciplinarias establecen estrategias para que la normalización se lleve a cabo de manera eficiente. La articulación de las estrategias requiere de acciones coordinadas de elementos muy diversos tales como las instituciones, la producción de saberes, implementación de procedimientos, etc., que finalmente actúan bajo principios comunes.

Los individuos inmersos en un sistema público se encuentran inmersos en una biopolítica que se sirve de la estadística y otras entidades administrativas de regulación, siendo así que un individuo se reduce a: evaluaciones y cantidades, manipulables por la burocracia política. Por lo anterior surge la necesidad de comprender los vínculos del sujeto desde una perspectiva foucaultiana para evidenciar los procesos de subjetivación del mismo, manifiesta a través de prácticas morales y prácticas discursivas. Se presenta una relación estrecha entre el individuo y el poder donde se utiliza activamente la evaluación, la norma, los dispositivos de dominio concernientes a las tecnologías políticas de la sociedad, las cuales establecen pautas de conductas y actitudes aceptadas y aquellas inconvenientes, confiriéndole el poder de dirigir al sujeto y determinar su comportamiento.

En el sistema mexicano de salud, la concepción del Modelo de Competitividad parte del enfoque de competitividad, adaptándolo a los servicios públicos de salud. Coloca como objetivo central la satisfacción del usuario en todas sus necesidades, es alrededor del paciente o usuario de donde se disponen los elementos para alcanzar la mejora de los procesos de servicios.

## **9. INVESTIGACIÓN SOBRE SUBJETIVIDAD EN MANDOS MEDIOS DEL IMSS (INSTITUCIÓN PÚBLICA DE SALUD EN MÉXICO)**

La investigación realizada pretende describir cuales son las formas y/o los planos de constitución subjetiva en personal de mandos medios del área médica que determinan las prácticas morales con relación a la estrategia de competitividad en una unidad de primer nivel de atención del IMSS en Ciudad

Juárez, México. El modelo institucional de competitividad que se analiza en este estudio se promovió en México desde la década de 1990, y se alinea a los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Para llevar a cabo este propósito, se utiliza la metodología de estudio organizacional bajo un enfoque cualitativo, mediante un estudio de caso con la finalidad de describir cómo se desarrolla la constitución subjetiva entendido desde las prácticas morales en relación con la estrategia de competitividad en mandos medios del IMSS, desde su perspectiva y la concepción particular que éstos tienen de los elementos que integran dicho modelo aplicado al ámbito institucional y de salud.

A continuación, se esquematiza el proceso de elaboración de la investigación destacando: la perspectiva de análisis que se adoptó en el presente estudio, la orientación metodológica consecuente, la estrategia de investigación, los métodos empleados, así como consideraciones respecto al proceso mismo de la investigación y el empleo de enfoques cualitativos en los estudios de organización. Figura n.º 20.

Las preguntas de investigación de este proyecto, se enfocan en describir el cómo se desarrolla la constitución subjetiva de los miembros del equipo en mando medio del área médica y el análisis de los discursos empleado en la estrategia de competitividad del modelo institucional de competitividad que se promueve en el IMSS.

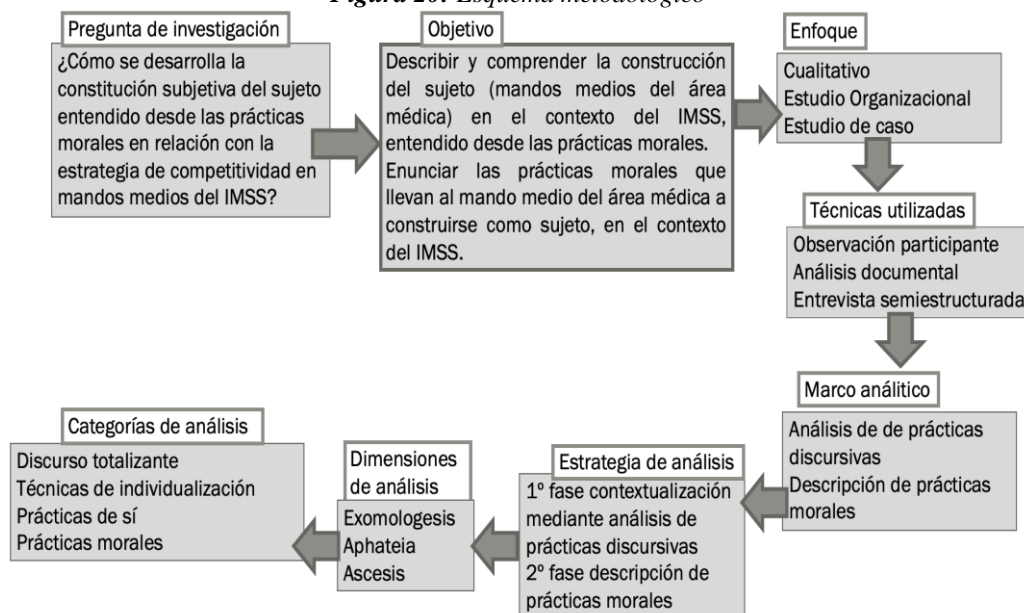
La cuestión a investigar o propuesta de esta investigación va direccionada hacia las formas en que se llevan a cabo las interacciones entre dos grupos de directivos con diferente jerarquía (MM y directivos) que participan en el proceso evaluado (atención a la salud). Si bien, las interrogantes a investigar se estructuran aceptando el supuesto que el presente trabajo de investigación intenta reconstruir, describir e interpretar los datos obtenidos a través de información directa y/o documental ya sea utilizando documentos institucionales y entrevistas a los colaboradores o actores, el objetivo va encaminado a recolectar y reconstruir significados, utilizando diferentes técnicas o recursos para comprender o acceder a la información flexible y desestructurada generada en los diversos discursos, empleando un método más inductivo que deductivo mediante una propuesta holística y concreta (Brewerton & Millward, 2001; Hancké, 2009; Pawar, 2009).

En la teoría de la organización la estrategia de competitividad como mejora continua, utilizada como estrategia de acción, demanda para establecerse y operacionalizarse un proceso sistemático y coordinado desde la cúpula a la base



de la organización, por consecuencia en este estudio se lleva a cabo el análisis de las prácticas discursivas contenidas en mensajes explícitos e implícitos que fluyen al interior de la organización, utilizando para este fin la técnica de investigación documental como son: oficios de operación, reportes de evaluación, correos de control, etc., analizados conjuntamente con documentos normativos aplicando para facilitar el proceso la metodología propuesta por Montano (Montano, 2015), la cual se aborda en la operacionalización descrita más adelante.

**Figura 20: Esquema metodológico**



**Fuente:** Elaboración propia

Los objetivos específicos de la investigación se enfocan en comprender las formas de subjetividad generados como consecuencia de los procesos disciplinarios al interior de la organización y la subjetivación del sujeto, aplicando la metodología propuesta por Montano (Montano, 2015).

Para explicar dicha relación se esquematiza en la tabla 22 que se presenta a continuación, donde es posible presentar las relaciones entre los criterios elegidos del modelo de competitividad (Talento humano y planeación estratégica) y los elementos descritos por Foucault, e identificar los elementos que intervienen en el proceso de apropiación del discurso institucional desde diferentes fuentes de información dentro de la institución y su relación con las

conductas (prácticas morales) desempeñadas por los sujetos de estudio así como los elementos utilizados para su evaluación.

**Tabla 22:** Relaciones entre marco analítico y el modelo de competitividad del IMSS

<b>Criterio para análisis del Modelo de competitividad</b>	<b>Categorías Foucaultianas</b>	<b>Categorías de competitividad</b>	<b>Elementos de evaluación</b>
Talento Humano	Normalización	Habilidades	Comunicación
			Toma de decisiones
	Corrección	Vigilancia Jerárquica	Evaluación del desempeño
	Objetivación	Aislamiento	Retroinformación
Planeación estratégica	Normalización	Visualización de objetivos	Herramientas administrativas
	Corrección	Colaboración	Comunicación
	Objetivación	Flexibilidad ante cambios	Implementación del modelo

**Fuente:** Elaboración propia

Finalmente la triangulación entre las prácticas discursivas, la observación y las entrevistas describe y delimita la referencia contextual donde lo observado (conductas) y lo expresado (percepciones) toman forma y configuran una respuesta a la pregunta de investigación: ¿Cómo se desarrolla la constitución subjetiva del sujeto desde las prácticas morales en relación a la competitividad en mandos medios del IMSS? Que se aborda en los resultados y la discusión.

Al integrar toda la información recolectada en el transcurso de la investigación y posterior a su organización y análisis de los resultados obtenidos, se es capaz de apreciar o dibujar las relaciones que se manifiestan implícitamente durante los quehaceres cotidianos de los mandos medios del IMSS, antes de ahondar en ellos concretamente se presenta un esquema que pretende esquematizar y describir dichas relaciones en la Tabla n.º 22.

## 9.1 Resultados

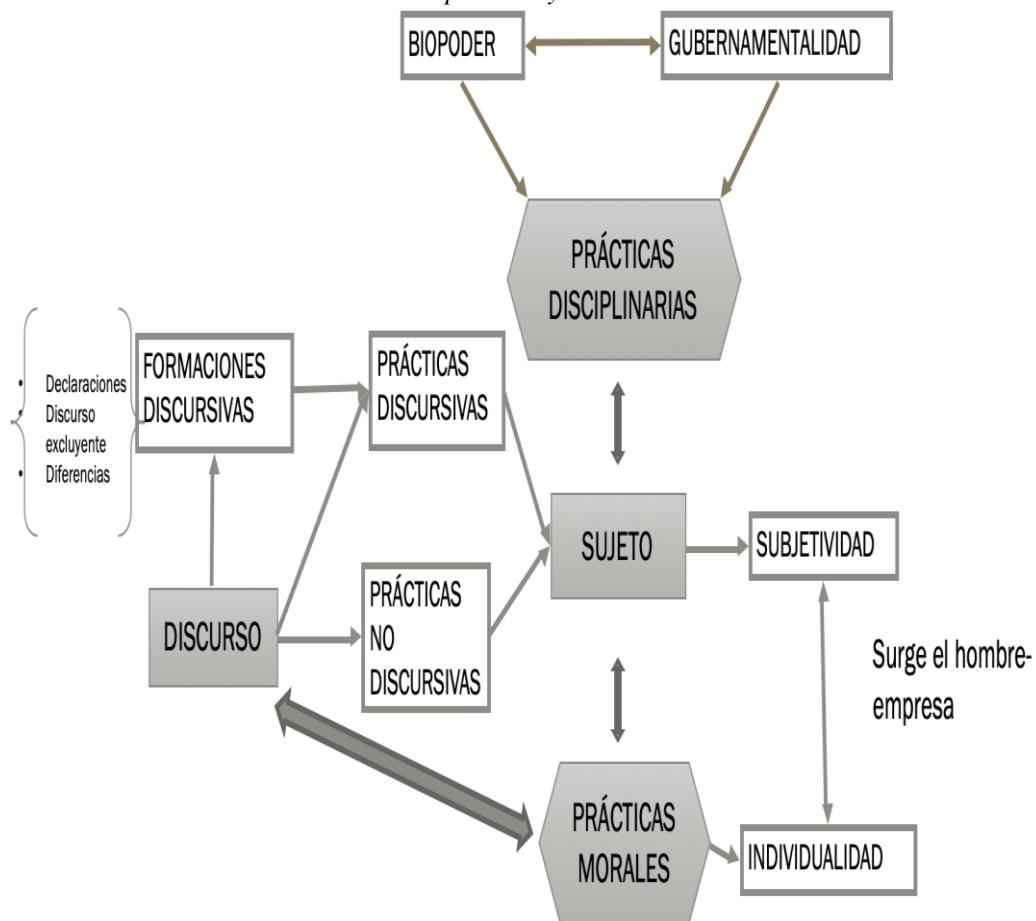
La consecuencia que generan los discursos oficiales transformados y legitimados mediante las formaciones y posteriores prácticas discursivas y no discursivas ejercidas sobre el sujeto de estudio se estructuran en dos componentes: por un lado la experiencia y conocimiento individual del sujeto y por otro los dispositivos de control y/o poder que actúan sobre él, esto hace que cada sujeto al constituir una subjetividad no solo reacciona individualmente ante

las prácticas disciplinarias a las que está sometido sino que se alza distinto mediante sus prácticas morales, la conjunción en este sujeto de la subjetividad y la individualidad concluyen en la formación del llamado hombre-empresa, el cual no es más que un sujeto autoconstituido el cual se reconoce a sí mismo un como objeto al servicio de un trabajo específico.

Aun cuando el objeto de estudio de esta investigación no son las prácticas discursivas, estas ejercen un rol protagónico en la subjetividad del sujeto, dando a este el marco referencial desde diferentes perspectivas, objetivos y disciplinas del saber colectivo que llevan a aceptar o sobrellevar el entramado dinámico de relaciones de poder que inciden y reconstituyen su subjetividad y transformándolo en sujeto a condición de adecuarse a la normalidad, esto es según Foucault un individuo sólo será sujeto, en tanto pueda ser “sujeto económico” u “hombre-empresa”. En resumen, podemos asumir que las influencias de las prácticas discursivas modifican e inciden en la percepción de la verdad en el sujeto y todo aquello consecuente de esta verdad interiorizada se manifiesta en conductas, intencionalidad o voluntad, no es más que el ajuste que el propio individuo hace de un saber valuado como verdadero (conocido mediante el discurso) y qué condiciona sus acciones

Se ha declarado en el presente estudio que, las prácticas discursivas constituyen un “régimen de justificación y aceptación”, en otras palabras, una decibilidad de enunciados que se auto justifica y sostiene, al tiempo que va estableciendo relaciones de poder desde las mismas palabras. Este régimen establece a su vez, una repetitividad del enunciado que se evidencia cuando éste surge en diversos discursos, transformándose, permeándose y manteniéndose al mismo tiempo. En el caso de la presente investigación, se evidencia que el régimen de aceptación se fundamenta en la reproducción y transformación del enunciado de “mejora continua” tomando como punto de enfoque la implementación de la estrategia de “competitividad”. De esta manera, las dos fases de este apartado se relacionan con la consecución del objetivo planteado: la descripción del cómo se gesta la constitución subjetiva manifiesta en prácticas morales de los equipos de trabajo en el área médica de mando medio tomando como referencia la estrategia de competitividad dentro de una institución proveedora de servicios de salud, como lo es el IMSS.

**Figura 21:** Relaciones entre el discurso, el sujeto con las prácticas disciplinarias y morales

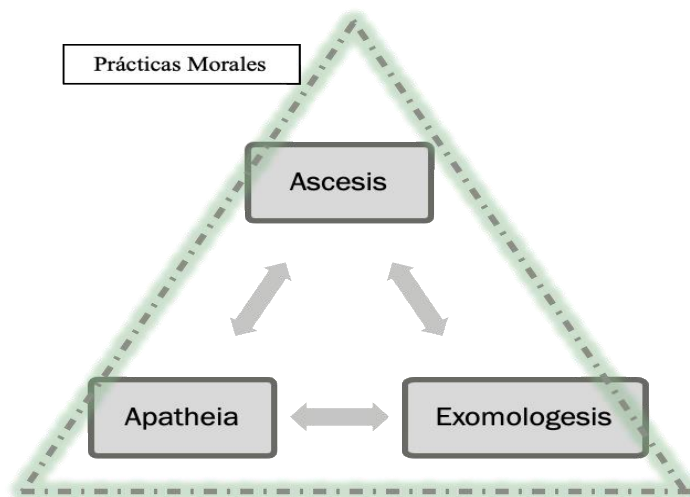


**Fuente:** Elaboración propia

Las observaciones complementadas con las entrevistas a los sujetos ponen de manifiesto que las prácticas morales observadas son dinámicas y se construyen en un ir y venir entre las diferentes dimensiones sin que estas constituyan fases o niveles. Las dimensiones de análisis que se utilizaron en esta investigación se tomaron del modelo de Montano (Montano, 2015) son tres: *Exomologesis*, *Apatheia* y *Ascesis* que muestran cada una características particulares que se abordan brevemente más adelante en la discusión para dar énfasis y concreción a los resultados, cabe recordar que aun cuando se describen separadamente (por razón pedagógica) estas dimensiones se interponen entre sí en constante flujo dinámico de acuerdo a la contexto que vive el sujeto.

Retomando el modelo de Montano (Montano, 2015) que confiere a las prácticas morales tres dimensiones las cuales se representan en un esquema con la finalidad de dar apoyo a la comprensión. Figura n.º 22.

*Figura 22: Componentes de las Prácticas Morales*



**Fuente:** Elaboración propia (fundamento en modelo montano 2015)

Los sujetos que transitan por estas fases adquieren las características de cada uno de acuerdo a la circunstancia en la que se encuentran así que para describir en términos generales cada una de estas dimensiones se tratan de forma separada.

Tomando como base los argumentos de Foucault donde lo más destacado es precisamente la construcción de percepciones y puntos de vista coherentes derivados de discursos legitimados, el sujeto se transforma en agente de discurso, donde su relación con la verdad está relacionada exclusivamente a su adaptación a la norma establecida, es decir, según Foucault (evidente en la presente investigación) la relación de los sujetos con la verdad se lleva a cabo a través de la enunciación del discurso institucional, establecida como tal mediante los diferentes dispositivos disciplinares que a su vez son los responsables de la constitución subjetiva del sujeto, donde el sujeto ejerce un papel activo en el proceso de subjetivarse a sí mismo, es decir de buscar su autonomía y de poner en práctica su libertad.

Desde este esquema podremos inferir como se moldean las subjetividades para lograr objetivos institucionales específicos, la planeación estratégica parte

de los discursos y como estos penetran en los individuos manifestándose en prácticas morales en sus diferentes elementos que a su vez se evidencian en acciones moldeables, medibles y normalizarles de acuerdo a las características de los sujetos, se utiliza constantemente la estrategias educativa como dispositivo disciplinario que lleva a la adquisición del conocimiento “correcto” para la institución haciendo al sujeto: flexible y colaborador, que acepte y descubra la verdad institucional transformándose cooperativamente de individuo a sujeto constituyendo activamente su propia subjetividad; de esta manera se autoconstituye, se manifiesta y comporta de acuerdo a las formas esperadas: apegándose a las normas impuestas, respetando y promoviendo los códigos, buscando los objetivos planteados y replicando los discursos.

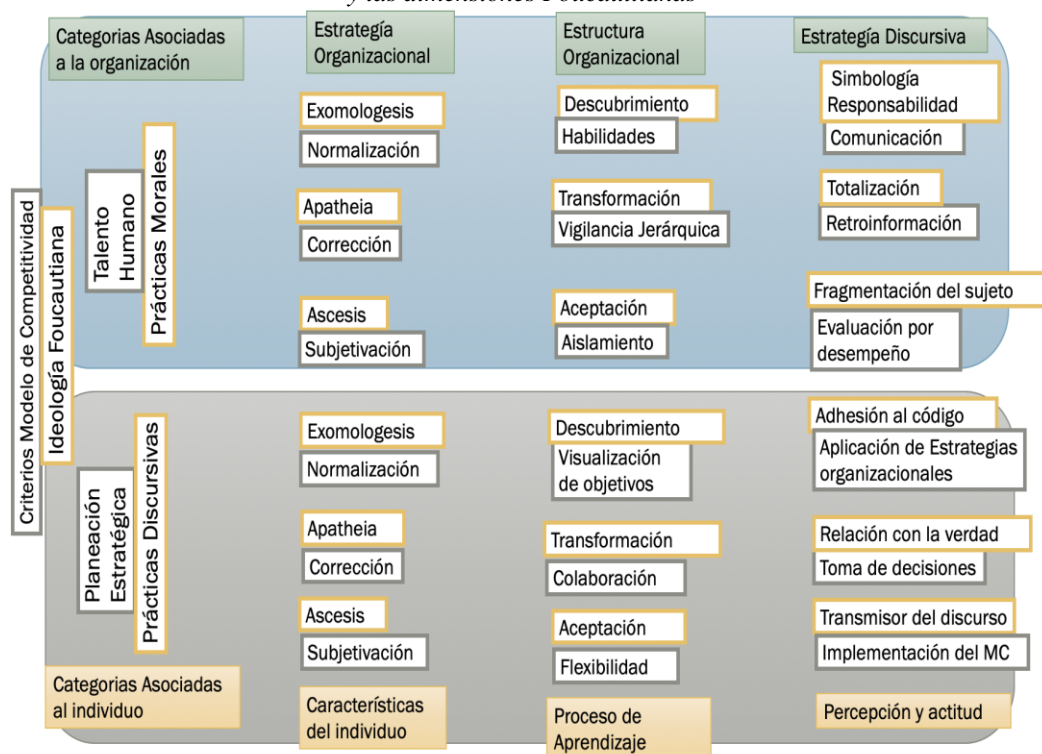
Por la otra parte, las categorías propias de la organización inciden sobre el talento humano y sus conductas, trabajan con dispositivos de control desde la corrección, normalización y subjetivación de acuerdo a las manifestaciones de una conducta evaluable. En lo expresado por los entrevistados no se evidencia una identidad asociada a la institución, es decir: la subjetividad del mando medio operativo es en ocasiones resultado de fuerzas ejercidas sobre él, de mecanismos normalizadores que la organización produce para favorecer un tipo de mentalidad congruente con las condiciones del trabajo. Por tanto de le reconoce como “ellos”: a los mandos administrativos a nivel central o delegacional y como “nosotros”: los mandos medios operativos.

La prioridad general es cumplir los objetivos organizacionales, una herramienta frecuentemente utilizada es el poder disciplinario que se ejerce sobre los sujetos en todos los niveles estructurales y jerárquicos, transformándose y dando lugar a la vigilancia jerárquica. Este disciplinamiento, dentro de las prácticas morales representa el de mayor efecto sobre la transición hacia la conformación de la subjetividad, durante este proceso el cuerpo punto objetivo para el proceso de subjetivación; es decir, se pretende producir un cuerpo normalizado y con esta modelación establecer una vía por la cual gobernar el comportamiento del sujeto. Así el cuerpo se transforma a superficie donde se esculpen las condiciones normativas de la organización y desde ahí ese mismo cuerpo se integra al recinto disciplinario donde confluyen tiempo, espacio, fuerzas combinadas, miradas y la sanción que se transforman en estrategias de vigilancia y control, cada uno de estos elementos son visibles en los mandos medios de nuestro estudio y resaltan en los relatos de estos sujetos. Sin embargo se hace más evidente al observar sus conductas, en sus formas individuales de responder ante las demandas laborales cotidianas y desde diferentes ángulos: defendiendo al líder, admitiendo responsabilidades, flexibilizando sus horarios (sacrificio para lograr la trascendencia o permanencia en el puesto) siendo esta

última la que más destaca y la que de mayor mención tiene es la obtención de beneficios implícitos y explícitos del puesto, como lo es el poder sobre otros (aun cuando sea mínimo) el nivel jerárquico ostentado, el beneficio económico alcanzado, y la libertad obtenida a través de la sumisión al líder o a las indicaciones que emite.

Finalmente: ¿Cómo se ejercen las prácticas morales en mandos medios del IMSS?

**Figura 23:** Relaciones entre las dimensiones organizacionales del MC y las dimensiones Foucaultianas



**Fuente:** Elaboración propia

Finalmente el sujeto integra la parte organizacional a su subjetividad, adoptando simbologías, replicando discursos, totalizado y fragmentado manifestando cierto sentido de pertenencia y de estabilidad: lo que se observa no es más que una normalización de individuos en dos categorías: personal de confianza y sindicalizados: dos grupos que se confrontan desde diferentes posturas y que se traduce en perdedores y ganadores. Se expresa y reconoce que lo que se tiene es derivado o consecuencia del trabajo realizado en la institución

y que aun cuando no se exprese explícitamente existe temor a perder aquello que se ha conseguido como son: trabajo, dinero, reconocimiento y los beneficios adicionales, esto se encuentra en las narraciones con diferentes grados de expresión que favorece los procesos particulares de subjetividad hacia la empresa y lo que representa. Figura 23.

Podría sonar contradictorio que estos individuos son capaces de ejercer un poder sobre sí mismos para la construcción y creación de su propia subjetividad, sin embargo, a la par esta autonomía y libertad le permite un espacio de resistencia (generalmente implícita) que constituye un juego de poder por el cual define y de línea una identidad. Las observaciones realizadas y los análisis derivados muestran como las acciones, actitudes y percepciones en los sujetos de estudio conforman una ética compatible con la ética Foucaultiana donde esta misma (ética) le permite al sujeto resistirse a los dispositivos de control propios en el régimen de relaciones saber, poder y subjetividad, de esta manera este sujeto particular observado es producto de autoconstituirse activa y conscientemente, de una relación y una respuesta ante los mecanismos normalizadores de su ámbito laboral.

Resumiendo se originan respuestas a la subjetividad por parte de los sujetos visible en sus conductas cotidianas (prácticas morales) en relación a la estrategia de competitividad encontramos concordancias que se generan por parte de la institución y como un elemento en la autoconstitución del sujeto.

## 9.2 Discusión

Los sujetos objetos de estudio en la presente investigación constituyen, en sí mismos, una unidad de análisis única con características específicas, conformados como una heteronomía, ya que actúan sobre él los diferentes saberes disciplinarios impuestos sobre cada individuo a través de las relaciones de poder, gestándose una subjetivación en la que el mismo sujeto participa activamente de maneras conscientes o no. Es así, como este sujeto inmerso en un contexto social, político, económico, se constituye como resultado de un periodo histórico determinado y en un área geográfica específica como sujeto individual y a la vez forma parte de una colectividad. En este sentido, nuestro sujeto de análisis, tal como lo plantea Foucault, se transforma a sí mismo de acuerdo y en relación a la verdad que contribuye a establecer mediante su interacción con las prácticas discursivas y no discursivas interconectadas entre diferentes disciplinas y saberes con las que interactúa, conformándose en individuos sujetos y sujetados a estas verdades las cuales decide agenciarse.



En este tenor, la subjetividad como la apropiación del individuo a un discurso, ya sea de forma intencionada o no, con la finalidad de vestirse de autoridad en relación con la proximidad del que decir o hacer con la verdad; siendo nuestro sujeto estudiado líder o pastor en una colectividad que inviste al mando medio de autoridad para reproducir los discursos hegemónicos de los que se apropia e integra como parte de su constitución de verdad, que además, determina sus prácticas morales y éticas en la cotidianidad.

Sin embargo, aun cuando la perspectiva de investigación se sujeta a la visión Foucaultiana sobre la transformación subjetiva del sujeto, es necesario complementarla con el análisis de James C. Scott sobre las formas de comprender las relaciones de poder, los procesos de dominación y las estrategias de resistencia desde la perspectiva del sujeto sumiso, lo que perfecciona la visión de M. Foucault, debido a la identificación en los sujetos de estudio de esta investigación de formas de insubordinación, resistencia y discontinuidad en respuesta a las prácticas disciplinarias o como una forma de escape a las diferentes formas de dominación (Martínez, 2017).

La organización analizada muestra algunos rasgos posmodernos, particularmente la fragmentación de su estructura y en cuanto a las dimensiones de una especialización flexible. La fragmentación tiene como consecuencia que los trabajadores se vuelvan más susceptibles de ser tipificados en al menos una de las identidades corporativas. En este sentido, la constitución subjetiva se convierte en un aspecto más de la gestión organizacional, como un tipo de dispositivo de control.

Las manifestaciones de verdad en mandos medios son evidentes desde su posición constitutiva, la cual van continuamente auto conformando. Son o deben ser ejemplo del apego a la norma establecida por la institución, y esta va desde: uso de uniforme, moldeamiento del cuerpo y del espacio hasta la reproducción de conocimientos con aplicación de esta norma bajo la premisa de retribución expresado en reconocimiento jerárquico o económico. Aun es evidente en la actualidad como se expresan las formas de dominación propuestas por Foucault, por ejemplo, cómo responden los sujetos a estas acciones disciplinarias; simultáneamente a esta constitución subjetiva, subsiste aquello que Scott define como “economía moral” una respuesta en situaciones límite donde se desarrolla el sujeto de estudio y conlleva el principio de aversión al riesgo, en este principio el sujeto es reactivo para adquirir nuevas habilidades o innovar, aferrándose a procedimientos ya establecidos que le brindan seguridad debido a su fiabilidad demostrada con antelación.

Por otra parte, se reconoce como un elemento esencial en el puesto, el sacrificio de tiempo y calidad de vida personal a favor del desarrollo profesional dentro de la institución, sin embargo, en las conductas se observan actitudes de doble moral como: a) son la vigilancia del apego por parte de “otros” y no de ellos a las reglas, b) el reconocer y evidenciar las faltas o carencias de los demás y c) justificar los incumplimientos bajo la premisa de carencias propias de una institución pública.

Cabe contrastar las propuestas de Scott en referencia a convencer al sujeto para aceptar determinada ideología que como él mismo manifiesta: “El objetivo implícito de estas ideologías no es convencer sino controlar; mejor dicho, pretenden controlar convenciendo. En la medida que tienen éxito moldeando el comportamiento, logran un objetivo de clase también...” en el contexto de esta investigación, los individuos estudiados ostentan banderas de oprimidos contra opresores (oprimido y opresores), creando un balance simbólico de poder que perpetúa las conductas entre contrincantes y las hace aceptables.

Así, esta tesis doctoral, contribuye a comprender como la constitución de la subjetividad se manifiesta en prácticas morales de los mandos medios de una unidad médica de primer nivel del IMSS en su rol como tecnología de gubernamentalidad. En particular, la investigación se ha centrado en reconocer las prácticas morales realizadas por los mandos medios como consecuencia de la sujeción a las reglas de juego que impone y determina la institución. La subjetividad se conforma mediante la exposición e inmersión del sujeto en el contexto organizacional a través de prácticas discursivas y no discursivas que se generan de las formaciones discursivas desplegadas por la propia organización.

Adicionalmente, pone de manifiesto actitudes de resistencia que expresan simultáneamente los sujetos, de formas generalmente inconscientes, y que genera una constante diferencia entre los que emiten las indicaciones o estrategias y aquellos que las llevan a acabo o implementan. Esta lucha se manifiesta entre cada nivel jerárquico de la institución, donde cabe traslapar el ejemplo de Scott, hasta este contexto, al jefe (el rico en el caso de Scott) se le critica a sus espaldas; en lo que al subalterno mando medio, para esta investigación (pobre en el ejemplo de Scott), se le critica no solo en su cara sino incluso en público, reflejando otra faceta del poder social que muestra las diferencias entre los comportamientos “dentro y fuera de escena”, donde aun cuando el poderoso ejerce el control, el subalterno se resiste mostrando comportamientos que eluden este control y que son sutilmente percibidos, por tanto, no pueden ser criticados o sancionados.

## 10. CONCLUSIÓN

En este sentido, se destacan aportes puntuales de esta tesis doctoral en los aspectos teóricos, metodológicos, prácticos y administrativos:

- **Aspecto teórico.** Esta tesis aporta una trama comprensivo-interpretativa de la constitución subjetiva de las prácticas morales, como una tecnología de gubernamentalidad, que es intrínseca y constitutiva de la gestión administrativa de la institución de salud para la constitución de sujetos flexibles ante los cambios contextuales con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos.
- **Aspecto administrativo.** Esta tesis realiza una aportación para el contexto local, sobre la interrelación del conocimiento en el campo de la administración pública, con visiones interdisciplinarias y críticas a la gestión en salud a través de la interpretación del pensamiento Foucaultiano, que visualiza las consecuencias de las interacciones entre las formaciones discursivas y la normatividad que da como resultado subjetividades diversas y heterogéneas.

Ahora bien, las principales conclusiones de la tesis doctoral se presentan desde la perspectiva Foucaultiana, donde las prácticas morales dentro de una institución pública de salud se entienden como una práctica normativa, sujeta, social e institucional, que es intrínseca y constitutiva de las relaciones saber-poder, es decir, que define formas de saber, poder y modos de subjetivación y moldean el contexto laboral y el tipo de personas que desarrolla o que espera llegar a constituir.

Sin embargo, sería irresponsable y limitante el pretender que dentro de una sociedad laboral con décadas de existencia, como lo es la del IMSS, el fenómeno social encuadra en la perspectiva de Foucault exclusivamente o que los subordinados aceptan sin resistir la dominación impuesta, nada más alejado de la realidad; ya que las manifestaciones propias, los discursos explícitos e implícitos, describen “otro sentimiento” o como lo denomina Scott: “resistencia” y es a través de estas conductas, discursos encubiertos, rumores, de bromas quejas donde el “sujetado” despliega sutilmente el cómo percibe, comprende y en apariencia acepta su dominio y sin embargo se resiste a él; de una forma tal que no afecte el estatus alcanzado o degenera en la pérdida de beneficios (Barraza, 2001).

Como dispositivo de control, las prácticas morales participan o infieren en la conducción de la conducta de la población observada llevándola a la sujeción, no ejerce su poder como dominación activa sino, como una acción a distancia que mediante las reglas de juego busca que los sujetos dirijan

autónomamente su propia conducta (subjetivación) y se adhieran voluntariamente a las expectativas manifiestas por la organización.

La subjetivación conlleva la transformación en el modo de ser del individuo, es una conjunción de diversas relaciones: con uno mismo, de uno con los otros y de uno con la verdad. El proceso de subjetivación va más allá del contexto actual del sujeto, de la organización en que labora o los diferentes dispositivos de control que lo normalizan. Reconoce que todo conocimiento adquirido y la acción consecuente se condicionan por un sistema socio-histórico, además se integra a las experiencias particulares correlacionadas al saber, las relaciones de poder y las formas de subjetividad.

Lo observado en mandos medios del IMSS durante esta investigación, resalta que toda acción y respuesta deriva y termina en el conocimiento individual y responde a este contexto histórico el cual se modifica constante y continuamente, estas condiciones gestan las experiencias del sujeto y estas experiencias están expuestas a modificarse, convirtiendo a estos sujetos en una realidad autoconstituida y flexible que se reinventa periódicamente ante diversos escenarios.

Si bien, el sujeto se auto constituye (y subjetiviza), las organizaciones usan deliberadamente dispositivos de control como estrategias constantes y dinámicas de poder; entre las más destacas que se observan están la fragmentación de actividades, uso de horarios fijos y tiempos predeterminados, además el reconocido uso del sistema de recompensas y sanciones que aún consigue la permanencia de un orden o de un poder normativo. Es en las instituciones del Estado, donde se manifiesta con claridad el poder pastoral, lo cual es muy evidente en las respuestas de los sujetos de estudio, donde ésta forma de poder se obtiene con base en relaciones de confianza, de corte emocional o terapéuticas, donde el líder ejerce y manifiesta el poder a través del cumplimiento del deber y de una abnegación resultado de la autoconstitución previamente descrita. De esta manera, la acción moral surge como resultado de las interacciones consigo mismo, la autoconstitución del propio sujeto, el individuo define su posición en respuesta a su percepción de la verdad, fijándose un modo de ser, se autoevalúa perpetuamente y se transforma a sí mismo, perfeccionándose.

## 11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abadía, C., Pinilla, M. Y., Ariza, K., & Ruíz, H. C. (2012). Neoliberalismo en salud: la

- tortura de trabajadoras y trabajadores del Instituto Materno Infantil de Bogotá. *Revista de Salud Pública*, 14, 18-31.
- Atun, R., De Andrade, L. O. M., Almeida, G., Cotlear, D., Dmytraczenko, T., Frenz, P., Muntaner, C. (2015). Health-system reform and universal health coverage in Latin America. *The Lancet*, 385(9974), 1230-1247.
- Barraza, M.L.T. (2001). James Scott. Los dominados y el arte de la resistencia. México: Era, 2000. *Estudios Sociológicos*, 19(57), 857-860.
- Brewerton, P. M., & Millward, L. J. (2001). *Organizational research methods: A guide for students and researchers*: Sage.
- Cabrera, E. J. (2015). El modelo neoliberal en América Latina. *Sociológica México* (19).
- Castro, E. (2011). *Diccionario Foucault: temas, conceptos y autores*.
- Cotlear, D., Gómez-Dantés, O., Knaul, F., Atun, R., Barreto, H., Ivana, C., Frenz, P. (2015). La lucha contra la segregación social en la atención de salud en América Latina. *MEDICC Review*, 17(S1), 40-52.
- Dantés, O. G., Sesma, S., Becerril, V. M., Knaul, F. M., Arreola, H., & Frenk, J. (2011). Sistema de salud de México. *Salud pública de México*, 53, s220-s232.
- Echeverri López, E. (2002). La salud en Colombia: abriendo el siglo... y la brecha de las inequidades. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 1, núm. 3, septiembre, 2002, pp. 76-94 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 1(3), 76-94.
- Escudero, J. C. (2012). La salud colectiva en la crisis mundial. *Revista Cubana de Salud Pública*, 38, 491-494.
- Feo, Ó. (2008). Las políticas neoliberales y su impacto sobre la formación en salud pública. *Medicina Social*, 3(4), 275-284.
- Foucault, M. (1975). 1976: *Vigilar y castigar*. S. XXI, Buenos Aires.
- Foucault, M. (1989). *Os Intelectuais e o poder: Conversa com Michel Foucault e Gilles Deleuze*.
- Foucault, Michel. Microfísica do poder. Organização e Tradução de Roberto Machado. *Rio de Janeiro: Graal*, 69-78.
- Fred, R. (2013). D.(2013). *Conceptos de administración estratégica*, 14.
- García, F. V. (2011). *La invención del racismo: Nacimiento de la biopolítica en España* (Vol. 286): Ediciones Akal.
- Goic, A. (2015). El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente. *Revista médica de Chile*, 143(6), 774-786.
- Gómez, F. M. B. (2016). Influencia de los líderes en la cultura de los sistemas de gestión. *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional*, 29(1), 74-82.
- Granados-Cosme, J. A., Tetelboin-Henrion, C., Garduño-Andrade, M. d. I. Á., Rivera-Márquez, J. A., & Martínez-Ojeda, R. H. (2011). Análisis cualitativo del abasto de medicamentos en México: evaluación en los servicios a población no asegurada. *Salud pública de México*, 53, 458-469.
- Guerrero, R., Gallego, A. I., Becerril-Montekio, V., & Vásquez, J. (2011). Sistema de salud de Colombia. *Salud pública de México*, 53, s144-s155.

- Hancké, B. (2009). *Intelligent research design: a guide for beginning researchers in the social sciences: Oxford University Press.*
- Henriques, J., Hollway, W., Urwin, C., Venn, C., & Walkerdine, V. (1998). *Changing the subject: Psychology, social regulation, and subjectivity: Psychology Press.*
- Hernández, J. G. V. (2016). Las reglas cambiantes de la competitividad global en el nuevo milenio. Las competencias en el nuevo paradigma de la globalización. *Red Internacional de Investigadores en Competitividad, 1*(1).
- Homedes, N., & Ugalde, A. (2005). Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso. *Revista Panamericana de Salud Pública, 17*, 210-220.
- Knaul, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M., Juan, M. (2012). The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico. *The Lancet, 380*(9849), 1259-1279.
- Laurell, A. C. (2014). Contradicciones en salud: sobre acumulación y legitimidad en los gobiernos neoliberales y sociales de derecho en América Latina. *Saúde em debate, 38*, 853-871.
- Laurell, A. C. (2016). Las reformas de salud en América Latina: procesos y resultados. *Cuadernos de Relaciones Laborales, 34*(2), 293.
- Laurell, A. C. (2017). La política social y de salud en América Latina: un campo de lucha política. *Cadernos de Saúde Pública, 33*.
- Laurell, A. E. C. (2016). Competing health policies: insurance against universal public systems. *Revista latino-americana de enfermagem, 24*.
- López-Arellano, O., & Jarillo-Soto, E. C. (2017). La reforma neoliberal de un sistema de salud: evidencia del caso mexicano. *Cadernos de Saúde Pública, 33*, e00087416.
- Martínez, M. F. (2017). Inequidad en los sistemas de salud de América Latina: análisis para Colombia, Argentina y México. *VISIÓN-Revista de Investigaciones UNICIENCIA, 2*(1), 71-81.
- McClelland, D. C. (1972). *A sociedade competitiva realização e progresso social: Expressão e Cultura.*
- Molina, G., & Ramírez, A. (2013). Conflicto de valores en el sistema de salud de Colombia: entre la economía de mercado y la normativa constitucional, 2007-2009. *Revista Panamericana de Salud Pública, 33*, 287-293.
- Montano, C. E. (2015). *The Subjectivation of Academic Practice: A Study of Discursive Practices in the Border University, from 1999 to 2012.* (doctoral). El colegio de Chihuahua, Ciudad Juárez, México.
- Patíño, C., Casas, I., Moctezuma, R., & Rivera, R. (2010). Reflections on Institutional Medical Habitus. *Archivos en Medicina Familiar, 12*(4), 106-108.
- Pawar, B. S. (2009). *Individual spirituality, workplace spirituality and work attitudes.* Leadership & Organization Development Journal.
- Pinzón Florez, C. E., Reveiz, L., Idrovo, A. J., & Reyes Morales, H. (2014). Gasto en salud, la desigualdad en el ingreso y el índice de marginación en el sistema de salud de México. *Revista Panamericana de Salud Pública, 35*, 01-07.

- Potter, J., & Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour: Sage*.
- Saldaña, J., & Omasta, M. (2017). *Qualitative research. Analyzing life: Sage Publications*.
- Silva, P. (1999). *El sistema de salud chileno en la actualidad. FONASA: ¿Una reforma en marcha?*
- Sisto, V. (2000). *Subjetivación, diálogos, gritos en la calle. Una aproximación heteroglósica al estudio de la subjetivación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. (Versión electrónica. Disponible en: [http://es.geocities.com/visisto/Biblioteca/sisto\\_dialoheteroglosia.pdf](http://es.geocities.com/visisto/Biblioteca/sisto_dialoheteroglosia.pdf)) [Extraído 7 de oct. 2007].
- Sossa Rojas, A. (2011). Análisis desde Michel Foucault referentes al cuerpo, la belleza física y el consumo. *Polis. Revista Latinoamericana*(28).
- Toraño, R. G., & Montoya, M. C. G. (2000). La reforma de los sistemas de salud en Chile y Colombia: resultados y balance. *Revista de Salud Pública*, 2(2), 97-120.
- Ugalde, A., & Homedes, N. (2005). Las reformas neoliberales del sector de la salud: déficit gerencial y alienación del recurso humano en América Latina. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 17, 202-209.
- Ugalde, A., & Homedes, N. (2007). América Latina: la acumulación de capital, la salud y el papel de las instituciones internacionales. *Salud colectiva*, 3, 33-48.
- Velázquez, R. P., & Carbajal, J. A. I. (2017). Globalización, neoliberalismo y sistemas de salud. *Revista de Direito da Cidade*, 9(3), 1309-1332.
- Vergara-Iturriaga, M., & Martínez-Gutiérrez, M. S. (2006). Financiamiento del sistema de salud chileno. *Salud pública de México*, 48, 512-521.





# **EMPLEO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA: CASO DE ESTUDIO DESDE LA SOCIALIZACIÓN DE LA JUBILACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ, MÉXICO**

**Carmen Patricia Jiménez Terrazas**  
**Armando Ojeda Arredondo**  
**José Ángel Arreola Hernández**

## **1. INTRODUCCIÓN**

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la economía informal afecta a más del 60% de la población del mundo (Gómez, 2019, p.13) y ésta se refiere a las actividades económicas que trabajadores y unidades económicas desarrollan y que están fuera de los sistemas formales de trabajo o que no están sujetos a la legislación laboral (Bertranou, 2007, p. 3-4) y abarcan todas las actividades económicas y ocupaciones. El empleo informal es por lo tanto una actividad laboral de quienes trabajan y perciben ingresos al margen de un control tributario del Estado y de las disposiciones legales vigentes en materia laboral. Se refiere también a la actividad laboral de los trabajadores independientes, los vendedores ambulantes, las trabajadoras de servicio doméstico, los limpiavidrios, entre otros muchos empleos que se pueden mencionar y que tradicionalmente están considerados como informales y que por lo general, son mal remunerados y ofrecen condiciones laborales deficientes, no cuentan con la debida protección legal para las relaciones laborales, son empleos sin protección social, que no brindan estabilidad económica para los trabajadores.

En ocasiones estos problemas son visibles, ya que hay una amplia gama de actividades económicas informales. Algunas características del trabajador informal tienen similitudes en Latinoamérica: bajo salario, las horas de trabajo no son constantes, jornadas de 10 a 12 horas mal pagadas, baja escolaridad y carecen de seguridad social. Para Freije (2001, p. 2) aunque las actividades informales son más visibles en los países en desarrollo como Latinoamérica, también se realizan en países desarrollados. Esto hace suponer entonces, que el empleo informal no sea una problemática exclusiva de Latinoamérica, sin embargo, ya que la tasa de desempleo es un indicador de la viabilidad de las políticas públicas en materia laboral (Rodríguez-Oreggia, 2010, p. 96), las altas tasas de desempleo en los países latinoamericanos son un reflejo de esas fallas laborales que se extienden en cada uno de ellos, en mayor o menor medida.

En cuanto a la protección social de acuerdo a Arenas de Masa (2019, p. 33) incluye tres dimensiones principales: políticas sociales para enfrentar la pobreza, políticas sociales sectoriales y la seguridad social; ésta última dividida a su vez en tres: asistencia social, salud y previsión social. Para el tema de este estudio, en la previsión social se encuentra el sistema de pensiones que se dividen en contributivas y no contributivas, ambas enfocadas a la vejez y discapacidad y la contributiva, además, a la sobrevivencia. Las pensiones contributivas se vinculan a los aportes monetarios del futuro pensionado durante su vida laboral y las no contributivas, son cubiertas en su totalidad por recursos públicos. Murillo-López y Venegas-Martínez (2011, p. 212-213) mencionan que en América Latina los sistemas de pensiones iniciaron a principios del siglo XX bajo el supuesto de empleo formal mediante contribuciones por parte del Estado, empleador y trabajador, asegurando a toda la familia del trabajador mediante sus ingresos y para finales de 1970 todos los países latinoamericanos tenían estos programas contributivos en vigor, con grandes diferencias entre los países.

Este supuesto desde el que se originan los sistemas de pensiones en América Latina, desde la concepción del empleo formal, deja en automático fuera de las pensiones contributivas a los empleados informales. En ese mismo tenor, Lora y Pagés (2000, p. 5) mencionan que tradicionalmente, “los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe han sido regímenes de beneficios definidos, administrados por el sector público, que operan, o bien con una fórmula de reparto simple, donde las pensiones de los trabajadores jubilados se pagan con las contribuciones de los trabajadores aun activos, o con algún arreglo de prima escalonada, donde las contribuciones permiten además constituir una reserva parcial para el pago de las futuras obligaciones pensionales”.

Desde esta óptica los sistemas de pensiones en América Latina son regímenes delimitados para empleados formales, que cotizan en la seguridad social y que pagan impuestos a través de la estructura formal de las empresas o de sus sistemas tributarios para el caso de los autoempleados y empresarios. Este esquema se visualiza con claridad en el indicador cobertura de la fuerza laboral, que mide el grado de protección de seguridad social de la fuerza laboral y en América Latina entre el 2000 y 2005, este indicador es muy heterogéneo y bajo en general, solo tres países por arriba del 50%: Uruguay 65 por ciento, Chile 63.4 por ciento y Costa Rica 52.1 por ciento, mientras que varios de los países presentan tasas muy bajas inferiores al 30 por ciento: Bolivia, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú (Murillo-López y Venegas-Martínez, 2011, p. 215-216).

Ante la baja cobertura de protección social en los países latinoamericanos, los gobiernos han implementado distintas estrategias a través de programas de pensión social no contributivas, como Bolivia con cobertura universal, Ecuador y México con pensiones asistenciales, Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay con cobertura intermedia pero inferior al sistema contributivo y Honduras y El Salvador con baja cobertura en sus programas de pensión no contributivos (Oliveri, 2014, p. 31).

Considerando esta relación entre el empleo informal y la falta de seguridad social y su baja cobertura de pensiones por jubilación, el propósito de este estudio es conocer esta relación del empleo informal y la jubilación, no desde el esquema numérico de indicadores y estadísticas en América Latina, o desde la evolución histórica, normativa y de cobertura que se ha tenido, sino desde la experiencia de quienes viven en el empleo informal y cómo socializan la jubilación, entendiéndola como “ese proceso de adaptación y aprendizaje de los individuos al nuevo rol de jubilación en su entorno laboral, desde los patrones de retiro aceptados normativamente por un grupo, organización o sociedad” (Romero y Jiménez, 2019, p. 52). Por lo que el objetivo de esta investigación es conocer en empleados informales latinoamericanos el fenómeno de la socialización de la jubilación, enfocado en los factores personales, económicos y sociales que favorecen o desfavorecen su preparación económica para el retiro, la protección social con la que cuentan, cuál es su visión sobre la educación para el retiro, así como las mejores formas para garantizarlo mediante un caso de estudio en Ciudad Juárez, México. En este documento se expone a continuación la economía informal y jubilación en América Latina, en México y en Ciudad Juárez por ser el caso de estudio en el que se centra la investigación. Se detalla también la metodología utilizada, resultados y discusión, así como conclusiones.

## **2. EMPLEO INFORMAL Y JUBILACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

En América Latina los trabajadores informales representan cerca del 60% de la fuerza de trabajo y dos tercios de ellos, no cuentan con protección social, que representa el 40% de la población laboral (Gurría, 2020). Pero la incidencia de la informalidad es sumamente heterogénea en los países latinoamericanos, que va desde menos de 30% en Chile o Uruguay hasta más del 70% en países como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú (OECD ALC, 2020), y ha ido en crecimiento en países como: Venezuela, Colombia, Panamá, Argentina y México, entre otros más. Para Águila, Díaz, Manqing Fu, Kapteyn y Pierson (2011, p. 21) la gran parte de la fuerza laboral que participa en el sector informal “es un obstáculo importante a la ampliación de la cobertura del sistema de

seguridad social en la vejez (pensión y atención médica) para la creciente población que envejece en el país”. Esto se ve reflejado con claridad en el análisis de los sistemas de pensión que hace el índice mundial de pensiones, categorizando a los países en función al valor de este índice por grados: el A con valor del índice arriba de 80, B+ entre 75-80, B entre 65-75, C+ entre 60-65, C entre 50-60, D entre 35-50 y E menores de 35 (FIAP, 2021).

La Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2021) analiza los países de América Latina sobre el Índice mundial de pensiones en su edición 2020 encontrando que solo Chile está ubicado en el grado B con 67 puntos. En el grado C los países de Colombia con 58.5 puntos, Perú con 57.2 puntos y Brasil con 54.5 puntos. En el grado D esta México con 44.7 puntos y Argentina con 42.5 puntos. Al comparar los resultados de la edición 2020 con el año anterior, se observa un retroceso en general en los países latinoamericanos.

Esta categorización de los países de América Latina revela sistemas de pensión con puntaje cercano y sobre todo inferior a 50 puntos por lo que su adecuación, integridad y sostenibilidad, requiere adecuaciones en el corto plazo. Y es que las altas tasas de empleo informal (60% en promedio) trae como resultado, sistemas de pensiones con grandes problemas. Visto de esa manera, la informalidad laboral para Montenegro (2018, p. 3) es un gran problema que afecta la seguridad social y hace inviables los sistemas y pilares de reparto en pensiones, porque los trabajadores informales no cotizan a la seguridad social, lo que los excluye del sistema de pensiones para el retiro. Y es que la informalidad tiene una relación directa con la seguridad social, principalmente porque los trabajadores informales no tienen oportunidad de realizar aportaciones a un sistema de pensiones. Es necesario atender a la población que se encuentra en la informalidad laboral para que tenga una seguridad médica, pero también para que contribuya al sistema de pensiones para un bienestar futuro. La gran cantidad de personas que trabajan en la informalidad terminará afectando seriamente al sistema de pensiones. Estado y empresas tienen serias dificultades para recaudar las aportaciones suficientes para garantizar una contribución que permitan garantizar al trabajador los requisitos mínimos para alcanzar una pensión digna.

### **3. EMPLEO INFORMAL Y JUBILACIÓN EN MÉXICO**

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para el cuarto trimestre del 2020, la tasa de informalidad laboral es de 55.6% a nivel nacional, fluctuando heterogéneamente entre los estados entre el 35 al 78 por ciento. Los estados con una tasa mayor al 70% son Oaxaca (78.5), Guerrero

(77.3), Chiapas (76.4), Puebla (73.7), Hidalgo (72.2) y Tlaxcala (72). Los estados con una tasa de informalidad laboral menor al 40% son Aguascalientes (38.4), Baja California Sur (38.2), Baja California (37.8), Chihuahua (37.3), Coahuila (36.7) y Nuevo León (35.6) (STPS, 2020). Estas tasas de informalidad, revelan un patrón geográfico: por un lado, los estados del sur de México con los tres primeros lugares de tasa de informalidad más altas a nivel nacional y por otro, los estados del norte con los cinco primeros lugares con las menores tasas de formalidad. Esto nos habla del tipo de trabajo que se realiza en México geográficamente, siendo mayor el trabajo industrial en el norte y más en actividades primarias en el sur. Estos patrones de formalidad geográfica que revelan mayor o menos informalidad en las entidades federativas, no son un parteaguas de que ésta, tenga bases o concepción diferente en la percepción que se tiene de los sistemas de retiro.

El sector informal se compone de trabajadores por cuenta propia o asalariados que no hacen aportaciones al sistema de seguridad social. “En el año 2005, el sector informal en México representó aproximadamente el 58% de la fuerza laboral” (Águila et al., 2011, p. 21). Y es que formar parte de este gran porcentaje de trabajadores informales, parece favorecer inicialmente a los trabajadores y eso incentiva la informalidad en el mercado de trabajo, aunado a esos aparentes beneficios, los apoyos gubernamentales a través de subsidios sociales hacen que se incremente la dependencia de los adultos mayores y que esta asistencia social termine colapsando los presupuestos gubernamentales, ya que la gran mayoría de la población económicamente activa se encuentra en la informalidad y no realiza ningún tipo de aportación al sistema de pensiones.

En cuanto a las jubilaciones en México, de acuerdo al CONSAR (2016) el sistema nacional de pensiones en México consta de cuatro pilares: (0) no contributivo, (1) mandatorio de pensiones públicas, (2) mandatorio de cuentas individuales y (3) voluntario. El pilar cero no contributivo con pensión básica y financiamiento público que otorga un nivel mínimo de protección, incluye la pensión para adultos mayores y pensiones asistenciales en las entidades federativas. El primer pilar es mandatorio de pensiones públicas con contribuciones y reservas financieras en algunos casos, entre los que se incluyen las universidades públicas y organismos autónomos, gobiernos locales y municipales, Instituto Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y sector paraestatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Banca de desarrollo. El segundo pilar también es mandatorio de cuentas individuales con contribución de empleo con activos totalmente financiados, se incluye a los afiliados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e independientes y también a empleados

del IMSS y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El tercer pilar es voluntario con cuentas individuales para el retiro, incapacidad o vejez, planes privados ocupacionales o planes personales de instituciones financieras, también se incluyen las contribuciones voluntarias al sistema de ahorros para el retiro (SAR).

En la cobertura del sistema de pensión mexicano, una minoría de los trabajadores cotizan a alguno de los sistemas contributivos de pensiones, con un nivel de contribuciones muy bajas en el año 2002 el porcentaje era de 16.3% subiendo hasta 2016 al 29.9%. Esto hace que la población mexicana en edad de retiro, tenga una de las menores coberturas de pensiones contributivas en Latinoamérica. Ante esta baja cobertura, el gobierno ha generado una gran expansión en los programas no contributivos, creciendo exponencialmente. En 2002 con un 4.1% subiendo en 2016 al 45.1%. Este incremento en cobertura no contributiva, logró una expansión en ambas de 20.4% en 2002 a 75% en 2016 (Azuara, Bosch, García-Huitrón, Kaplan y Silva, 2019, pp. 17-22).

#### **4. EMPLEO INFORMAL Y JUBILACIÓN EN CIUDAD JUÁREZ**

Para García (2018, p. 91) “el empleo informal que genera Ciudad Juárez ha representado la mitad del empleo formal asentado en todo el estado de Chihuahua. Las cifras del sector moderno han aumentado desde el año 2000, en el momento que representó el 44.6 por ciento en empleos el resto del estado de Chihuahua hasta el 2015 que se posicionó en un 49.2 por ciento”. De acuerdo al ENOE del INEGI (2020) para el primer trimestre del 2020 la tasa de ocupación en Ciudad Juárez fue del 97.2%, siendo la décima ciudad con mayor tasa de ocupación de las 39 ciudades estudiadas. Y su tasa de informalidad laboral del 28.9% siendo la tercera ciudad con menor informalidad.

En el año 2000, el empleo informal se encontró en 17.7 por ciento; para el 2010 subió a un 39.5 por ciento; y en el 2015, bajando hasta un 29 por ciento el empleo informal, muy similar al 28.9 por ciento del 2020. Aunque la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) de Ciudad Juárez labora en el mercado formal, en la última década, el empleo informal ha fluctuado entre el 29 y 40%, provocado el aumento en 2010 principalmente por la desaceleración económica estadounidense y la violencia extrema, que afectó directamente a la pérdida de empleo formal. Que un tercio de la población de la ciudad labore en empleos informales no es poca cosa, porque significa ser un grupo laboralmente vulnerable pues su fuente de trabajo no le da acceso a seguridad social y escaso acceso a programas de fondos para el retiro.

## 5. METODOLOGÍA

El objetivo de este estudio es conocer en empleados informales latinoamericanos el fenómeno de la socialización de la jubilación, enfocado en los factores personales, económicos y sociales que favorecen o desfavorecen su preparación económica para el retiro, la protección social con la que cuentan, cuál es su visión sobre la educación para el retiro, así como las mejores formas para garantizarlo. La investigación es un estudio de caso, ya que éstos centran su atención en una institución, organización, sector o persona para obtener información que permita conocer a detalle los aspectos, manifestaciones y situaciones del caso que se estudia (Rojas, 2002, p. 143). El caso de estudio se centra en empleados informales de Ciudad Juárez, México.

La investigación es cualitativa ya que busca conocer las experiencias relacionadas con el fenómeno a estudiar, pues como menciona Galeano (2004, p. 16) “es un modo de encarar el mundo de la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y otros actores sociales”, esto es, permite ver el fenómeno desde la mirada de quienes lo viven y cómo ellos lo viven. Y es por esto, que el diseño es fenomenológico ya que de acuerdo a Hernández, Fernández y Baptista (2014, p. 493) se busca explorar, describir y comprender las experiencias de los individuos sobre un determinado fenómeno, desde la esencia misma de esa experiencia, por lo que el enfoque es fenomenología empírica (p. 494). En ese sentido, no se busca saber si está bien o mal lo que consideran o lo que viven, sino describirlo en sí para comprender esas posturas en el contexto específico en que se generan.

El muestreo en la investigación cualitativa no es probabilístico ni representativo estadísticamente, sino intencionado, razonado, acumulativo, secuencial y flexible (Vázquez, 2006, p. 43), considerando estas características la muestra es dirigida o guiada por las razones relacionadas a la investigación (Hernández *et al.*, 2014, p. 386) usando las estrategias de muestreo de casos típicos, destacando los que son normales y muestreo por criterio, en el que se definen criterios que son útiles para la asegurar la calidad del estudio (Creswell, 2013, p. 158) que, para este estudio se delimitaron dos: ser empleados informales y preferentemente pertenecer al rango de edad de 30 a 50 años, ya que a esta edad es menos frecuente que las personas vean como un futuro cercano la jubilación. En cuanto al tamaño de la muestra, aunque no hay parámetros definidos o establecidos, algunos autores sugieren ciertos participantes mínimos, como Creswell (2013, p. 149) entre 5 a 25 participantes.

La técnica para el levantamiento de información es la entrevista, ya que en los estudios fenomenológicos las entrevistas son las usualmente usadas, ya sea individuales o múltiples entrevistas al mismo individuo (Creswell, 2013, p. 149). Por el interés a ciertos temas relacionados a la jubilación en empleados informales, se utilizaron entrevistas semiestructuradas, basadas en una guía de entrevista con preguntas generales que sirvieron de guía para obtener la información necesaria (Monje, 2011, p. 134), pero dejando abierta la posibilidad a otras preguntas. Para la construcción de esa guía, se revisaron los estudios de Barrientos y Barrientos (2002, p. iii), Richman, Ghlarducci, Knight, Jelm y Saad-Lesser (2012, p. 55-56), Flávia (2014, 465-469), Onyango, Owuor y Odhiambo (2016, p. 18) y Kumah, Botsie, Kwasi, Adu-Brobbey (2017, p. 17) para posteriormente seleccionar o inferir a partir de los resultados, las preguntas que permitieran lograr el objetivo planteado.

La guía de entrevista se dividió en dos partes: seis preguntas de identificación sociodemográficas y 11 preguntas sobre la temática de investigación y para su aplicación, se siguió el protocolo de solicitar a los entrevistados su consentimiento para participar mediante carta de consentimiento informado así como su autorización para grabar la entrevista; posteriormente se les explicó el objetivo del estudio y se procedió a iniciar la grabación, realizando cada una de las preguntas de la guía y también, alguna que otra pregunta derivada de sus respuestas.

Antes de iniciar el levantamiento de datos, se llevó a cabo una primera entrevista (que no se incluye en los resultados) siguiendo la guía de entrevista elaborada, para verificar la comprensión de las preguntas. Ésta se llevó a cabo en noviembre 2018 y después de analizar la conducción de la misma (en cuanto a las preguntas que era necesario aclarar o explicar) y las respuestas que proporcionó, se consideró necesario mejorar la redacción de seis preguntas de la temática de investigación, pues una de las dificultades que se detectó, fue el uso de lenguaje formal en las preguntas por lo que fue necesario plantearlas de manera más sencillas. Una vez modificadas se inició el levantamiento de datos para el estudio en febrero 2019 en Ciudad Juárez, México. Fueron seis en total.

Para favorecer el muestreo de casos típicos y por criterio, se buscó el acercamiento a los participantes en dos sectores de actividad comercial de la ciudad. Todas las entrevistas fueron personales. Algunos problemas que se presentaron para lograr las entrevistas, fue que se realizaron en las calles, siendo este un factor de inseguridad, otro problema fue encontrar empleados informales ya que algunos lo parecían, pero al empezar a platicar con ellos, si contaban con las prestaciones de ley y el último problema, fue que las entrevistas se realizaron



mientras estaban trabajando, por lo que fue tardado esperar a que tuvieran disponibilidad.

Para el análisis de las entrevistas se procedió a transcribir las mismas en archivo electrónico del programa Word. Posteriormente, en el software NVivo se subieron los archivos transcritos para iniciar la codificación. En NVivo se subrayó de manera resumida la idea central del entrevistado en cada pregunta, lo que permitió generar reportes por pregunta analizada, siendo ésta una codificación abierta de primer nivel. Posteriormente, se inició una codificación axial de las categorías de segundo nivel, agrupándolas por temas y patrones en una tabla matriz, que permitió relacionar las categorías y patrones con las unidades de observación. Esto permitió iniciar la descripción de las experiencias de las participantes en el estudio.

## 6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se logró la entrevista de seis vendedores ambulantes, todos del género masculino, quienes trabajan 12 o más horas, los seis o siete días a la semana, con un promedio de tres personas dependiendo de ellos y cuya edad promedio es de 40 años, dedicados casi todos a la venta de comida en la calle, ubicados en la zona sur poniente de la ciudad en un área con actividad comercial tanto formal en locales comerciales, como informal con ambulante.

Que este estudio se haya realizado con vendedores ambulantes en la vía pública en Ciudad Juárez, no es privativa de esta ciudad, sino una situación que se presenta en la totalidad de los países de América, aunque con diversos nombres que se utilizan para referirse al comercio informal, como pulgas, tianguis y segundas, por mencionar algunos nombres dados al comercio informal en México. De acuerdo con Matus y Montes (2020, p. 2) “el comercio informal en la vía pública constituye un fenómeno urbano complejo y multidimensional de fuerte arraigo en el espacio público, particularmente en los centros históricos de las ciudades latinoamericanas” que no solo invade, sino que genera otro tipo de problemas urbanos que no son tema central en esta investigación.

Cuando se preguntó a empleados informales latinoamericanos en Ciudad Juárez si contaban con seguro o ahorro para el retiro, el 66% mencionó que sí. Uno de ellos dijo “*yo lo hice con un banco, ¿ve'a?, para una forma de si un día falto, que a mi familia no le falte, un tipo de seguro*”. Otro mencionó que “*si,*

*solo tengo el AFORE<sup>42</sup>, pero ahorita no estoy cotizando porque estoy trabajando sin seguro*". En ese sentido, Barrientos y Barrientos (2002) mencionan que los sistemas de protección social están diseñados para el empleo formal y que pareciera que son inaccesibles para los trabajadores informales.

A la pregunta de cómo se protegen socialmente los trabajadores informales si no hay una afiliación directa como informal (en la figura 24 se resumen los comentarios a esta pregunta), los participantes respondieron que, con seguro popular, cajas de ahorro, seguros o recursos particulares. Uno de ellos mencionó *"Pues con cajas de ahorro particulares, o ahorro en banco es lo que por regular se utiliza"*, otro mencionó *"pues, yo en mi cuenta tengo un seguro de gastos médicos mayores"*. Dos de los entrevistados mencionaron al seguro popular de salud, más conocido entre la población como seguro popular, que de acuerdo a Nigenda (2005) es un programa iniciado en el periodo presidencial 2000-2006 para brindar servicios de salud a población que no contara con ninguna institución de seguridad social. Sobre este programa, uno de los entrevistados dijo *"socialmente, es un trabajo libre, es un trabajo libre de impuestos y todo eso, pues aquí tenemos seguro popular, no hay seguro del IMSS, porque los patrones no pagan... No sé qué rollo, pero nosotros pagamos el popular, para mí y para la familia"* y el otro mencionó *"Se protegen, pa' cuando tienen 60 años y nos ayuda el gobierno con el seguro popular...65 años algo así, que nos dan una limosna, pero por decir así vulgarmente"*. En el caso del primer entrevistado deja claro que al no pagar impuestos no hay seguro contributivo como el IMSS por lo que utilizan el seguro no contributivo denominado seguro popular. Pero el segundo entrevistado, habla de dos programas de seguridad social en México: por un lado, el seguro popular de salud para la atención médica y por el otro, un programa de pensiones sociales que antes de 2010 se llamaba "programa 70 y más", posteriormente Pensión para Adultos Mayores y actualmente Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (ONU-CEPAL, 2021), pero que entre la población es común que le siguen llamando 70 y más, o 65 y más como dijo el entrevistado. Estos dos programas de seguridad social, uno hacia la salud y otro hacia las pensiones, son el reflejo de lo que para el entrevistado son las opciones de protección social para trabajadores informales otorgadas por el gobierno.

---

<sup>42</sup> La Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE por sus siglas) es una institución financiera privada que administra los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE.

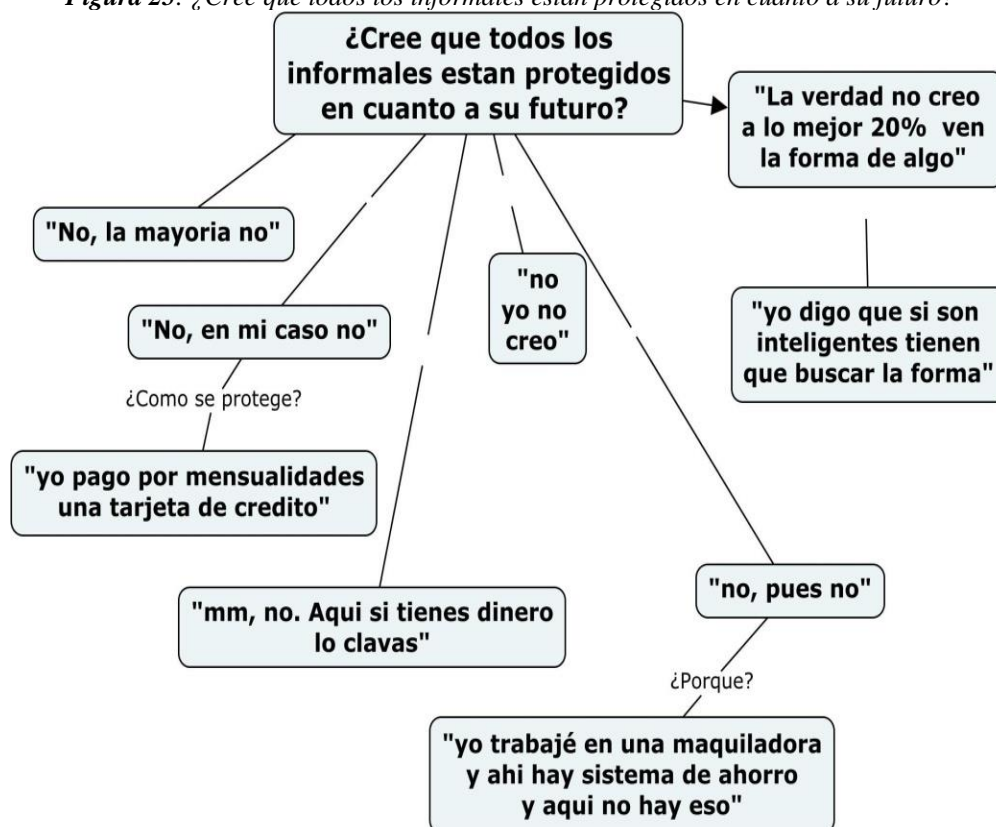
Figura 24: ¿Cómo cree que se protegen socialmente los trabajadores informales?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

A la pregunta de si creen que todos los informales están protegidos en relación a su futuro, primero se les mencionó a los entrevistados que a nivel nacional hay 30.5 millones de personas que trabajan de manera informal. En la figura 25 se resumen las respuestas que al 100% son que no, que no están protegidos para el futuro. Uno de los entrevistados mencionaba *"Pues yo digo que no porque, yo trabajé ahí en empresas maquiladoras y ahí hay sistema para el retiro y ahorros, y todo ese rollo. Y aquí, aquí no hay eso, pero por lo pronto pues, aquí estamos trabajando ya más "delante" a ver qué, pero no, no estoy de acuerdo de eso, no está bien "dese" del retiro porque tiene uno que tener seguro para todo ese rollo"* haciendo referencia en su comentario, a que, desde el empleo informal fuera del sistema contributivo, no hay opciones de pensión para la jubilación. Otro de los entrevistados hacía mención a la importancia del ahorro para el futuro *"mm, no. No aquí si tienes dinero lo clavas y el día de mañana haces tú negocito, hasta un puestecito. Sino el día de mañana que no puedas trabajar, no pues no, ni quien te regale nada"* y es significativo como menciona que, si en el futuro no puedes trabajar, nadie te regala nada. Las respuestas de los entrevistados son similares a lo que Barrientos y Barrientos (2002) señalan de que los trabajadores informales son generalmente excluidos de la provisión de los programas de protección social como: salud, vejez y discapacidad.

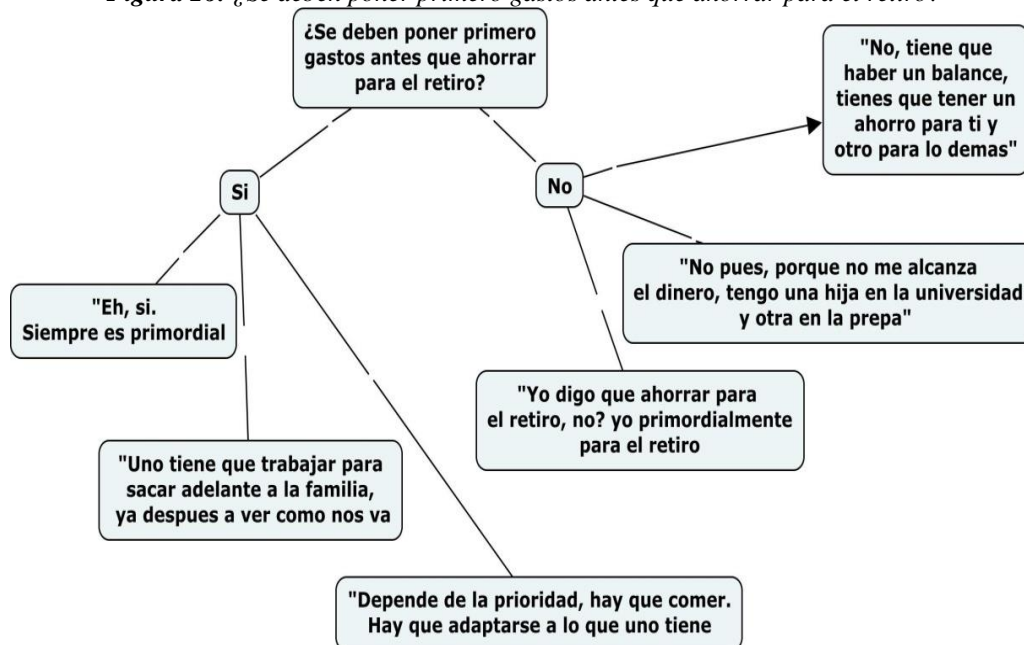
Figura 25: ¿Cree que todos los informales están protegidos en cuanto a su futuro?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Sobre el ahorro para el retiro, se preguntó a los entrevistados si anteponen primero sus gastos no tan necesarios o necesidades familiares al ahorro para el retiro y las respuestas fueron 50% que sí y el otro 50% que no (ver el resumen en la figura 25). Y es que quienes mencionaron que sí, hicieron clara sus prioridades en primero cubrir sus necesidades básicas y ya después, ese tipo de ahorro. Entre sus comentarios *“ahorita como están las cosas la prioridad es sacar adelante a la familia, ahí después a ver cómo nos va ¿ve’a? a ver si llegamos a los 68 y más”*. Otro también decía *“depende de la prioridad, hay que comer, eso de los alimentos es lo ideal a lo básico, en segundo término, es la salud, ¿ve’a? de algo que haya pasado”*. Otro sin embargo hablaba de un balance entre los gastos necesarios y el ahorro para el retiro cuando dijo *“no, tiene que haber un balance, tienes que pensar en tener un ahorro para ti y otro para lo demás”*. Otro con una perspectiva diferente mencionaba *“No pues, yo digo que para ahorrar para el retiro ¿no? Para un gasto familiar, si pues, yo primordialmente para el retiro, para el día de mañana”*.

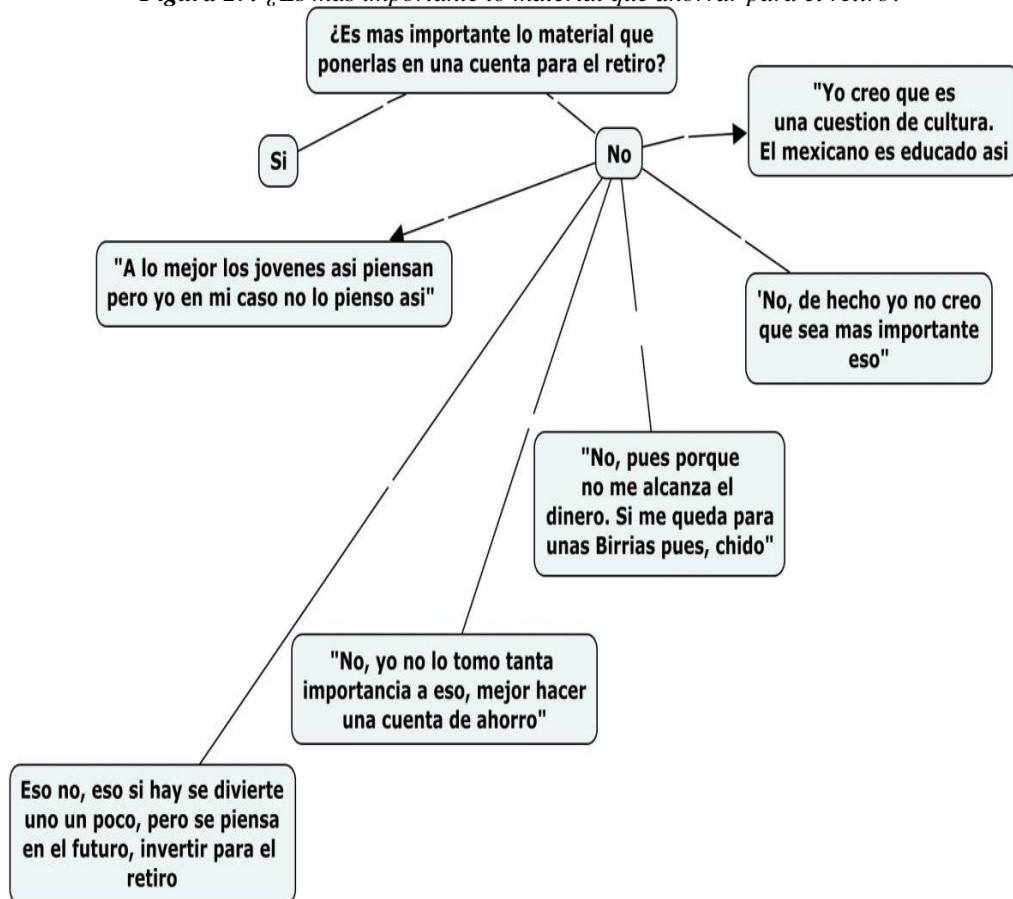
Figura 26: ¿Se deben poner primero gastos antes que ahorrar para el retiro?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

A la pregunta de por qué es más importante lo material y el gasto en experiencias que ponerlo en una cuenta de ahorros para el retiro solo uno de los entrevistados mencionó que si son estos gastos más importantes, los demás mencionaron que no, explicando sobre todo que sus ingresos son fundamentalmente para cubrir sus necesidades básicas y que el gastar es una cuestión cultural (el esquema del resumen está en la figura 26). Uno de ellos comentó “no pues, porque no me alcanza el dinero, tengo una hija en la universidad y la otra en la prepa, ¿usted cree? si me queda pa’ unas birrias, chido” y otro en ese mismo sentido dijo “más bien sería prioridad de otra forma, a lo mejor de tener algo disponible en tu hogar que en un gasto que es innecesario, ¿ve’a? Pero igual si te sale pal lujo, pues salir y disfrutar ese momento si te dio el dinero”. Otro más, lo explicó en nuestra forma de ser “yo creo que es una cuestión de cultura, ¿no? el mexicano culturalmente estamos educados así”. Estas respuestas son similares a las encontradas por Richman *et al.*, (2012) en mexicanos inmigrantes en Estados Unidos con bajos ingresos, quienes gastan montos significativos de tiempo y dinero en grandes y lujosas fiestas, por lo que de alguna manera sí podría considerarse una cuestión cultural el gasto en lo material y en experiencias primero que en ahorrar para el futuro.

Figura 27: ¿Es más importante lo material que ahorrar para el retiro?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Se preguntó a los entrevistados si creían que afectarían los periodos irregulares o temporadas de trabajo a sus ingresos y ahorros y el 100% mencionó que si (ver figura 27 con resumen). Uno de ellos mencionó “*si, pues no tienen un ingreso fijo, y aparte periódico*”, otro redundó diciendo “*Pues si, en veces sí afecta, ¿no? porque, trabajo temporal, ¿ve’a? Si, pues si debe de afectar*”, otro también dijo “*pues sí, trabajan por una temporada también la temporada que no trabajan se gastan su dinero*”. Otro, sin embargo, habló de cómo los trabajadores informales modifican su giro de trabajo dependiendo de la temporada del mismo y lo explicó diciendo “*si yo trabajara cuatro meses, digamos que tengo un permiso de cuatro meses. Ahí nosotros el tiempo que falta lo pondría en otro negocio, en otro oficio y a lo que me dedico yo. Y sacarle provecho porque pa’ tirar barra como que no*”.

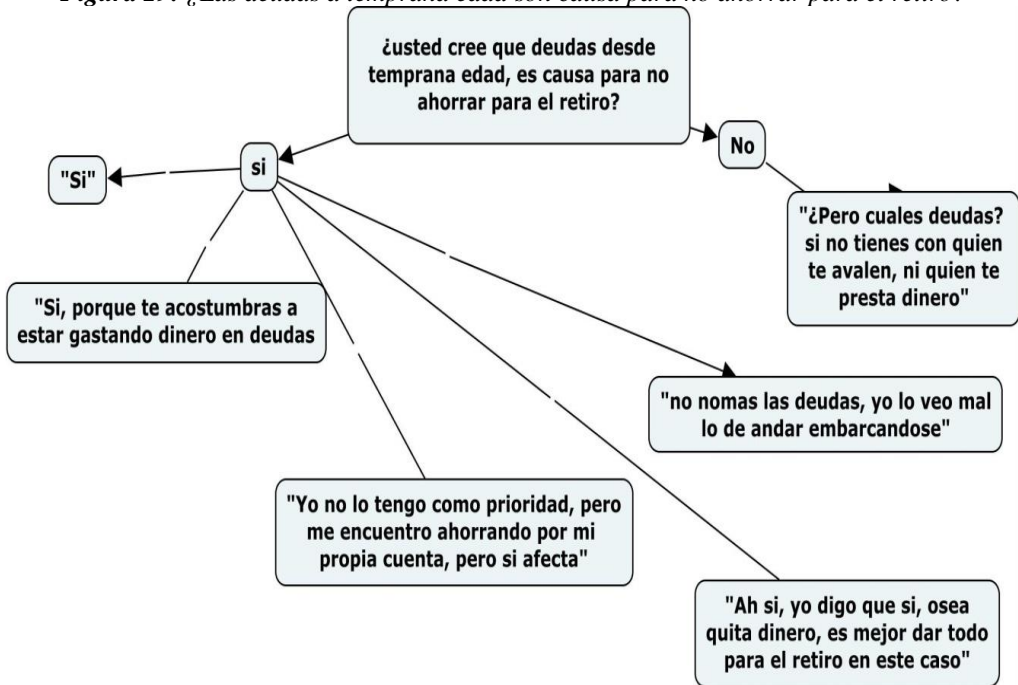
Figura 28: ¿Cree que los periodos irregulares de trabajo afecten sus ingresos y ahorro?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

También en relación al ahorro se preguntó a los entrevistados si pensaban que las deudas desde temprana edad son una de las causas para que el ahorro para el retiro se ponga fuera de las prioridades de un trabajador, que depende de sí mismo para su jubilación y solo uno de ellos dijo que no, explicando “*¿pero cuáles deudas? Pues si no tienes con quien te avalen, ni quien te preste dinero, andarás muy menso*”. Pero la mayoría contestó que sí (ver figura 28 con resumen de respuestas). Uno de ellos dijo “*pues sí, porque ya te acostumbras a estar gastando el dinero en deudas, en vez de estar preparado para ahorrar*”, otro también mencionó “*no nomas las deudas en general, yo soy muy enemigo de embarcarme o pedir prestado, porque sinceramente no progresa uno, porque ya lo debes, pides 3000 que está fuera de tu presupuesto y pides de más, pues nunca vas a juntar dinero o va progresar tu negocio. Entonces yo lo veo mal*”. Estos comentarios son similares a los que encontró Richman *et al.*, (2012) en jóvenes profesionistas mexicanos inmigrantes en Estados Unidos sobre como veían su futuro financiero a corto plazo y respondieron que tenían que pagar sus deudas estudiantiles. Esto habla de esa cultura de la deuda más allá de sus ingresos actuales para conseguir algo determinado.

Figura 29: ¿Las deudas a temprana edad son causa para no ahorrar para el retiro?

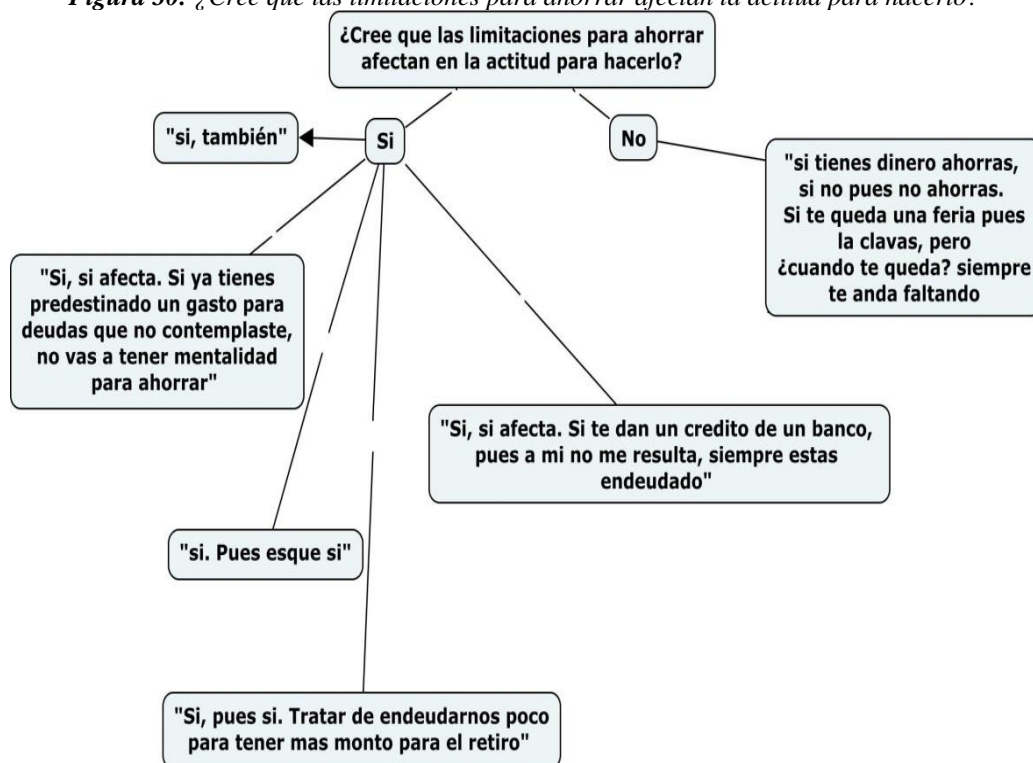


Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

A la pregunta de si creen que las limitaciones para ahorrar como: deudas, bajos ingresos, negación de cuentas o gastos excesivos, afectan en la actitud y el comportamiento para destinar fondos para el retiro, la mayoría contestó que sí afecta (ver figura 29 con resumen de respuestas). Uno de ellos comentó “Si, si afecta. Si te dan un crédito de un banco pues para mí no resulta, porque al fin de cuentas siempre estás endeudado, con este crédito estas a gusto en ese momento, pero después a pagar y a pagar. Entonces es una cosa con otro entonces para mí no es algo así favorable”. Otro comentó “pues sí, porque si ya tienes predestinado tu gasto para unas deudas que no contemplase, no vas a tener mentalidad para ahorrar, al contrario, te vas a acostumbrar a siempre estar debiendo y nunca vas a pensar a futuro”. Otro de los entrevistados habló de la precariedad constante en la que viven los trabajadores informales “pues es que, si tienes dinero ahorras, sino pues no ahorras. Todo va dependiendo a eso, ¿no? si te queda una feria, pues la clavas, pero ¿cuándo te queda? siempre te anda faltando. Ahorita que es domingo, ya me gustaría estar en la casa relajado, pero pues no, tengo que estarme chingando todavía”.



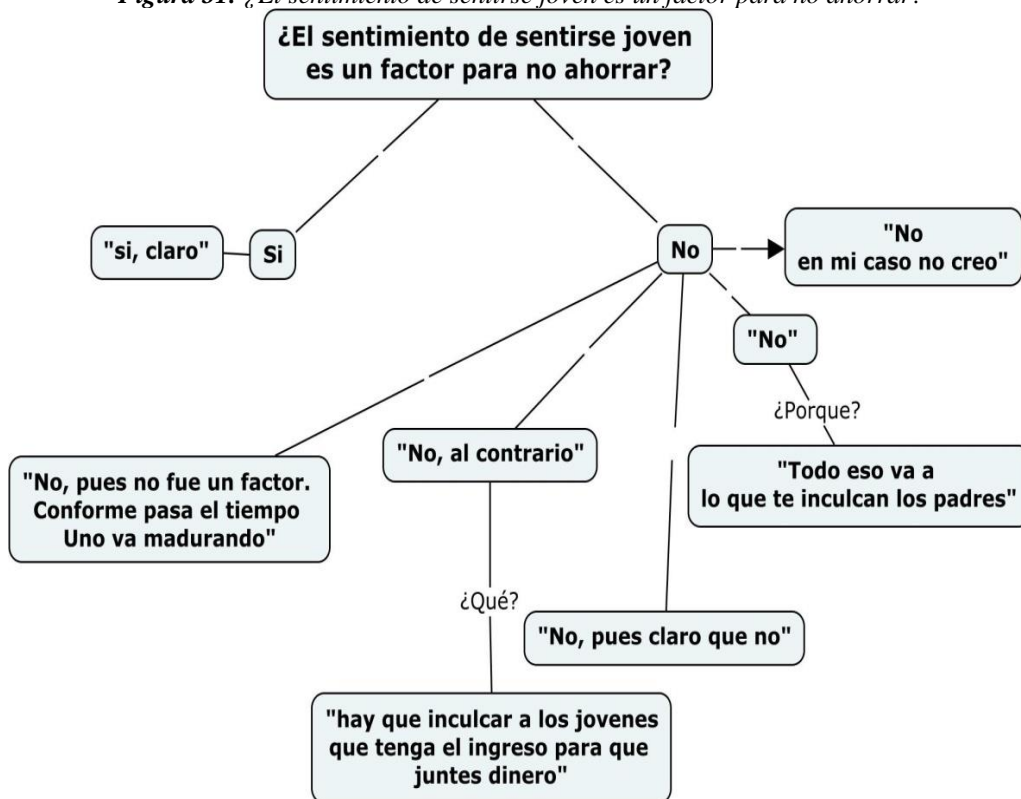
Figura 30: ¿Cree que las limitaciones para ahorrar afectan la actitud para hacerlo?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

También se preguntó si el sentimiento de sentirse muy joven es un factor para no iniciar a ahorrar, solo uno contestó que sí. Pero la mayoría dijo que no (ver figura 30). Uno de ellos, aunque dijo que no, habló más bien de cómo con el paso de los años lo empiezas a considerar “no, pues no fue un factor, simplemente que pues las cosas se dan y conforme pasa el tiempo una va madurando más en la situación”. Otro habló de que eso más bien tiene que ver con lo que te enseñaron sobre el ahorro cuando dijo “No, pues todo eso va a lo que te inculcan los padres, ¿no? Desde de chiquito que “he mijo, guarde en su cochinito, para cuando tenga su feria” a como uno quiera vivir para el día de mañana... Pero va a lo que te enseñen, si te enseñaron a ahorrar, pues ahorras, sino pos no”. Otro también habló de la importancia de inculcar el ahorro, pero después, hizo referencia a que si ganas poco no puedes ahorrar “No, claro que no, al contrario. Hay que inculcar a los jóvenes a que ahorren o a cualquier persona que tenga el ingreso que para que juntes dinero, mucha gente gana poco y sinceramente quisieran ahorrar y pues no pueden. Entonces hay que irse un poquito más arriba y ahí tienes chance de ahorrar”.

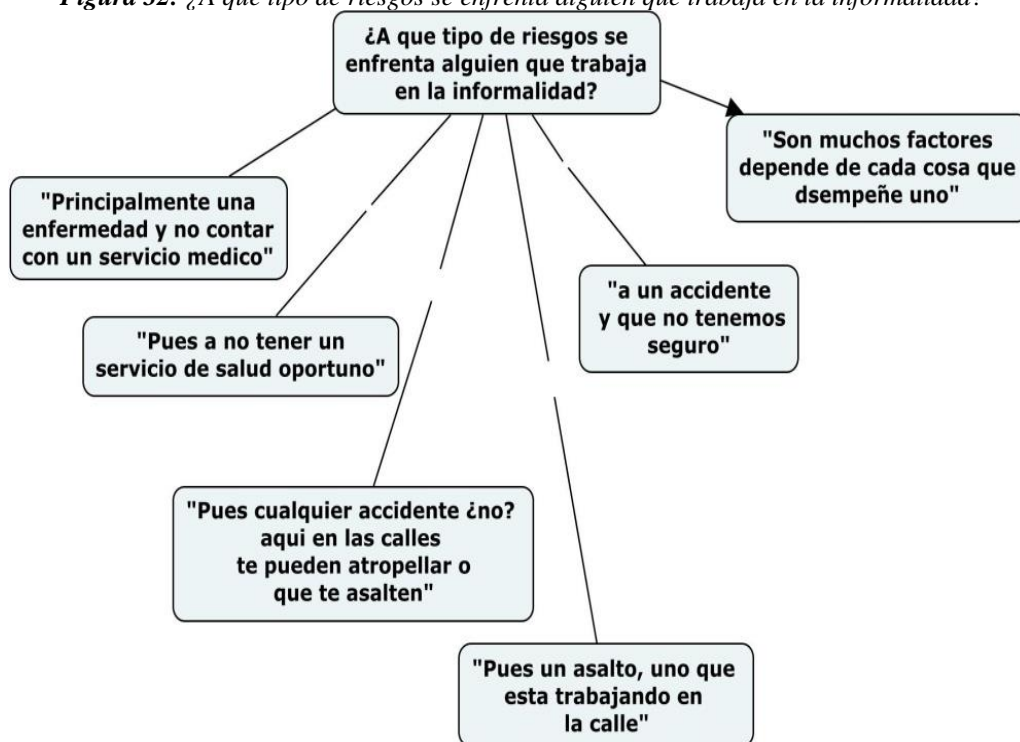
Figura 31: ¿El sentimiento de sentirse joven es un factor para no ahorrar?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Sobre qué tipo o a qué riesgos se enfrentan los que trabajan en la informalidad, los entrevistados mencionaron a enfermedades, accidentes, que en la calle te atropellen, asaltos, que la policía te quite el dinero y no tener servicio de salud (ver figura 31 con el resumen de las respuestas). En relación a enfermedades y servicio de salud los entrevistados mencionaron “*pues principalmente alguna enfermedad, no contar con ningún servicio médico*” y otro dijo “*a no tener un servicio de salud oportuno*”. En los peligros por estar trabajando en la calle uno de los entrevistados comentó “*pues un asalto, a muchas cosas. Es que uno está trabajando en la calle, ahorita como están las cosas*” y otro “*aquí en las calles pues, te pueden atropellar o que una policía que te miran, y como me gusta “pistear”, pues viene y te quitan tu dinerito*”.

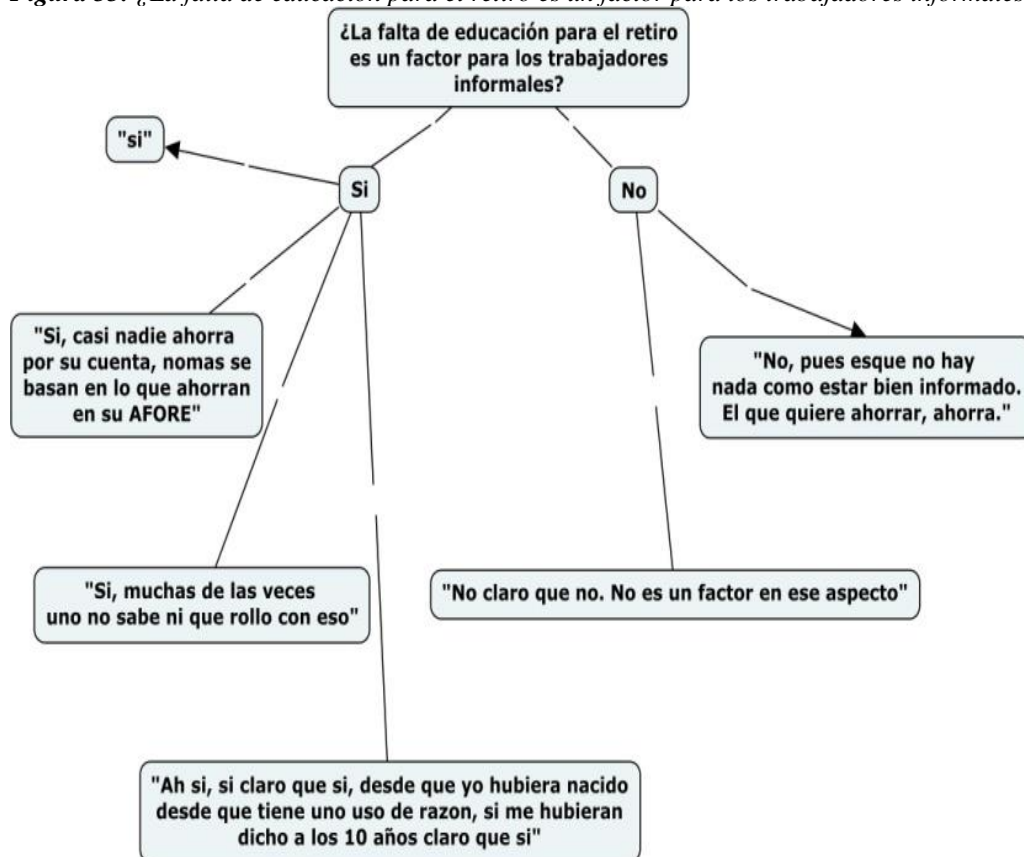
Figura 32: ¿A qué tipo de riesgos se enfrenta alguien que trabaja en la informalidad?



**Fuente:** Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Las personas dedicadas al comercio informal conocen los horarios de mayor afluencia, conocen los lugares más idóneos para la práctica de la informalidad y los riesgos que con lleva la actividad. Por eso no sorprende que veamos a la policía o a las autoridades de comercio realizar operativos de vigilancia, en donde se persigue al ambulante y ellos “desaparecen” de inmediato y después de que las calles están vacías vuelven en unos minutos a estar copadas por diversas mercancías. En otras ocasiones la complicidad de autoridades es manifiesta o tramites ambiguos, permiten comercializar productos que en otras condiciones no se permitirían al comerciante formal. Es una práctica recurrente de las autoridades otorgar ciertos “permisos” que luego se convierten en una competencia entre el mismo comercio informal, ya que venden la misma mercancía, comparten el mismo espacio público carecen de los servicios mínimos para operar sus negocios, pero que también por la naturaleza de sus actividades se ven en la necesidad de utilizar agua, energía eléctrica y sanitarios, los cuales son ofrecidos por “aliados” del comercio informal.

Figura 33: ¿La falta de educación para el retiro es un factor para los trabajadores informales?



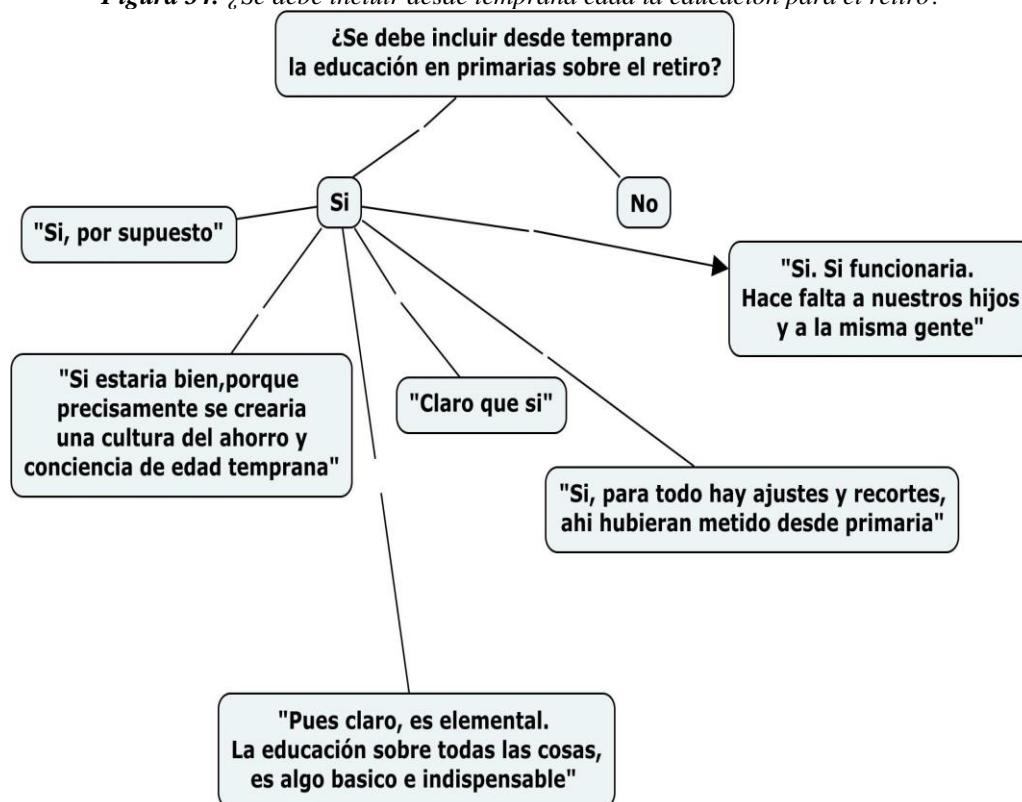
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Se preguntó también, si la falta de educación para el retiro es un factor fuerte para los trabajadores informales y dos de ellos contestaron que no, pero la mayoría contestó que sí (ver figura 33). Uno de los que dijo que no, hizo referencia a que el trabajo informal es un complemento del formal mencionando “No, claro que no. Hay gente que tiene negocios, preparada y a lo mejor mi señora es ingeniero industrial en manufactura y está trabajando en un negocio informal ¿por qué? por qué es una forma de sobrevivir. Y tengo conocidos que tienen negocios y les ha ido bien y regularmente pues es un negocio, a veces poquito bien y a veces poquito mal, pero no es factor para ese aspecto”. La mayoría de las respuestas hacían énfasis que si como “si, muchas de las veces uno no sabe ni que rollo con eso”. Otro mencionó que “aquí no existe la cultura de hacer ahorro y ya después anda por ejemplo las personas que andan de parqueros y cosas, porque no hicieron nada para su retiro”. También un entrevistado habló de la importancia de la educación “No pues, es que no hay

nada como estar bien informado, pero pues el que quiere ahorrar, ahorrar y tienes quien te inculque pues es lo mismo”.

Sobre el mismo tenor de la educación, se preguntó si para hacer fuerte una relación gobierno-población en el tema de las pensiones, se debe incluir educación de ahorro desde edad temprana y solo uno respondió que no (ver figura 34). Uno mencionó “pues claro, es lo elemental. Ya el que no estudia se pone a vender rosas como yo, de chalan de mecánica, limpiar vidrios, o andan ahí de payasos. No, la educación sobre todas las cosas, es algo básico e indispensable”.

Figura 34: ¿Se debe incluir desde temprana edad la educación para el retiro?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Otro de los entrevistados mencionó incluso desde que nivel educativo debería considerarse cuando dijo “Si, para todo hay ajustes y recortes ahí hubieran metido desde primaria, secundaria mínima”. Otro más hizo referencia a la cultura del ahorro mencionando “si estaría bien, porque precisamente se crearía una cultura del ahorro y una conciencia desde temprana edad, para cuando este uno adulto ya pueda estar consciente de que va a haber un momento

en el que vas a ocupar o dependes de tu ahorro”. Otro también dijo “Si, si funcionaria. Hace falta a nuestros hijos y a la misma gente inculcarlos a que ahorren, por qué desafortunadamente no estamos en un país de cierta forma muy seguro, en la inseguridad de la delincuencia, pues uno no puede estar a manos y hay que inculcar a los chavos, gastar moderadamente y no nomas porque si”. (Aparte del seguro voluntario) para afiliarse a la protección social del IMSS y solo uno contestó que no y la mayoría que sí (ver figura 35).

Figura 35: ¿Debería haber una forma más fácil de afiliarse al IMSS?



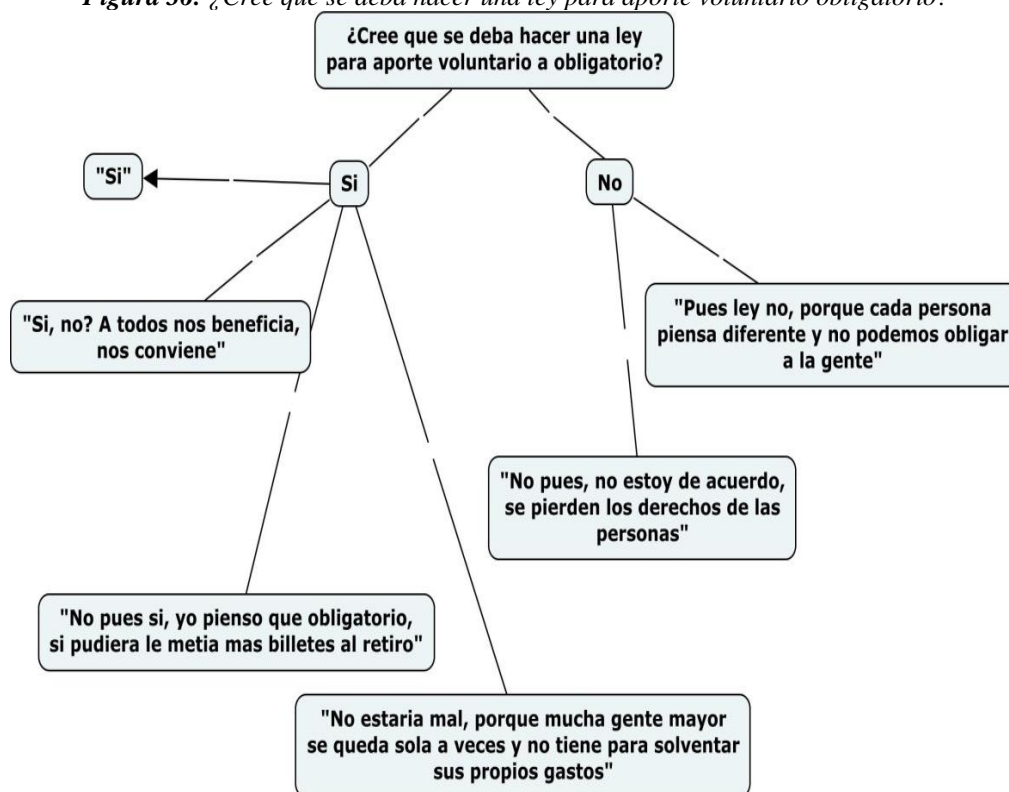
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

Entre los que dijeron que si, uno de ellos mencionó “claro que sí, para vivir mejor ¿ve'a? por ejemplo el de comprar el seguro ¿ya lo quitaron eso, ¿no? pues sí, otra manera que estuviera un poquito más favorable, si”. Otro dijo “Si la verdad también si es de una forma cierto ahorro, tú te vas a proteger, a juntar, si se puede uno ir juntando dinero, pagando tu propio retiro y que te lo den. Igual

*cierta forma más seguro que en tu casa o que no te vaya a pasar algo o cualquier accidente que pueda pasar, entonces esa una forma de tener un poco más seguro fuera de”. Otro más mencionó el rechazo o marginación social por su condición “Si, pos debería de existir, porque uno que no tiene ni el trabajo, porque está tatuado, por si tienes antecedentes, o a los adultos mayores de 60 años, o sea todo eso te va quitando el seguro, ¿no? por fuerza y vas ahorrando. De otro modo, pues no, te rechaza la sociedad y ¿pos que haces? te pones a trabajar así, mediocremente”. Otro entrevistado mencionó otra opción distinta al IMSS explicando “De hecho, si la existe, para mí en mi cuenta son los bancos, lo malo de los bancos es la seguridad de que los dineros no te vayan a cobrar muchos intereses, también sería bueno que para un ahorro que tu cuenta se pudiera bloquear, que pudieras ingresar el dinero, pero no pudieras retirar el dinero hasta cierto tiempo después de llevarlo ahorrado”, haciendo referencia al ahorro para el retiro en bancos.*

Finalmente se preguntó si se debe hacer obligatorio el aporte voluntario para el retiro y dos mencionaron que no y la mayoría que sí (ver figura 36). Tabla de los que mencionaron que no, hicieron énfasis en la importancia de la responsabilidad individual sobre la obligatoriedad mencionando que *“pues ley no. Porque cada persona piensa diferente y no podemos obligar a la gente a pensar de una manera que se vea obligada a hacerlo, cada quien va a ser responsable de su futuro y si no lo piensan pues ya dependerá de ellos”*. De los entrevistados que dijeron que sí, uno de ellos mencionó *“Ah no pues sí, yo pienso que obligatoria, pues obligatoria si yo quisiera o si pudiera yo le metía más billetes al retiro, o sea más dinero. Y la empresa maquila me quita 50 pesos, yo ahorro 20 o 70, el chiste es meterle poquito más, es como un ahorro a la vez y al rato va pa'tras, nos lo regresan y primero Dios no se batalla tanto”*. Otro también dijo *“si ¿no? porque a todos nos beneficia nos, conviene. Y pues más a uno que es el ciudadano, ¿no?”*. Otro explicó aún más el porqué de la conveniencia de hacerlo obligatorio *“No estaría mal, porque mucha gente ya mayor de edad se queda sola a veces y no tiene para solventar sus propios gastos, hasta un cuidado de una enfermera. Entonces si estaría bien, igual para uno, uno no está exento si llegamos a viejo se tienen que tener todos los cuidados, personal, ¿ve'a?”*. Siguiendo la línea de algunas de estas respuestas, Barrientos y Barrientos (2002) señalan que en Chile tienen un plan de pensión obligatorio e individual donde los trabajadores dan 10% de sus ganancias para un plan de retiro individual por 20 años, lo que nos indica que es posible instaurarlo.

Figura 36: ¿Cree que se deba hacer una ley para aporte voluntario obligatorio?



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas

## 7. CONCLUSIONES

Los hallazgos del estudio permitieron conocer el fenómeno de la socialización de la jubilación en empleados informales latinoamericanos a través del caso de estudio en Ciudad Juárez, México. Al momento de empezar a laborar en el sector informal, pocos se dan cuenta de las implicaciones que esto conlleva, como valerse por sí mismo en casi todas las áreas de la vida como trabajador, de manera independiente. El tomar acciones por cuenta propia es parte de esa “independencia” del trabajo informal, y que implícita decidir no contar con el apoyo que regularmente proporciona el sector laboral formal, aunque esto no signifique que se deba o se tenga que estar desprotegido ya sea social o financieramente. Y es que la protección social y económica es de vital importancia para las personas, pero además de ver el presente en el trabajo informal, se debería tener la perspectiva hacia el futuro, en este caso hacia la vejez y cómo se va a llevar cuando por su informalidad, están exentos del sistema de pensiones contributivo.



De los objetivos específicos de este estudio, se buscó conocer si los empleados informales cuentan con ahorros o seguro para el futuro y mencionaron como opciones, cuentas en el banco, seguros que les ofrecen en el banco o cajas de ahorros privadas. Frases como “*si tienes dinero lo clavas*” o “*si te queda una feria, pues la clavas*” hacen referencia a guardar o ahorrar dinero, siempre y cuando te alcance para hacerlo. También hablaron de esta circularidad de entrar y salir de empleos formales donde si cotizaron en algún momento para el retiro, aunque mientras estén en la informalidad no este activo.

En cuanto a la protección social con la que cuentan, si conocen los programas sociales gubernamentales de salud y de pensiones no contributivas y de alguna manera, los ven como esa opción de ingresos en la vejez, aunque sea muy mínima. También se detecta la visión del hoy en el trabajo informal, pues al hablar de pensiones no contributivas mencionaron “*a ver si llegamos a los 68 y más*”. De manera aislada, se habló del trabajo informal como complemento al trabajo formal, como una forma de sobrevivir.

En cuanto a los riesgos de trabajar en la informalidad mencionaron enfermedades, accidentes, que en la calle te atropellen, asaltos, que la policía te quite el dinero y no tener servicio de salud. De los factores que desfavorecen sus ahorros para el retiro se preguntó sobre necesidades familiares, gastos materiales y de experiencias, gastos no necesarios, informalidad por temporadas, deudas, bajos ingresos, negación de cuentas o gastos excesivos.

Los factores económicos son los más recurridos y mencionados como detonantes para desfavorecer el ahorro para el retiro. Frases como “*no me alcanza el dinero*”, “*si tienes dinero ahorras, sino pues no ahorras*” y “*¿cuándo te queda? siempre te anda faltando*” hacen referencia a la precariedad económica en la economía informal. Hablan también de que necesitas ganar más para poder ahorrar.

En cuanto a los factores personales que desfavorecen el ahorro para el retiro, llama la atención esa visión del ahora en el trabajo informal, dejando de lado la realidad del envejecer con el paso del tiempo, por lo que pareciera que no se piensa y menos se planea para ese tiempo. Otros factores personales son las prioridades que se tenga, como cubrir las necesidades básicas de alimento y salud o cuando “*la prioridad es sacar adelante a la familia*”.

En los factores sociales frases “*tener algo disponible en tu hogar*”, “*si te sale pal lujo, pues salir y disfrutar ese momento si te dio el dinero*” y “*yo creo que es una cuestión de cultura, ¿no? el mexicano culturalmente estamos*

*educados así*” hacen referencia a tres cosas: los gastos para el hogar, tus lujos y la cultura del gasto.

Sobre la educación para el retiro, hacen énfasis en crear una cultura del ahorro desde dos vertientes: en la familia con los padres y desde temprana edad en las escuelas. Al hablar de esta educación desde la familia dicen frases como “*lo que te inculcan los padres, ¿no? Desde de chiquito que “he mijo, guarde en su cochinito, para cuando tenga su feria” y “si te enseñaron a ahorrar, pues ahorras, sino pos no”*”.

Finalmente, sobre las formas para garantizar el ahorro para el retiro en los empleos informales mencionan mediante cuentas en el banco y con aportaciones voluntarias obligatorias. En este último punto, es responsabilidad del Estado diseñar políticas públicas para regularizar el sistema de pensiones para garantizar su equilibrio económico.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Águila, E., Díaz, C., Manqing Fu, M., Kapteyn, A. y Pierson, A. (2011). *Envejecer en México: condiciones de vida y salud*. México: Centro Fox, AARP. RAND Corporation.
- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, *Libros de la CEPAL, 159*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Azuara, O., Bosch, M., García-Huitrón, M., Kaplan, D y Silva P., M. T. (2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*. Nota técnica IDB-TN-1651. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf)
- CONSAR (2016). *Modalidades de retiro*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro CONSAR. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167927/Modalidaes\\_de\\_Pensio\\_n\\_en\\_el\\_SAR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/167927/Modalidaes_de_Pensio_n_en_el_SAR.pdf)
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry & research design*. 3rd ed. USA: SAGE Publications, Inc.
- Barrientos, A. y Barrientos, S. W. (2002). Extending social protection to informal workers in the horticulture global value chain. *Social Protection Discussion Paper Series, 0216*, 1-58
- Bertranou, F. M. (2007). *Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, Chile.

- Recuperado de [https://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS\\_125982/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125982/lang--es/index.htm)
- Fernández S. M. E. y Jiménez T., P. (2019). Ajuste y apoyo en la preparación para la jubilación: una aproximación desde la socialización. Nova Rua. *Revista Universitaria de Administración*, 11(18), 63-73
- FIAP (2021). Índice Mundial de Pensiones MERCER CFA 2020: *El impacto del Covid-19 en las pensiones*. Notas de pensiones de la FIAP - Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 51. Recuperado de [http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/01/Nota\\_de\\_Pensiones\\_No50\\_Indice\\_Mundial\\_de\\_Pensiones\\_Mercer\\_2020\\_esp.pdf](http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/01/Nota_de_Pensiones_No50_Indice_Mundial_de_Pensiones_Mercer_2020_esp.pdf)
- Freije, S. (2001). El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política. Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, *Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral*.
- Galeano M., M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín, Colombia: Fondo editorial Universidad EAFIT
- García E., A. (2018). Empleo informal juvenil en mercados tradicionales y facebook en ciudad Juárez, Chihuahua (2012-2018) [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. Repositorio institucional de El Colegio de la Frontera Norte <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2018/10/TESIS-Garc%C3%ADa-Espejel-Adriana.pdf>
- Gómez J., A. (2019). La economía informal y el turismo en Costa Rica: Estudio de caso en Guanacaste. *Revista Universidad en Diálogo*, 9(1), 11-30.
- Gurría, A. (2020). *Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de Covid-19: Cumbre Ministerial OCDE-ALC sobre la Inclusión Social*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-lac-social-inclusion-ministerial-summit-july-2020-sp.htm>
- Hernández S., R., Fernández C., C. y Baptista L., P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6ta ed. México: McGraw-Hill Interamericana Editores SA de CV
- INEGI (2020). *ENOE Primer trimestre 2020. Principales indicadores laborales de las ciudades: México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados\\_ciudades\\_enoe\\_2020\\_trim1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_2020_trim1.pdf)
- Kumah, A., Botsie, T., Kwasi B., W. and Adu-Brobbey, V. (2017). An Assessment of pension coverage among the informal sector workers in Ghana. *International Journal of Latest Engineering Research and Applications*, 2(9), 08-19.
- Lora, E. y Pagés, C. (2000). *Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas pensionales en América latina*. Washington, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Matus M., C y Montes M., M. (2020). *Comercio informal en Santiago*. Pistas etnográficas para el reconocimiento de una práctica urbana. *Revista Planeo Espacio para Territorios Urbanos y Regionales*, 40. Recuperado de <http://revistaplaneo.cl/2020/02/13/comercio-informal-en-santiago-pistas->

- etnograficas-para-el-reconocimiento-de-una-practica-urbana/  
Monje A., C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa Guía didáctica*. Neiva, Colombia: Universidad Surcolombiana.
- Montenegro, S. (2018). *El impacto de la demografía y la informalidad sobre las pensiones*. Comunicado de prensa ASOFONDOS. Recuperado de <https://www.asofondos.org.co/analisis-economico/el-impacto-de-la-demografia-y-la-informalidad-sobre-las-pensiones/>
- Murillo-López, S. y Venegas-Martínez, F. (2011). Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México. *Papeles de población*, 17(67), 209-250. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252011000100008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252011000100008&lng=es&tlng=es).
- Nigenda, G. (2005). *El seguro popular de salud en México: Desarrollo y retos para el futuro*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15201/el-seguro-popular-de-salud-en-mexico-desarrollo-y-retos-para-el-futuro>
- OCDE ALC (2020). Sesión 1: *La informalidad y la protección del empleo durante y después de COVID-19: buenas prácticas y la necesidad de redes de seguridad universales*. Cumbre ministerial virtual sobre inclusión social OCDE-América Latina y El Caribe. Recuperado de <https://www.oecd.org/latin-america/events/cumbre-ministerial-sobre-inclusion-social/2020-OCDE-LAC-Ministerial-Informalidad-y-la-protecci%C3%B3n-del-empleo-durante-y-despues-de-COVID-19.pdf>
- ONU – CEPAL (2021). *Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL, México*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=48>
- Onyango, C., Owuor O., C. y Odhiambo O., M. (2016). Attitudes of informal sector workers towards saving for retirement. *International Journal of Novel Research in Interdisciplinary Studies*, 3(4), 12-19
- Olivier, M. L. (2014). *Adultos mayores en América latina: Pensiones No Contributivas y Pobreza* (Tesis de la Maestría en Economía). Universidad Nacional de la Plata
- Richman, K., Ghlarducci, T., Knight, R., Jelm, E. and Saad-Lesser, J. (2012). *Confianza, Savings, and Retirement: A study of mexican immigrants*. Research Reports, 2012.1. USA: Institute for Latin Studies, University of Notre Dame
- Rodríguez-Oreggia, E. (2010). México. En *Sector informal y políticas públicas en América Latina* (pp. 96-103), Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer
- Rojas R., S. (2002). Investigación social. Teoría y praxis. 11va ed. *Colección Folios Universitarios*. México: Plaza y Valdez SA de CV
- Romero C., L. E. y Jiménez T., P. (2019). Socialización de la jubilación en adultos jóvenes microempresarios de Ciudad Juárez. Nova Rua. *Revista Universitaria de Administración*, 11(18), 49-62
- STPS (2020). Informe laboral México. *México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Perfiles Laborales por Entidad Federativa*. Recuperado de [http://siel.stps.gob.mx:304/perfiles/perfiles\\_detallado/perfil\\_nacional.pdf](http://siel.stps.gob.mx:304/perfiles/perfiles_detallado/perfil_nacional.pdf)

Editores / Compiladores

Francisco Javier Maza Ávila, Antonio Salas Martínez, María del Carmen Pérez González

Vázquez N., M. L. (Coord.) (2006). *Introducción a las técnicas cualitativas de investigación aplicadas en salud*. España: Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.

**El libro Problemas y Retos del Desarrollo en América Latina,  
Editores / Compiladores Francisco Javier Maza Ávila,  
Antonio Salas Martínez, María del Carmen Pérez González.  
Diseño y diagramó Fernando Yopazá.  
Cartagena de Indias, Colombia, marzo 2022**

Las empresas, las organizaciones y los territorios condicionan la integración económica y social en el momento actual, ante la complejidad de los procesos de desarrollo en las economías emergentes y de industrialización reciente. Frente a lo anterior, el presente libro aborda los procesos productivos, las iniciativas que facilitan el funcionamiento de la economía en los países de desarrollo tardío de América Latina y los significativos retos que debe superar para mejorar su situación actual.

La importancia de este libro va más allá de la conceptualización de los sistemas productivos, ya que los sitúa en el mundo real, analizando su dinámica y transformaciones. Para ello se adopta una visión interdisciplinaria (de la economía, de la sociología, de la psicología y de la antropología), y en la argumentación se sostiene que el desarrollo territorial se apoya en la cultura de las personas, de las organizaciones y de los territorios. La cultura es, también, identidad, ya que las sociedades la expresan con la producción de bienes y servicios que se venden en los mercados.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
CHIHUAHUA



**Universidad  
de Cartagena**  
Fundada en 1827

ISBN 978-958-5439-42-9

