

# Política

## Globalidad y Ciudadanía



Revista Política, Globalidad y Ciudadanía **Vol. 9, Núm. 17**, Enero - Junio 2023

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

<http://revpoliticas.uanl.mx/>

# REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA

REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

<http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/index>

Revista Política, globalidad y ciudadanía se encuentra bajo una licencia Creative Commons  
Atribución- NoCommercial Internacional 4.0



La Revista cuenta con Cross Reference DOI oficial registration, promueve el acceso abierto a la literatura científica y es signataria de la Declaración DORA an-Francisco, Declaration on Research Assessment: <https://sfdora.org/read/>



Los editores y los autores son responsables de los artículos aquí publicados.  
Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos citando la fuente y el autor o los autores

Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, Vol. 9 No. 17, enero - junio 2023  
Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, pp. 1-223.

ISSN 2395-8448

# REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA

REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

## Entidad Editora

Universidad Autónoma de Nuevo León UANL

## Equipo editorial

### Director de la Revista

Abraham Hernández Paz  
Director de la Facultad de Políticas y Relaciones Internacionales

### Editores

Oswaldo Leyva Cordero Universidad Autónoma de Nuevo León

Gabriela Baltodano García Universidad Autónoma de Nuevo León

Jorge Isaac Lechuga Cardoza Universidad Autónoma de Nuevo León

### Posicionamiento, marcaje, Correctora de estilo y maquetación

Gabriela Baltodano García Universidad Autónoma de Nuevo León

### Diseño de Portada

Nadia Gabriela Silva Zertuche Universidad Autónoma de Nuevo León

### Traducción

Marlene del Toro Granados Universidad Autónoma de Nuevo León

# REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA

REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

## Cuerpos Académicos Asociados

Oswaldo Leyva Cordero	Gestión y Política educativa
Juan de Dios Martínez Villarreal	Ciencias Políticas
Carlos Muñiz Muriel	Comunicación Política, Opinión Pública y Capital Social
Salvador Gerardo González Cruz	Mercados y Estudios Regionales Internacionales
Víctor Néstor Aguirre Sotelo	Participación Ciudadana y DDHH de las Minorías
José Segoviano Hernández	Políticas Sociales en los Modelos Educativos

## Comité Científico Editorial

Victor Eduardo Cancino Cancino	Universidad Santo Tomás
Daniel de la Garza Motemayor	Universidad de Monterrey
Francisco Ganga Contreras	Universidad de Tarapacá
Claire Wright	Queen's University Belfast
Katarzyna Krzywicka	Wydział Politologii UMCS
José Manuel Sabucedo Cameselle	Universidad de Santiago de Compostela
Ismael Crespo Martínez	Universidad de Murcia
Hugo Ramón Martínez-Caraballo	Universidad Simón Bolívar
Daniel Barredo Ibáñez	Universidad del Rosario
Carmelo Cattafi	Tecnológico de Monterrey
Roberto Ariel Abeldaño Zuñiga	Universidad de La Sierra Sur
Arturo Vallejos Romero	Universidad de La Frontera
José Tejada Fernández	Universidad Autónoma de Barcelona
Roberto Dominguez	Suffolk University
Ana Maria Cazallo-Antunez	Universidad de Jaén
Ronald Prieto Pulido	Universidad Simón Bolívar
Nahuel Oddone	Universidad en Brujas, Bélgica
Felipe Aliaga Saez	Universidad Santo Tomás
Úrsula Freundt-Thurne	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
José Manuel Ramírez Hurtado	Universidad Pablo de Olavide
Hernando Rojas	Universidad de Wisconsin – Madison
Valeriano Piñeiro Naval	Universidad de Salamanca
Yanyñ Aurora Rincon Quintero	Tecnológico de Antioquia
Victor Samuel Peña	Colegio de Sonora
Oscar Castillo Guido	Academia Nicaragüense de las Ciencias Jurídicas y Políticas (ANCJP)
Rafael Velazquez Flores	Universidad Autónoma de Baja California
José Antonio Peña-Ramos	Universidad de Granada

Sebastián Donaso	Universidad de Talca
Carlos Pilia	Universidad de Cagliari
Adriano Moura da Fonseca Pinto	Universidade Estácio de Sá
José Carlos Lozano Rendón	Texas A&M University
Manuel Alcántara Sáez	Universidad de Salamanca
Pablo Toral	Beloit College
Joaquín Brugué	Universidad Autónoma de Barcelona
Jose Joaquín Brunner	Universidad Diego Portales
Manuel Torres	Universidad Internacional de Andalucía
Jorge Schiavon Uriegas	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Benjamin Temkín Yedwab	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Claudia Mellado Ruiz	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Pablo Jorge Porten-Chee	Universität Heidelberg en Alemania
Marita Carballo	Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas
Sergio Wals	University of Nebraska-Lincoln
Sebastián Valenzuela	Pontificia Universidad Católica de Chile

#### **Comité Consultivo**

Verónica Cuevas Pérez	Presidenta
Patricia Sepúlveda	Vicepresidenta
Francisco Gorjón Gómez	Universidad Autónoma de Nuevo León
Fátima Recuero López	Universidad de Granada
Raul Carnavalli	Universidad de Talca
Nicolás Gissi Barbieri	Universidad de Chile
Violeta Isabel Montero Barriga	Universidad de Concepción
Amaro Elías la Rosa Pineda	Universidad Jaime Bausate y Meza
David Shirk	Universidad de San Diego
José Salvador Zepeda López	Universidad Autónoma de Nayarit
Lidia Aguilar Balderas	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

## **Presentación**

La Universidad Autónoma de Nuevo León es una institución comprometida con la formación integral en los campos de las ciencias, las humanidades y la tecnología, así como con la investigación científica y la promoción del desarrollo cultural e ideológico de la sociedad. Su labor está orientada a la formación de líderes y dirigentes con responsabilidad ética, compromiso histórico y el propósito de fortalecer la identidad regional, nacional y latinoamericana.

En este contexto, la revista digital *Política, Ciudadanía y Globalidad*, publicación científica de esta institución, se articula con todas las instancias de este proyecto académico. *Política, Ciudadanía y Globalidad* se publica semestralmente en formato electrónico y bajo el sistema de acceso abierto (Open Access) desde enero de 2015. Su objetivo es consolidarse como un referente imprescindible para la difusión de artículos científicos inéditos, resultado de investigaciones en español e inglés, de autores nacionales e internacionales.

Los artículos sometidos a la revista son evaluados mediante el sistema de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego, garantizando así la rigurosidad y calidad científica de los trabajos publicados. Desde la región noreste de México, *Política, Ciudadanía y Globalidad* se posiciona como un espacio para la promoción del desarrollo científico, el aprendizaje y la generación de conocimiento.

Más específicamente, esta publicación constituye un instrumento clave para la socialización del conocimiento en las comunidades académicas vinculadas a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Asimismo, ofrece un espacio de reflexión y debate crítico que contribuye al desarrollo académico, organizacional y social en los ámbitos local, nacional e internacional.

Dirigida a investigadores, estudiantes de educación superior, funcionarios públicos, empresarios, gremios y la sociedad del conocimiento en general, la revista divulga producción intelectual y resultados de investigación en el campo de la ciencia política, abarcando todas sus subdisciplinas. El equipo editorial y de colaboradores está comprometido con el fortalecimiento de los criterios de calidad científica, visibilidad e impacto, en concordancia con los nuevos lineamientos del modelo Redalyc.

## Índice

### Editorial

Editorial volumen 9 número 17: Crisis causadas fundamentalmente por la pandemia y la guerra Jorge Isaac Lechuga-Cardozo

### Artículos

La movilidad urbana como vía para el desarrollo sustentable: Caso de Nuevo León	Samuel Alejandro García Sepúlveda, Alejandro Ramírez Viveros	1.-19
Aproximación al ciberactivismo feminista en Latinoamérica en el siglo XXI	Paola Viviana Pila Guzmán, Olga Nelly Estrada	20-41
Análisis de las nuevas formas de guerra vistas desde un contexto omnidimensional a la nueva visión cognitiva	Faiver Coronado Camero, William Alfredo Sierra Gutiérrez	42-59
Análisis crítico sobre el cumplimiento de los fines estatales y las garantías públicas del control disciplinario	Margarita Rodelo García, Jorge Mejía Turizo, Habid Junior Vásquez Torres, Hugo Salazar Mata	60-88
Conflicto Cataluña-España: CDA de fotografías difundidas el 1-O en Cataluña	Wisem Mahi	89-107
Explorando la factibilidad del Seguro de Desempleo en Nuevo León	Tuur Ghys, Pieter Cools	108-127
Evaluación del proceso de implementación del programa Ser Pilo Paga en la Universidad Del Valle	Luis Alberto Pérez Bonfante, Michelle Castrillón Córdoba	128-156
Una mirada a la gestión inclusiva en la primera infancia: Dimensión Política del Índice de Inclusión	Gina Morales Acosta, Sandra Gámez Hoyos, Xumara Galleguillos Velaverde	157-177
Políticas públicas para la justicia e igualdad de género en Argentina	Suyai García-Gualda	178-199
Elementos clave del socialismo con características chinas: desarrollo intelectual hasta la presidencia de Xi Jinping	Borja García-Vázquez	200-223

# Editorial

## Editorial

Jorge Isaac, Lechuga-Cardozo<sup>1</sup>

En la actualidad, el mundo experimenta dos crisis fundamentalmente causadas por la pandemia y la guerra. Por un lado, la pandemia impactó las economías, el virus continúa propagándose y evolucionando en nuevas variantes, produciendo nuevos trastornos y atenuando la divergencia entre países ricos y pobres. Por el otro, el conflicto entre Rusia y Ucrania que ha impactado en la economía ucraniana ha estado acompañada de ondas sísmicas en la región y ha originado el desplazamiento de millones de inocentes. En este sentido, los gobiernos tienen grandes desafíos para salvaguardar la paz mundial y dar respuesta a la agenda 2030 (Georgieva, 2022; Lechuga y Leyva, 2019).

En el presente número de la Revista Científica Política, Globalidad y Ciudadanía, el lector tendrá acceso a diez artículos que ahondan sobre temáticas que son indispensables para la sociedad principalmente en lo que concierne a los ejes de gobierno, feminismo, seguridad y defensa, política educativa, género y sistemas políticos. Corresponden a investigaciones que se han realizado de manera rigurosa y con una revisión exhaustiva que facilita el debate académico.

De modo que la Revista Científica Política, Globalidad y Ciudadanía, revista científica editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, consiente de la necesidad del estudio y reflexión de las ciencias sociales, presenta a la comunidad académica-científica, nacional e internacional un nuevo número, en la que se pueden consultar investigaciones relacionadas con gobierno, feminismo, seguridad y defensa, política educativa, género y sistemas políticos. Como es el caso de la investigación desarrollada por el Doctor Samuel Alejandro García Sepúlveda y Alejandro, Ramírez Viveros, cuyo objetivo consistió en analizar mediante indicadores propuestos por organizaciones internacionales los retos y oportunidades de la zona, con el fin de identificar y evaluar las propuestas de movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible en Nuevo León. El artículo presenta estrategias de movilidad, así como hace referencia a la necesidad de un Plan Estatal de Desarrollo -PED y el Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable, los cuales

---

<sup>1</sup> Editor de la revista Política, Globalidad y Ciudadanía. Email: [revista.politicas@uanl.mx](mailto:revista.politicas@uanl.mx). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0999-5468>.

establecen la visión, los mecanismos, las políticas y los programas que se proyectan implementar en Nuevo León.

A partir de una profunda revisión bibliográfica dentro de los estudios de género y los estudios políticos y de movimientos sociales, Paola Viviana Pila Guzmán y Olga Nelly Estrada Esparza abordan el ciberactivismo feminista. El análisis realizado por ambas las lleva a afirmar que es posible observar un resurgimiento del movimiento feminista en una cuarta ola marcada por las transformaciones tecnológicas, el cual se vale de ellas para su accionar ciberactivista y la irrupción en las agendas políticas latinoamericanas y mundiales

Por su parte, Faiver Coronado Camero y William Sierra Gutiérrez, presentan un artículo producto de una revisión bibliográfica con el objetivo de construir a través de la historia un análisis de las nuevas formas de guerra vistas desde un contexto omnidimensional, hasta la nueva visión cognitiva. Coronado y Sierra concluyen que dentro de esta nueva evolución de los conflictos abordaremos, los postulados que en el año 1999 aparecen con una nueva aproximación al estudio de la guerra de la mano de los coroneles del Ejército de la República Popular de China Qiao Liang y Wang Xiangsui, quienes introdujeron un nuevo concepto, no sólo en el ámbito estadounidense, sino en toda la esfera mundial: la Guerra Irrestringida.

Con respecto a Gobierno, Margarita Rodelo, Jorge Mejía, Habid Vásquez y Hugo Salazar, presentan un artículo de investigación cuantitativa cuyo objetivo fue analizar los avances en materia de control disciplinario pasando por un análisis de la percepción de la sociedad civil frente a dicho control y finalmente los factores de incidencia que ejerce el control disciplinario a través de sus agentes en el nivel territorial. Rodelo, Mejía, Vásquez y Salazar concluyen que la prestación de los servicios y el ejercicio del control por parte de órganos disciplinarios no cuenta como una buena percepción de los usuarios debido a la corrupción y otros factores que dejan ver la ineficiencia de este tipo de instituciones institución.

Al mismo tiempo, Wisem Mahi en su artículo cuyo objetivo fue realizar una guía analítica para el discurso periodístico sobre el día del referéndum ilegal en Cataluña, el 1 de octubre de 2017 y analizar cuatro imágenes de dos periódicos nacionales de España. Mahi concluye que la fotografía en la prensa puede reemplazar el texto periodístico y ayuda a la comprensión y asimilación del contenido de la noticia de ahí se transforma en un discurso apto, representativo de los problemas de la actualidad.

Por otro lado, Tuur Ghys y Pieter Cools en su artículo de investigación cuantitativa que tuvo por objetivo explorar la factibilidad del seguro de desempleo en Nuevo León, México. Ghys y Cools proponen un modelo de seguro de desempleo adaptado al contexto, basándose en conocimientos de un estudio de literatura, una encuesta de opinión pública y un cálculo de costos.

Así pues, Luis Alberto Pérez Bonfante y Michelle Castrillón Córdoba, en artículo cuyo objetivo fue examinar la implementación del programa Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle durante el periodo 2015-2018, a través de un ejercicio de evaluación de procesos. Pérez y Castrillón concluyeron que el programa no alcanza las metas planificadas y en la Universidad del Valle se presenta un acierto en términos de motivación, oportunidad y financiamiento con situaciones emocionales y académicas adversas.

Al mismo tiempo, Gina Morales-Acosta, Sandra Gámez Hoyos y Xumara Galleguillos Velaverde, presentan un artículo de investigación cualitativa cuyo objetivo fue describir la dimensión política del Índice de inclusión que refieren las educadoras de párvulos sobre Necesidades Educativas Especiales de un jardín particular de Iquique, Chile. Morales-Acosta, Gámez Hoyos y Galleguillos Velaverde presentan elementos de la gestión inclusiva del jardín que aportan a disminuir barreras de exclusión en la primera infancia y proyecta acciones concretas que se podrían implementar de forma escalonada como parte de un programa global de atención integral.

Igualmente, Suyai García-Gualda, en su artículo cuyo objetivo fue indagar en la noción de justicia de géneros y, a partir de allí, reflexionar sobre las políticas de estado orientadas a tal fin. García-Gualda concluyó que se trata de una experiencia que puede ser entendida como una buena práctica en el camino hacia la igualdad y la justicia de géneros en el país.

En cuanto a sistemas políticos, Borja García, cuyo artículo tuvo por objetivo identificar los elementos que dan sustento al modelo ideológico promovido por el Partido Comunista de China, por medio de la revisión documental del discurso de sus líderes. García presenta cómo se ha originado un sistema teórico que es flexible y adaptable, fundado en un partido único de ideología marxista que defiende la coexistencia con el capitalismo, la apertura económica para la obtención de inversión extranjera, la integración de los distintos estratos sociales y la reducción de la desigualdad entre ellos.

Por último, la edición cuenta con contribuciones internacionales de Argelia, Argentina, Bélgica, Chile, Colombia, España y México sobre temas actuales, en ellos se encuentra reflejado el compromiso de la Revista Científica Política Globalidad y Ciudadanía por difundir resultados de investigación de temas actualidad internacional. Es importante resaltar, que el presente número comprende el análisis y reflexiones de diversos asuntos de las ciencias sociales con el ánimo de contribuir a un debate con pares de diferentes instituciones y cooperar al desarrollo de nuevos conocimientos que generen aportación social. Por lo tanto, esperamos que los académicos que consulten esta edición puedan encontrar información que les sea de utilidad en sus propias investigaciones.

## REFERENCIAS

- Georgieva, K. (2022). Una crisis tras otra: Cómo puede responder el mundo. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/04/14/sp041422-curtain-raiser-sm2022>
- Lechuga-Cardozo, J. I., & Leyva-Cordero, O. (2019). Escenarios 2020 del Orden Mundial. Análisis desde la Prospectiva Estratégica. *ÁNFORA*, 27(48), 137–161. <https://doi.org/10.30854/anf.v27.n48.2020.672>

# Movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible: Caso Nuevo León

Urban mobility as a way for sustainable development: Case of Nuevo León

Samuel Alejandro, García Sepúlveda<sup>1</sup>; Alejandro, Ramírez Viveros<sup>2</sup>.

## RESUMEN

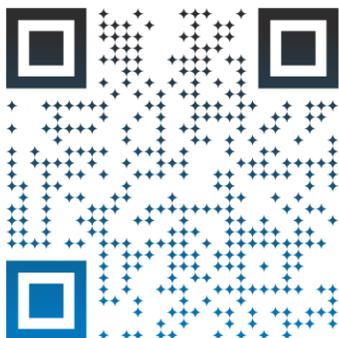
La movilidad urbana se encuentra cada vez más presente al momento de abordar estrategias para un desarrollo sostenible dentro de las manchas urbanas. Por lo que es necesario generar estrategias para plantear una planeación urbana de acuerdo con las necesidades reales de la población. Siendo de suma importancia la movilidad para una digna y buena calidad de vida para los ciudadanos. Es así, que la promoción para el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas ha permitido un nuevo impulso para abordar los conceptos de sostenibilidad en los sistemas de transporte urbano, desde un enfoque de competencias ciudadanas que se involucren en tal desarrollo. Analizar el área metropolitana de Nuevo León resulta pertinente en este sentido al tener un rezago de años con respecto a la cultura vial y la movilidad urbana. Por lo que el objetivo del presente artículo es analizar mediante indicadores propuestos por organizaciones internacionales los retos y oportunidades de la zona, con el fin de identificar y evaluar las propuestas de movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible en Nuevo León. Para el presente estudio se lleva a cabo una investigación de corte cualitativo, realizada a partir de un análisis documental y bibliográfico.

**Palabras claves:** Agenda 2030, competencias ciudadanas, desarrollo sostenible, movilidad urbana.

## ABSTRACT

Urban mobility is increasingly present when addressing strategies for sustainable development within urban areas. Therefore, it is necessary to generate strategies to propose urban planning according to the real needs of the population. Mobility is of the utmost importance for a decent and good quality of life for citizens. Thus, the promotion for the fulfillment of the objectives for the sustainable development of the Agenda 2030 of the United Nations has allowed a new impetus to address the concepts of sustainability in urban transport systems, from a focus of citizen competences that are involved in such development. Analyzing the metropolitan area of Nuevo León is pertinent in this sense, since it is years behind with respect to road culture and urban mobility. Therefore, the objective of this article is to analyze, through indicators proposed by international organizations, the challenges and opportunities of the area, in order to identify and evaluate proposals for urban mobility as a way for sustainable development in Nuevo León. For the present study, a qualitative investigation is carried out, carried out from a documentary and bibliographical analysis.

**Keywords:** Citizen Competencies, Sustainable Development, Urban Mobility, 2030 Agenda.



Fecha de recibido: 30/06/2022

Fecha de revisado: 13/07/2022

Fecha de aceptado: 07/09/2022



Esta obra está bajo una licencia de  
Creativa Commons Reconocimiento-  
NoComercial-SinObraDerivada 4.0  
Internacional

Cómo referenciar este artículo:

García Sepúlveda, S., A. & Ramírez Viveros, A. (2023). Movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible: Caso Nuevo León. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 01-19. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-10>

<sup>1</sup> Doctor en Política Pública y Administración Pública, Doctor en Derecho Fiscal y Doctor en Constitucional y Gobernabilidad por la **Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México**. Maestría en Derecho Público y Licenciatura en Derecho y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey ITESM. Email [samuel.garciaspl@uanl.edu.mx](mailto:samuel.garciaspl@uanl.edu.mx). Orcid: [orcid.org/0000-0002-5839-5637](https://orcid.org/0000-0002-5839-5637).

<sup>2</sup> Doctorado en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas. Maestría en Ciencias Políticas. Licenciatura en Ciencias Políticas por la **Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México**. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, UANL. Correo: [aramirezvr@uanl.edu.mx](mailto:aramirezvr@uanl.edu.mx). ORCID: [orcid.org/0000-0003-1559-2021](https://orcid.org/0000-0003-1559-2021)

## 1. - INTRODUCCIÓN

La movilidad urbana ha sido uno de los principales problemas en la zona metropolitana de Monterrey (ZMM) que se ha dificultado con el paso de los años, pues el desarrollo social ha evolucionado, y con ello han llegado nuevos retos y prioridades, como lo es la sostenibilidad, que incorpora recursos naturales y medio ambiente. De esta manera, se abre camino para la formación de soluciones, y al mismo tiempo involucra la participación de distintos actores entre los que destacan: gobierno y la sociedad civil. Bajo este contexto, el presente estudio analiza mediante una serie de indicadores, cuáles son los retos como las oportunidades que se tienen dentro de la ZMM. Estos indicadores se encuentran basados en el cumplimiento de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En este sentido, se considera que el papel de la ciudadanía es imprescindible para los resultados exigibles de la movilidad urbana, pues es importante tomar en cuenta a la sociedad civil como un actor fundamental para la realización de soluciones y estudiarlo como un representante activo y capaz de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades de la sociedad a la que pertenecen. Además, es necesario contemplar la adopción de nuevas prácticas para formular soluciones precisas y acordes a las problemáticas comunes y de esta forma, trabajar siempre en beneficio de la mejora de calidad de vida, pues las distintas motivaciones de las partes pueden ser replicadas con otros actores sociales, así como en diversos subcentros de los municipios y específicamente de la ZMM para fortalecer el esfuerzo de resiliencia y progresar hacia una ciudad congruente y ad hoc con el nuevo orden sostenible (Soto & Gómez, 2020).

La importancia de esta investigación radica en analizar mediante indicadores propuestos por organizaciones internacionales los retos y oportunidades de la zona, con el fin de identificar y evaluar las propuestas de movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible en Nuevo León. Es necesario entender la forma en que la ciudadanía puede cooperar para solucionar problemáticas, fomentando la gobernanza, y de esta forma, contribuir con distintos actores y organizaciones para el cumplimiento de objetivos a distintos niveles. Por consiguiente, es necesario crear nuevas políticas públicas que sean capaces de complacer a la población, al mismo tiempo que se ejecutan recomendaciones y lineamientos establecidos por parte de distintas organizaciones internacionales.

## **2.-FUNDAMENTO TEÓRICO**

### ***Movilidad Urbana Sostenible***

La European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019), menciona que un plan de movilidad urbana sostenible puede ser entendido como un plan estratégicamente planeado y establecido para complacer las urgencias de movilidad de los individuos y empresas dentro de ciudades y su entorno para mejorar la calidad de vida. Además, está basado en prácticas de planificación, mientras contempla fundamentos de evaluación, participación e integración basados en siete distintos principios.

La Planificación de la Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) es un enfoque integrado y estratégico para emprender eficazmente las complicaciones del transporte urbano. Dentro de sus objetivos principales, se encuentra perfeccionar la calidad de vida y la accesibilidad logrando cambios notables hacia movilidades sostenibles. Como componentes clave, requiere de evaluaciones exhaustivas tanto de la situación actual, como de las futuras tendencias. Así también, conlleva conducir una visión común respaldada por objetivos estratégicos y distintas medidas como de infraestructura, regulatorias, financieras, promocionales y técnicas para lograr dichos objetivos. Dicha implementación tiene que ser acompañada y seguida por una evaluación sistemática.

Al contrario de otros enfoques tradicionales, como lo es una gestión pública tradicional, sin un ciclo congruente de política pública o sin intereses prospectivos a largo plazo. Este tipo de planificación se enfoca en la participación de la población y las partes interesadas, principalmente en la coordinación de políticas entre distintos sectores (especialmente transporte, desarrollo económico, medio ambiente, energía, seguridad, salud, uso del suelo, medio ambiente, desarrollo económico, política social, salud, seguridad y energía) y una amplia cooperación entre distintos niveles de gobierno y con actores privados. Asimismo, este concepto enfatiza la necesidad de cubrir cada uno de los aspectos de la movilidad (tanto de bienes como de personas), servicios y modos de integrarla, y planificar para toda el “área urbana funcional”, en vez de un solo municipio dentro de sus límites administrativos. Los principios a los que se refiere son los siguientes.

### ***Plan de movilidad sostenible en el “área urbana funcional”***

Las ciudades se encuentran conectadas con su entorno debido a los flujos diarios de personas y bienes, esto quiere decir que el alcance geográfico para la PMUS debe estar basado en el “área urbana funcional”. Esta planificación de personas y bienes es un importante criterio para que un plan sea relevante y completo.

La PMUS busca como objetivo perfeccionar la accesibilidad y suministrar movilidades de alta calidad y sostenible para toda el área urbana funcional, de esta manera, se puede decir que un sistema de transporte sostenible debe cumplir con lo siguiente:

- Ser accesible y satisfacer las necesidades de movilidad de cada uno de los usuarios.
- Equilibrar y responder a las diferentes demandas de movilidad, así como de los servicios de transporte de los residentes, comercios e industria.
- Orientar desarrollos equilibrados y mejorar la integración de diversos medios de transporte.
- Cumplir con los requisitos de sustentabilidad y equilibrar las necesidades.
- Optimizar la rentabilidad y eficiencia.

### ***Cooperar a través de las fronteras institucionales***

El desarrollo e implementación de la PMUS debe basarse en altos niveles de cooperación, coordinación y consulta entre los diversos niveles de gobierno, así como entre las distintas instituciones (y en cada uno de sus departamentos) dentro del área de planificación. Asimismo, la European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019) también menciona que la PMUS debe basarse en:

- Cooperación que garantice la consistencia y complementariedad de la PMUS con planes y políticas en sectores que estén relacionados con el transporte.
- Cercano intercambio con autoridades concernientes en los diferentes niveles gubernamentales (por ejemplo, municipio, región, distrito, aglomeración, y estado).
- Cooperación con proveedores de servicios de transporte público y privado.

### ***Involucrar a los ciudadanos y las partes interesadas***

Una PMUS está centrado en la satisfacción de necesidades de movilidad de los individuos del área funcional urbana, como en residentes y visitantes, así como de las empresas e instituciones que se encuentran allí radicadas. Este modelo, es congruente con enfoques transparentes y participativos, e involucra de forma activa a la población y diversas partes interesadas a lo largo del desarrollo e implementación de la PMUS. Además, es importante mencionar que la planificación participativa es uno de los requisitos previos que permite que las personas se apropien de la PMUS y de las políticas que se promueven; de esta manera, la participación temprana incrementa las probabilidades de aceptación y apoyo del público, minimizando riesgos políticos y facilitando su implementación (European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 2019).

### ***Evaluar el desempeño actual y futuro***

La PMUS se basa en evaluaciones exhaustivas sobre el desempeño futuro y de los sistemas de transporte en áreas urbanas funcionales. Proporciona una revisión integral de la situación existente y establece una línea de base contra la cual se puede medir el progreso. Por esto, el proceso de la PMUS logra identificar objetivos y metas, aunque ambiciosas y principalmente realistas, ya que son consistentes con la visión que fue establecida para después definir indicadores de desempeño para cada uno de ellos. Este análisis también incluye una revisión de los recursos actuales y las capacidades de la configuración institucional para la planificación y la implementación (European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 2019).

### ***Definir una visión a largo plazo y un plan de implementación claro***

A su vez la PMUS está basado en visiones a largo plazo que permitan el desarrollo de movilidad y transporte para toda el área urbana funcional. Asimismo, incluye servicios e infraestructura y contiene un plan para la implementación a corto plazo de metas y objetivos e incluye un presupuesto y cronograma de implementación, así como asignaciones claras sobre responsabilidades y un resumen de recursos que fueron necesarios (European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 2019).

### ***Desarrollar todos los modos de transporte de forma integrada***

Fomenta el desarrollo integrado y equilibrado de cada uno de los modos de transporte relevantes al mismo tiempo que prioriza soluciones de movilidad sostenible; presenta conjuntos integrados de medidas que permiten mejorar la seguridad, calidad, rentabilidad y accesibilidad de los sistemas de movilidad. Además, aborda cada una de las formas de movilidad colectiva, movilidad activa (caminar y andar en bicicleta); intermodalidad y movilidad puerta a puerta; carretera segura; vehículos en movimiento y estacionarios; entrega de fletes y servicios; logística; administración de movilidad; y sistemas Inteligentes de Transporte (ITS).

### ***Organizar el seguimiento y la evaluación***

La implementación debe ser monitoreada de forma cercana; el desarrollo dirigido a los objetivos del plan predispuesto, así como al cumplimiento de metas se evalúa de forma periódica en función de cada uno de los indicadores de desempeño elegidos. Se requieren medidas apropiadas para asegurar el acceso oportuno a las estadísticas y datos pertinentes. La evaluación y el monitoreo continuos de la ejecución de las medidas sugieren la revisión de objetivos y acciones correctivas dentro de su propia implementación. Los informes de seguimiento que se comparten y comunican tanto a los ciudadanos como a las partes interesadas informan acerca de su progreso en la implementación y desarrollo de dicho plan (European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 2019).

### ***Asegurar la calidad***

De la misma manera la PMUS es pieza clave para el progreso de las áreas urbanas y cuenta con mecanismos para garantizar la calidad profesional, como lo es la validación de su cumplimiento con los requisitos del concepto, asimismo, refleja esfuerzos necesarios. La garantía de alta calidad de datos y de la administración de riesgos en su implementación requiere atenciones específicas. Estos cometidos pueden ser delegados a revisores externos de calidad o de alguna otra institución gubernamental, al mismo tiempo que puede facilitarse a través del uso de diversas herramientas, tal como la Herramienta de Autoevaluación.

## ***Los Objetivos para el Desarrollo de la Agenda 2030***

En el 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, y fue prevista como una gran oportunidad para que las naciones tengan la posibilidad de emprender nuevos caminos que permitan incrementar su calidad de vida. Esta agenda cuenta con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales son distintas estrategias planificadas por el mismo organismo, en conjunto con distintos Estados y líderes mundiales, el cual, adoptaron una serie de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible (Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020).

Cada uno de los diecisiete objetivos plantea respuestas sistémicas a una visión interrelacionada y global del desarrollo sostenible que hace frente a problemáticas como la desigualdad, pobreza, degradación ambiental, consumo no sostenible, reforzamiento de capacidades por parte de las instituciones institucionales, y procesos novedosos de solidaridad global (Gómez, 2018). De esta manera, se puede afirmar que los Objetos de Desarrollo Sostenible -ODS representan una nueva visión hacia el resto del mundo que pretende acabar con las desigualdades e incrementar el bienestar social a través de ciertas estrategias que facilitan la convivencia humana y la relación entre las instituciones e individuos para llegar a un bienestar común y cumplir con propósitos internacionales.

Si bien los objetivos están orientados principalmente hacia los Estado-Nación, también los gobiernos locales juegan un papel muy importante para el logro de dichos objetivos. En este caso, Nuevo León al ser uno de los Estados más importantes de México respecto a industria productiva y competitividad, los objetivos marcan una pauta elemental para su continuo desarrollo, en este caso la movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible es fundamental. Ahora, de los diecisiete objetivos para el desarrollo sostenible, tres marcan una pauta para el fomento de una movilidad urbana, desarrollándolos a continuación:

### **Objetivo 11: Lograr que todas las ciudades y asentamientos humanos sean seguros, sostenibles inclusivos y resilientes**

Las áreas metropolitanas y ciudades son centros de crecimiento económico, debido a que su contribución es aproximadamente del 60% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. En cuanto a la emisión de carbono mundial representan alrededor del 70% y más del 60 % del uso de recursos (ONU, 2020). Aunado a esto, la ONU (2020) menciona que la desigualdad es causa de grandes preocupaciones, ya que

existen aproximadamente 828 millones de habitantes que viven en comunidades marginadas y esta cifra continúa incrementando.

Tanto los niveles de consumo de energía, como los de contaminación dentro de zonas urbanas también son alarmantes, pues aún y cuando las ciudades abarcan solamente el 3% de la superficie terrestre, representan entre 60% y 80% del consumo energético y en cuanto a emisiones de carbono el 75% (ONU, 2020). La contaminación del aire es ocasionada por la industria, tráfico, quema de residuos, formación de energía, y la constante utilización de combustibles domésticos, lo cual ha constituido una grave amenaza para la salud de los ciudadanos y para los esfuerzos por detener el cambio climático, además, la mínima porción de espacios verdes ayuda al empeoramiento de estos problemas (Pacto Mundial, 2021).

### **Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos**

Es bien sabido que el cambio climático está afectando cada una de las naciones y ha logrado alterar economías nacionales, lo que provoca la afectación a diferentes vidas. Por otra parte, aún y cuando se estimaba que las emisiones de gases de efecto invernadero cayeran en el año 2020 aproximadamente un 6% por las restricciones del COVID-19, esta es solamente una mejora temporal, pues el cambio climático no pausará, por lo que resulta imprescindible contemplar medidas urgentes para atacar la emergencia climática y la pandemia con el propósito de salvar vidas y medios de subsistencia (ONU, 2020).

El ODS 13 tiene la intención de presentar al cambio climático como una situación sustancial ante los planes, estrategias y políticas de las naciones, sociedad civil y empresas, mejorando las respuestas a los problemas que crea, y promocionar la sensibilización y educación de la ciudadanía con relación al fenómeno.

Asimismo, se insiste a los países a la contribución económica para cumplir los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y a la cooperación con los países en desarrollo para incrementar y mejorar su capacidad de gestión del cambio climático, priorizando problemáticas generadas en jóvenes, mujeres y comunidades marginadas (Pacto Mundial, 2021).

## **Objetivo 16: Promover sociedades inclusivas y pacíficas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones inclusivas, responsables y eficaces en todos los niveles**

Para lograr los ODS, las sociedades pacíficas, inclusivas y justas resultan imprescindibles, pues las personas de todo el mundo no deben temer a ninguna forma de violencia y deben sentirse seguras durante toda su vida. En este sentido y con el objetivo de avanzar en la ejecución de los ODS, se necesitan de instituciones públicas inclusivas y eficaces que permitan proporcionar educación de calidad, asistencia sanitaria, aplicar una serie de políticas económicas justas y proporcionar protección medioambiental (ONU, 2020).

Para lograr la culminación de valores es fundamental que el gobierno trabaje de la mano de la sociedad civil y practiquen soluciones duraderas capaces de reducir la violencia, además de hacer justicia, combatir de manera eficaz la corrupción y garantizar la participación inclusiva. Las instituciones locales y nacionales tienen que evidenciar resultados y prestar servicios básicos de forma equitativa y sin sobornos (ONU, 2020).

### ***Gobierno abierto para la movilidad urbana***

El gobierno abierto conlleva a que una vez abierto ciertos canales, los individuos se encontrarán predispuestos a la participación constante, además de ejecutar papeles que potencialmente se les reconoce y atribuye de manera discursiva. Así, la participación social suele ser expresada a través de diversas maneras organizativas, más que a través de una actuación solitaria de ciertos ciudadanos motivados por alguna causa individual, pues existe una motivación para cumplir con un bien comunitario (Oszlak, 2013).

Uno de los ejemplos que mejor representa al gobierno abierto en cuestión ciudadana es el Ayuntamiento de Jaca, ubicado en España, ya que elaboraron una PMUS, a través de una sucesión de participación ciudadana. Por lo cual, el objetivo de este plan constituye una herramienta capaz de transformar la ciudad y está dirigido a favorecer desplazamientos en bicicleta y a pie, mejorar la accesibilidad, crear espacios urbanos de convivencia ciudadana y hacer mayormente saludable la forma de movilidad dentro del entorno urbano (Gobierno de Aragón, 2015).

De esta forma, se convirtió en una de las ciudades pioneras en aplicar este tipo de medidas, y aún y cuando con anterioridad, recibió severas críticas, demostró de manera paulatina que la visión para una nueva movilidad sostenible era necesaria y acertada. Para que esto fuera posible, se realizó una nueva señalética y un entramado de vías que permite la circulación segura y posible para todos (Gobierno de Aragón, 2015).

### ***Competencias ciudadanas para el desarrollo sostenible***

De acuerdo con Montoya (2008), las competencias ciudadanas pueden ser entendidas como la totalidad de las habilidades cognitivas, conocimientos, emociones y comunicación que entrelazados entre sí, posibilitan el actuar ciudadano constructivo en la sociedad democrática. Asimismo, menciona que estas competencias permiten tanto la convivencia entre los individuos como el desempeño adecuado en sociedad, además de permitir el ejercicio ciudadano y su actuar tomando como base los principios concertados por la sociedad y que son validados a nivel universal. En este sentido, también posibilitan el aporte hacia las instituciones, seguimiento hacia intereses colectivos, el cumplimiento y satisfacción de los deberes, así como la defensa de derechos.

De esta forma, las competencias ciudadanas surgen para impulsar a la ciudadanía a poner en práctica lo que saben sobre sus derechos y problemáticas sociales, y así obtener o usar los medios necesarios que les ayuden a solucionar sus conflictos. Es decir, les permite desarrollar las habilidades necesarias para la construcción de una mejor sociedad que tenga como fin el bienestar colectivo. Respecto a la sustentabilidad, Chambueta (2021) realizó una investigación que demuestra que una educación que fomente el desarrollo de competencias ciudadanas puede tener un impacto positivo en el comportamiento humano en el ámbito ambiental. Asimismo, a través de la implementación de estrategias pedagógicas basadas en competencias ciudadanas se demostraron cambios de paradigma frente a comportamientos y acciones que directa o indirectamente perjudican el ecosistema.

### ***Retos y oportunidades para la movilidad urbana en Nuevo León***

Es importante mencionar que la situación de movilidad en México es una problemática muy grave y se debe atender de inmediato, pues en comparación con las necesidades viales ocasionadas debido al incremento de la población, se ha presentado un atraso de significativo de 45 años, lo que se refleja en pocas estrategias de movilidad y seguridad vial. Lo anterior, desencadena una cifra mayor a 400 mil

individuos, los cuales han quedado con alguna discapacidad al padecer accidentes vehiculares. Asimismo, existen estadísticas que reflejan que más de 3,700 personas a nivel internacional mueren en la vialidad día con día, mientras que, en México, una persona muere cada 40 minutos debido a accidentes de tránsito (Martínez, 2022). En el caso de Nuevo León, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 2019 el número de accidentes de tránsito registrados ascendió a 64 mil 58, con lo que la entidad se ubicó como líder nacional en este renglón, una cifra que casi triplica al segundo lugar, obtenido por el estado de Chihuahua.

Son distintas las razones por la que se presentan dichas cifras, uno de ellas así como lo puntualiza la titular de Movac, asociación que persigue, precisamente, reducir los percances viales, es el de entender que hay una ausencia de señalamientos, no hay una infraestructura segura para todos los usuarios. Por lo que el reto para las autoridades es el de destinar verdaderamente recursos a corregir este problema e impulsar las iniciativas y proyectos que se necesitan, aunque éstas muchas veces no son populares. En el caso de Guadalajara y la Ciudad de México se ha logrado mejorar la seguridad para todos los usuarios debido a que se les ha dado opciones de moverse distintas al automóvil.

De manera general, la ZMM evidencia dificultades de movilidad, las cuales se asocian a deficiencias de planificación y desarrollo urbano, y se realizan 11.3 millones de viajes al día (TRANSCONSULT, 2020). Aunado a esto, la movilidad en el área metropolitana de Monterrey presenta rezagos en cada una de sus vertientes. Entre los que se encuentran extensos tiempos de recorrido ocasionados del crecimiento expansivo, mínima oferta de transporte público, escasez de conectividad, congestionamiento vial, insuficiente cobertura de infraestructura para movilidades activas, entre otros (Molina, et al., 2019).

De esta manera, se puede destacar que a pesar de que la ZMM es un área sumamente activa, y que cuenta con una gran cantidad de viajes, sigue teniendo muchas problemáticas que dificultan un tránsito fluido y eficaz, pues debido también al crecimiento que ha tenido la ciudad, esto ha complicado su situación en vez de resolverla, pues debe existir una vialidad que permita la incorporación de todos y que sea eficiente en cuestiones de tiempo y dinero.

En este sentido, Molina, et al. (2019), mencionan una serie de acciones a considerar debido a la gran cantidad de áreas de oportunidad con las que cuenta la ZMM:

- Ampliar las redes de transporte de gran capacidad, como lo son Ecovía y Metrorrey.

- Enlazar la movilidad y el desarrollo urbano.
- Transformación en calles a través de la adecuación vial para incluir infraestructura ciclista y mejorar las infraestructuras peatonales, tomando en cuenta la accesibilidad universal como lo son las rampas y otros dispositivos como semáforos peatonales y auditivos, asimismo, también resulta importante la designación de carriles preferentes para transporte público.

Sin embargo, es fundamental destacar que cada una de estas acciones tienen que estar encaminadas paralelamente de programas adecuados para la sustitución de unidades, así como también de la renovación de la flota, la cual repercute de forma positiva en la calidad del aire de la ZMM.

Por otro lado, también es importante mencionar que las zonas en donde se concentran oficinas, industrias y equipamientos son las que requieren de diversas acciones que mejoren de forma notable la circulación en la ciudad, por lo cual se propone trabajar junto a las industrias para la realización de un plan de movilidad laboral enfocado en los siguientes aspectos (Molina, et al., 2019):

1. Dotar de bici-estacionamientos masivos dentro de instalaciones laborales.
2. Implementar transportes internos para empleados.
3. Crear entornos seguros que permitan mejorar la infraestructura peatonal e incrementando la seguridad.
4. Escalonamiento de horarios de trabajo.

Ahora bien, la movilidad en áreas metropolitanas subraya la importancia de sistemas integrados de movilidad eficiente y seguro. En este marco, surgió el Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) del ZMM, el cual se enfoca en Agenda 2030 de la ONU, más específicamente en el ODS once que contempla mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades. También incluye realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva” (TRANSCONSULT, 2020).

### **3.-MÉTODO**

La metodología que fue utilizada para la presente investigación es de carácter cualitativo y no experimental, ya que se llevó a cabo un análisis documental de la información que fue recaudada a lo largo del estudio, con la finalidad de analizar bajo esta premisa los indicadores propuestos por

organizaciones, con el fin de identificar y evaluar las propuestas de movilidad urbana como vía para el desarrollo sostenible y lograr una comprensión completa de los datos expuestos.

Para ejecutar el análisis documental, se necesitó primeramente de la recopilación de diversas fuentes bibliográficas; este análisis tiene la capacidad de representar la información dentro de diversos documentos estructurados y a la vez reducir cada uno de los datos descriptivos físicos y de contenido en un esquema inequívoco. En este sentido, es importante porque además de ayudar a la construcción del marco referencial teórico, permite conocer en mayor medida aspectos históricos, contextuales, normativos, entre otros, que se encuentren relacionados de alguna manera con el tema de investigación (Gómez, et al., 2012).

Una vez planteado el problema de investigación, se procedió a realizar la recopilación de fuentes bibliográficas para definir los conceptos básicos a través del marco teórico y posteriormente, ejecutar el análisis de la información, todo esto con la intención de cumplir con los objetivos del presente estudio, una vez que el análisis fue finalizado, se construyeron los resultados y las conclusiones.

#### **4.-RESULTADOS**

##### ***Indicadores de movilidad sostenible en la ZMM***

En la actualidad las ciudades y zonas metropolitanas han cobrado un papel importante cuando se discute el desarrollo sostenible. Se reconoce a los asentamientos humanos como motores del desarrollo el cual define los intercambios económicos, políticos y sociales. Una parte fundamental es el Estado y el acceso a servicios como la movilidad y la infraestructura.

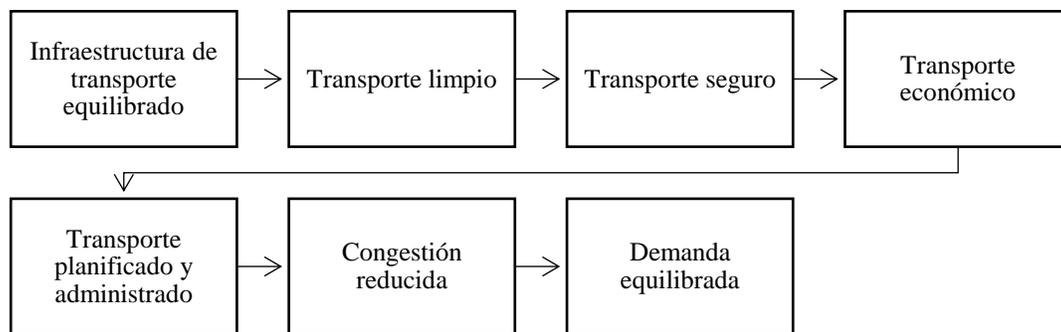
A nivel internacional los temas de la movilidad generan más sentido en el crecimiento de las ciudades lo que ha generado iniciativas mundiales para la organización y planeación de las ciudades, en especial en Latinoamérica, donde los problemas de movilidad van de la mano de la segregación social y la violencia. En este sentido, existen diferentes indicadores internacionales que miden su calidad y eficiencia, por ejemplo, los indicadores propuestos por la ONU dentro de los ODS de los asentamientos urbanos como parte de la agenda 2030, los cuales miden lo siguiente:

- Tasa de mortalidad por lesiones ocasionadas por accidentes de tráfico.

- Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año.
- Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.
- Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia.

Por otra parte, existen otros programas de movilidad urbana sostenible como el de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los indicadores que destacan para la implementación de un modelo de movilidad urbana se encuentran muestran los siguientes (ver ilustración 1):

Ilustración 1: *indicadores para la movilidad urbana sostenible*



Fuente: programas de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El programa menciona como antecedente, que las ciudades de América Latina han atravesado la mayor ola de crecimiento urbano de la historia, siendo la segunda región más urbanizada del mundo. Por ende, se presenta el reto de movilidad buscando una manera eficiente, económica y segura. Según el BID, la congestión representa de un 2% a un 4% del PIB por las pérdidas de tiempo y productividad. La región tiene un promedio de 170 autos por cada mil habitantes, y se espera que esta cifra vaya subiendo hasta los 500 autos. Por ello, urge recuperar el espacio público y apostar por un desarrollo sostenible, siendo la movilidad como una prioridad en la agenda pública. Un buen sistema de transporte público es uno de los pilares fundamentales para atacar la desigualdad social, conectando a personas y oportunidades,

privilegiando a aquellos con menores niveles de renta, aportando también a la reducción de gases de efecto invernadero.

Para abordar el tema en el área metropolitana de Monterrey, se realizó una recopilación de datos partiendo el estudio en los datos encontrados por indicador del periodo del 2017 al 2020 en donde se analizan el desarrollo de indicadores de movilidad urbana sostenible de la ZMM, en la siguiente tabla se muestra el indicador 3.6.1 de los ODS de la agenda 2030 el cual corresponde al objetivo 3 de salud y bienestar.

**Tabla 1.**

*Indicadores de movilidad Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS*

Indicador	2017	2018	2019	2020
	<b>Accidentes viales</b>	<b>Accidentes viales</b>	<b>Accidentes viales</b>	<b>Accidentes viales</b>
	77,620	80,863	76,930	64,058
3.6.1 Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico	Heridos:	Heridos:	Heridos:	Heridos:
	7,325	6,379	5,903	4,306
	Muertes:	Muertes:	Muertes:	Muertes:
	237	249	219	223

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2021).

Como se observa en la tabla el porcentaje más alto de accidentes consta del año 2018 y se presenta una disminución en los años próximos. Se puede apreciar también una disminución en los heridos por accidentes viales desde el 2017 al 2020 así como un descenso en la mortalidad desde el año 2018.

El elemento primordial es un aumento en el registro de vehículos y una disminución de pasajeros de transporte público, lo que refleja la crisis de vialidad de la ZMM, en el aumento del parque vehicular a partir de la mala calidad del transporte público. Por lo que incorporar nuevas estrategias de movilidad parece indispensable para cumplir con indicadores de movilidad urbana sostenible.

***Competencias ciudadanas en Nuevo León, en búsqueda de movilidad urbana digna***

Debido a las problemáticas tan preocupantes que se han presenciado en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), el desarrollo democrático se ha visto afectado, por lo que las competencias ciudadanas han sido un instrumento de gran ayuda, pues hay que recordar que este concepto radica en los ejes del conocimiento y en la capacidad de actuación (Murillo & Castañeda, 2007).

Asimismo, es importante tomar en cuenta que estas competencias ayudan al establecimiento de valores tales como la convivencia y la paz, la pluralidad, pero, sobre todo, y en lo que va encaminado este estudio, a la participación ciudadana y responsabilidad democrática. Pues si bien es importante una mejor convivencia, el desarrollo moral de los ciudadanos resulta imprescindible para la realización de acciones que demuestren preocupación y la búsqueda del bien común.

En este sentido, el Estado de Nuevo León ha sido testigo de un instrumento que conlleva la utilización de competencias ciudadanas, el cual es la organización de la sociedad civil “¿Cómo Vamos Nuevo León?”. Esta organización trabaja sobre los ejes de evaluar, debatir y mejorar, a través de la generación de análisis y datos accesibles acerca de las problemáticas a las que se ve enfrentado Nuevo León y su área metropolitana (Cómo Vamos Nuevo León, s.f.). Además, también involucran activamente a la ciudadanía en las evaluaciones que realizan con el propósito de identificar los retos dentro de diversas áreas tales como la movilidad, salud, servicios públicos, economía, desarrollo urbano, entre otros, y de esta manera, generar una mayor exigencia por parte de los ciudadanos, para mejorar el debate, el involucramiento entre individuos y su participación.

En este sentido, el Gobierno de Nuevo León desarrollo un documento ejecutivo del Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS-ZMM). El cual es un instrumento de planeación, que vincula el desarrollo urbano con la movilidad, que define de manera precisa las acciones y proyectos de forma priorizada y eslabonada para ser implementados en una secuencia de corto y mediano plazo, pero con una visión sustentable de largo plazo, el cual contiene el Programa de Movilidad de la zona metropolitana de Monterrey al 2040.

Por tanto, la movilidad puede ser estudiada a través de porcentajes que reflejen el estado de la infraestructura, los sucesos de tránsito, los gastos financieros que ocasiona y logra recaudar el sistema de movilidad, las rutas de los diferentes transportes públicos tales como Transmetro, Metrobús y Metrorrey, los accidentes viales que ocurren y el índice de mortalidad, la cantidad de unidades que existen y cuál es la operación que llevan a cabo todos los días de la semana. De esta forma, se busca crear una estrategia de movilidad efectiva que permita la creación de un sistema integrado de transporte público que este satisfaciendo las necesidades de la población. Mientras se atienden problemáticas relacionadas a la congestión vehicular, el índice de mortalidad y de accidentes diarios, las tarifas del transporte, los tiempos de espera de pasajeros y la calidad del aire.

## 5.-CONCLUSIONES

A manera de conclusión, se puede afirmar que se pueden efectuar estrategias efectivas de movilidad así como se establece en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y el Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable, los cuales establecen la visión, los mecanismos, las políticas y los programas que se estarán implementando, por lo que su objetivo general es el de ampliar y mejorar la oferta y operación de los sistemas de movilidad en el Estado, articulando cadenas de viaje sostenibles, asequibles e incluyentes, mediante los siguientes resultados específicos:

- Desarrollar infraestructura para la movilidad no motorizada: incorporar ciclovías, sistemas de bicicleta pública y vehículos de movilidad personal, para mejorar la conectividad y experiencia del transporte público sustentable.
- Resolver puntos de conflicto vial, modernizando la infraestructura y equipamiento urbano de los espacios abiertos y favoreciendo la seguridad vial.
- Promover la conectividad peatonal incluyente y segura.
- Promover el derecho del uso pacífico de la vía pública, adoptando medidas para garantizar la inclusión, funcionalidad y movilidad sustentable de la vía pública.
- Reestructurar y aumentar la oferta de transporte público de manera integrada y que sea amigable con el medio ambiente, para lograr una mayor eficiencia, accesibilidad y asequibilidad. Regenerar el sistema de transporte Ecovía y conectarlo con las líneas de transporte masivo.
- Mejorar la interconexión carretera y las vialidades entre y dentro de las regiones del estado para potenciar un desarrollo regional y urbano más equilibrado.
- Mejorar la operación de la red vial mediante la implementación de sistemas de control de tránsito.
- Realizar acciones de vinculación con la academia, sociedad civil y sector privado para la elaboración de instrumentos de planeación y regulatorios.
- Incrementar la cooperación con las autoridades municipales para brindar mantenimiento a las calles y avenidas que se encuentran en malas condiciones.
- Impulsar la coordinación metropolitana para la reconstrucción de caminos en el sur.

A través de las competencias ciudadanas que logran ser de mucha utilidad con los reportes y los índices que presentan; de esta forma, se complementa la relación entre los individuos y el gobierno, pues debido a estas prácticas es que se logra promover la accesibilidad y la cobertura de datos, para incrementar el nivel de calidad en los sistemas de transporte público urbano en la ZMM.

En cuanto a los resultados de los indicadores en la ZMM se concluye la urgencia de estrategias para incrementar el uso del transporte público por parte de los ciudadanos para evitar el aumento de vehículos, que a su vez contribuye a la disminución de la calidad en las horas de transportación, así como en la calidad del aire de las ciudades y zonas metropolitanas.

Por último, es necesaria la implementación de más programas de cultura vial al conocer la cantidad de muertes por accidente de tráfico, lo cual repercute en la movilidad del día a día de los habitantes de la ZMM. Además, es imprescindible la ampliación y mejoramiento de rutas de transporte urbano, asegurar convenios con empresas la transportación en masa de sus empleados y por supuesto la construcción de las líneas de metro que conectan la ZMM. Pues el déficit de estas para la cantidad de población muestra el retraso en el cual se encuentra la zona urbana, a partir de la participación ciudadana y estrategias concretas y orientadas a la planeación urbana se puede lograr los ODS.

## REFERENCIAS

- Chambueta, A. (2021). *Fomento de competencias ciudadanas desde tópicos filosóficos para lograr cambios en conductas pro-ecológicas*. [Tesis de licenciatura]. Universidad Pedagógica Nacional.
- Cómo Vamos Nuevo León (s.f.). ¿Quiénes somos? Recuperado el 08 de abril de 2022 de <http://www.comovamosnl.org/quienes-somos>
- European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019). *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan*. (2<sup>nd</sup> Ed.) Rupprecht Consult. [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump\\_guidelines\\_2019\\_interactive\\_document\\_1.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf)
- Gobierno de Aragón (2015). Proceso participativo: Elaboración del plan de movilidad urbana sostenible en Jaca. Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto. Recuperado de: <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/25209>
- Gómez, J., Grau, A., Ingellis, A., & Jabbaz, M. (2012). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Departamento de Sociología y Antropología Social, Universidad de Valencia.
- Gómez Gil, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), 107-118.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI] (2021). *Accidentes de tránsito por clase*. [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=ATUS\\_1&bd=ATUS&idrt=168&opc=t](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=ATUS_1&bd=ATUS&idrt=168&opc=t)
- Martínez, A. (2022). México presenta un rezago de 45 años en movilidad, afirman especialistas. De Respuesta. Recuperado de: <https://www.respuesta.com.mx/index.php/home/estado/30-noticias-principales/126565-mexico-presenta-un-rezago-de-45-anos-en-movilidad-afirman-especialistas.html>
- Molina, M., Mena, C., & Mediavilla, A. (2019). *Proyecto: Propuestas para el desarrollo sustentable de una ciudad mexicana. Estudio del área metropolitana de Monterrey*. Centro Mario Molina para estudios estratégicos sobre energía y medio ambiente. Recuperado de: [http://aire.nl.gob.mx/docs/reportes/Propuestas de sustentabilidad Monterrey.pdf](http://aire.nl.gob.mx/docs/reportes/Propuestas_de_sustentabilidad_Monterrey.pdf)

- Montoya, J. (2008). El desarrollo de competencias ciudadanas en el ámbito escolar. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (24).
- Murillo, G., & Castañeda, N. (2007). Competencias ciudadanas y construcción de ciudadanía juvenil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 37, 1-17.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020). 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pacto Mundial (2021). 11 ciudades y comunidades sostenibles. De Pacto Mundial Red Española. Recuperado de: <https://www.pactomundial.org/ods/11-ciudades-y-comunidades-sostenibles/>
- Soto, K., & Gómez, J. (2020). Gobernanza y movilidad urbana hacia la sustentabilidad. Comunidad educativa en Monterrey, México. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 95-107. doi: <https://doi.org/10.15446/>
- TRANSCONSULT (2020). Programa Integral de Movilidad Urbana Sustentable de la Zona Metropolitana de Monterrey. Recuperado de: [http://atlas.nl.gob.mx/pimus/Documentos/Doc\\_Ejecutivo\\_PIMUS-ZMM\\_p.oficial\\_dic-2020br.pdf](http://atlas.nl.gob.mx/pimus/Documentos/Doc_Ejecutivo_PIMUS-ZMM_p.oficial_dic-2020br.pdf)

# Aproximación al ciberactivismo feminista en Latinoamérica en el siglo XXI<sup>1</sup>

Approach to Feminist cyberactivism in Latin America in the XXI century

Paola Viviana, Pila Guzmán<sup>2</sup>; Olga Nelly, Estrada Esparza<sup>3</sup>

## RESUMEN

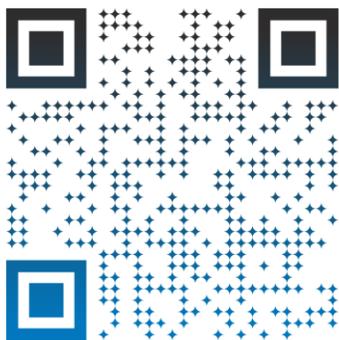
El propósito de este trabajo es dar a conocer las principales tendencias latinoamericanas del ciberactivismo feminista a partir de una profunda revisión bibliográfica sobre esta importante temática dentro de los estudios de género, los estudios políticos y de movimiento sociales. Con base en una primera aproximación teórica al ciberactivismo, se analizaron las diferencias entre los conceptos de ciberactivismo feminista y el ciberfeminismo. A partir de ello se ubicaron las conexiones históricas entre este activismo digital, de redes y el movimiento feminista contemporáneo. Posterior se caracterizaron las principales tendencias de la agenda ciberactivista feminista de la última década y sus principales banderas de lucha y posicionamiento político. Entre las principales conclusiones, se puede observar un resurgimiento del movimiento feminista en una cuarta ola marcada por las transformaciones tecnológicas, el cual se vale de ellas para su accionar ciberactivista y la irrupción en las agendas políticas latinoamericanas y mundiales.

**Palabras claves:** ciberactivismo feminista, ciberfeminismo, feminismo, Latinoamérica, redes sociales.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to present the main Latin American trends of feminist cyberactivism from a deep bibliographic review on this important issue within the gender, political and social movement studies. Based on a first theoretical approach to cyberactivism, the differences between the concepts of feminist cyberactivism and cyberfeminism were analyzed. From this point, the historical connections were located between this digital and network activism and the contemporary feminist movement. Later, the main trends of the feminist cyberactivist agenda of the last decade and its main flags of struggle and political positioning were characterized. Among the main conclusions, we can see a resurgence of the feminist movement is observed in a fourth wave marked by technological transformations, which uses them for their cyberactivist actions and the irruption in the Latin American and worldwide political agendas.

**Keywords:** feminist cyberactivism, cyberfeminism, feminism, Latin America, social networks.



Fecha de recibido: 25/6/2022

Fecha de revisado: 10/7/2022

Fecha de aceptado: 7/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Pila Guzmán., P., V. & Estrada Esparza., O., N. (2023). Aproximación al ciberactivismo feminista en Latinoamérica en el siglo XXI. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 20-41. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-1>

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación de tesis de Doctorado "Factores que influyen en la implementación de las políticas públicas de inclusión económica de las mujeres en el Ecuador". Iniciado en 2019 y actualmente en proceso.

<sup>2</sup> Magister en Desarrollo Local y Territorial por FLACSO Ecuador. Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Integrante de la Red de Politólogas. Email: paolapilaguzman@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3443-6836>.

<sup>3</sup> Doctora en Humanidades con especialidad en Estudios de Género y Discurso Político por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Profesora e Investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Email: olganellye@yahoo.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3400-569X>.

## 1.- INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años el mundo ha vivido una revolución científica y tecnológica que ha tenido como consecuencia la transformación de las relaciones humanas a nivel microsociales y macrosociales. Estos cambios rápidos se han dado gracias a saltos cualitativos y cuantitativos dentro de la industria tecnológica, sobre todo en el campo de las telecomunicaciones y con énfasis en las diferentes plataformas de redes sociales. Si bien existen avances de carácter científico muy complejos y fuera del alcance de las masas, herramientas tales como los teléfonos inteligentes o *smart phones*, las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en espacios habitados por las personas y especialmente la juventud. Esto ha traído como efecto un aumento en la convivencia virtual, es decir, las relaciones sociales, económicas, culturales, educativas y políticas se han asentado en el ciberespacio y más ahora en medio de la pandemia del COVID-19.

El gran impacto, aceptación y alcance que han tenido las nuevas tecnologías de la comunicación en la última década, ha generado complejos procesos de interacción humana, social, económica, cultural y política, permeando las fronteras *offline* para inscribirse dentro del espacio ciber: sin fronteras, sin tiempo, en red, horizontal, poscuerpo y posgénero (Binder, 2019). En este sentido, la presencia de mujeres como actoras sociales y la lucha por el reconocimiento de sus demandas y particularidades, se evidencia en el desarrollo de nuevas estrategias de acción en el ciberespacio (Aguilar – Forero, 2017; Battocchio, 2014; Betancourt, 2012; Cortez y Garzón, 2017; De Ugarte, 2007; Rueda, 2013).

En Latinoamérica, el feminismo como movimiento social histórico ha intensificado sus discursos contra la violencia de género, sobre todo contra la violencia sexual, el femicidio y la prohibición del aborto. Las luchas latinoamericanas contemporáneas se han vuelto visibles a través del accionar colectivo por medio de las redes sociales y las herramientas comunicacionales, ya que estas han sido impulso y soporte a una cuarta ola feminista a nivel mundial y regional. El ciberactivismo de los grupos feministas ha posicionado una agenda ligada a la conciencia social crítica frente a la desigualdad y la violencia que viven las mujeres, sobre todo en contextos como los del sur global.

En este marco, el presente artículo tiene como objetivo conocer las principales tendencias del ciberactivismo feminista en América Latina en la última década; para ello, en primera instancia se considera necesaria la reconstrucción del concepto de ciberactivismo y sus implicaciones tecnológicas y sociales. En un segundo momento se analizan las confluencias y las divergencias entre el ciberfeminismo

y el ciberactivismo feminista. En un tercer apartado se indaga en cómo la cuarta ola y el ciberactivismo feministas se han convertido en aliados inseparables para la transformación social a través de un discurso pro-mujeres, pro-diversidad y de alto a la violencia de género en la región. Finalmente, en el cuarto apartado se intenta reconstruir la agenda ciberfeminista latinoamericana de la última década, sobre todo con base en las experiencias de México y Argentina, así como sus proyecciones a futuro. Como uno de los principales hallazgos, se identifica al ciberactivismo como una nueva forma de participación política masiva, la ciber-ciudadanía y al feminismo como un movimiento social renovado que aprovecha la virtualidad como un territorio de lucha en el marco de las reivindicaciones de la cuarta ola feminista, deviniendo en el ciberactivismo feminista.

## **2.FUNDAMENTO TEÓRICO**

### *Aproximación conceptual al ciberactivismo*

Siguiendo a Castells (2009) con el surgimiento y avance del internet, emerge una nueva forma de comunicación caracterizada por la intensiva capacidad de enviar y recibir mensajes en tiempo real o en tiempo concreto. En palabras de Gómez Díaz de León (2018), el desarrollo extraordinario de las telecomunicaciones y la información digital, son una ventana para la interacción ciudadana, ya que proporciona mayores espacios de comunicación, reflexión, organización e intervención en los asuntos públicos. En esta misma línea Cortez y Garzón (2017) plantean que el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), tuvieron como efecto la aparición de medios de comunicación no convencionales, los cuales permiten la expresión de la sociedad y de las organizaciones en su objeto de manifestar y difundir de forma masiva sus mensajes, lo que se denomina ciberactivismo.

Para De Ugarte (2007), el ciberactivismo son aquellas estrategias que persiguen cambios en la agenda pública a través de la difusión de un determinado mensaje y su propagación de forma verbal, multiplicado por los medios de comunicación y publicación electrónica personal. Es por ello que existen dos momentos de su puesta en escena: el primero que es la propagación de una idea y, en segundo lugar, la creación del debate social virtual. En esta misma línea, Rheingold (como se citó en Betancourt, 2012) entiende a los ciber activistas o multitudes inteligentes como un fenómeno del nuevo régimen tecno-social que está formado por personas capaces de actuar conjuntamente a pesar de no conocerse y además encontrarse en diferentes lugares del mundo. Estas nuevas formas de conexión han dado lugar a códigos de organización, acción social, cultural y política antes no conocidas y que ahora se apoyan en las

tecnologías. El ciberactivismo es por lo tanto una forma de organización colectiva, de protesta pacífica y denuncia constante que a través de su accionar define temas de la agenda pública, cuyo posicionamiento depende del impulso masivo, la presión y la fuerza que ejerce un movimiento transfronterizo (Battocchio 2014).

El uso y la apropiación de diversas tecnologías digitales, la creatividad político-cultural basada en la invención de lenguajes expresivos y otras maneras de incidencia que potencian la acción colectiva son la base del ciberactivismo (Aguilar – Forero, 2017). Para Rueda (2013) este puede ser entendido como una serie de dispositivos con potencialidad para la expansión de la subjetividad, la toma de la palabra y del ejercicio ciudadano, o ciber ciudadanía, donde en general, pero no de forma exclusiva, las generaciones jóvenes se relacionan y crean escenarios posibles de y para la acción común, lo que evidencia su carácter evidentemente político (Cortéz y Garzón, 2017; Rueda, 2013).

A juicio de Battocchio (2014) las estrategias del ciberactivismo se hacen visibles en el uso de la red y la telefonía móvil, por la practicidad y la inmediatez de la reproducción masiva de contenidos, donde el objetivo es difundir un mensaje valiéndose de las nuevas tecnologías y las ventajas que estas prestan en tanto velocidad, viralidad, horizontalidad, atemporalidad, desterritorialización, etc. Con este accionar se hacen visibles problemáticas que a la par se transforman en debates masivos y entran en la agenda gracias a la participación colectiva (De la Garza – Montemayor, Peña – Ramos y Recuerdo – López, 2019; Fernández y Paniagua, 2012).

Como lo hace notar Fernández (2012), el ciberactivismo es sinónimo de la protesta electrónica, *e-protest* o netactivismo, entendido como la acción política no convencional del cual forman parte los bloqueos, las campañas, concentraciones, reivindicaciones, sabotajes, marchas y la desobediencia civil, propias de los nuevos movimientos sociales como feministas, ecologistas, pacifistas o alternativos. Cabe anotar que en la actualidad las estrategias de activismo en la red también han sido y son usadas por grupos que no siempre defienden valores positivos o con base en los derechos humanos (Castells, 2001).

Por lo tanto, esta estrategia digital es producto del empoderamiento ciudadano y la puesta en evidencia de su criticidad e indignación, que ha encontrado un canal para colectivizar las luchas individuales y situadas en demandas colectivas e internacionales. Entre las potencialidades del uso del ciberactivismo por parte de los nuevos movimientos sociales, se plantean: la visibilización internacional de las carencias como estrategia efectiva y de gran impacto y la capacidad de convertirse en contrapeso de los Estados por su imposibilidad de luchar contra las plataformas puesto que trascienden sus

capacidades (Soengas y Assif, 2017). En esta última idea se puede identificar la diferencia entre el activismo digital y la participación, pues esta última utiliza las nuevas tecnologías para posicionar ideas, en contraste con el primero que nace y se propaga por internet y redes de comunicación móvil pudiendo consolidarse posteriormente en espacios físicos (González, Becerra y Yáñez, 2016).

En este punto, siguiendo a Denning (2001), es necesario diferenciar al ciberactivismo de otras acciones que están en el espectro de actividades que emplean el internet como herramienta para influir en la política: hacktivismo o desobediencia civil electrónica (*electronic civil disobedience*) y el ciberterrorismo o ciberguerra. En el caso del hacktivismo consiste en la combinación del activismo con el hacking y se expresa en el hackeo de páginas, el bombardeo con correos electrónicos, la alternación de contenidos de páginas web y la transmisión de virus para romper ordenadores o destruir sistemas (cracking). El ciberterrorismo se da por la convergencia entre el ciberespacio y el terrorismo. Estas dos se diferencian del ciberactivismo en la medida en que este último usa el internet de forma no destructiva en función de una causa u objetivo.

Una tercera diferenciación se da entre ciberactivismo y tecno-política, dos categorías que pueden ser parte de un mismo fenómeno, pero que se construyen con base en características diferentes. En palabras de Toret (2013), la tecno-política es la capacidad colectiva de las multitudes conectadas a través de las redes de hacer un uso táctico de las herramientas digitales para la organización comunicación y acción. Hace por lo tanto alusión a la creación de una estructura arquitectónica, la cual toma el significado de la plaza, la calle, el lugar de encuentro de las diversas manifestaciones virtuales. Un ejemplo de ello son las etiquetas o en inglés *hashtag*, que se asume como el lugar común del sentimiento, el sentido de la acción colectiva. El ciberactivismo puede consolidar estrategias tecno-políticas cuando irrumpe en los diálogos y debates sobre determinados temas, creando nichos para la creación de nuevos problemas públicos que deben ser atendidos, rompiendo con el *statu quo*.

Finalmente, como se ha revisado el ciberactivismo es una herramienta ante el colapso de los sistemas políticos tradicionales, irrumpe a través de una revuelta de la imaginación y presenta nuevas narrativas ante las dominantes. En palabras de Sierra – Caballero (2018) las nuevas formas de protesta a través del ciberactivismo son interrupciones a la lógica de acumulación de información y de dominio de los Estados y los medios de comunicación, definiendo a una oposición que es una interferencia directa a la repetición jerárquica y centralizada de las ideas.

### ***Feminismo, ciberfeminismo y ciberactivismo feminista***

Al profundizar en el tema del ciberactivismo feminista y el ciberfeminismo aparecen tres corrientes que necesariamente deben ser contempladas. Una primera hace alusión al ciberfeminismo desde la concepción del desarrollo artístico con las propuestas del pos-cuerpo y pos-género, evidenciadas por ejemplo en la obra del colectivo australiano Matrix VNS: *Manifiesto Ciberfeminista para el siglo XXI*. Paralelo y con una misma línea argumentativa, el activismo feminista asentado en la manifestación virtual del cuerpo fue conceptualizado por Donna Haraway en *Manifiesto Cyborg* de 1984 (Sádaba y Barranquero, 2019). El ciberfeminismo del pos-cuerpo parte de la premisa de una constante *representación* mediada por las pantallas y el arte como mediador de dicha fantasía representativa. En este marco, el internet y las prácticas creativas artísticas aparecen como mecanismo para la construcción crítica de una identidad y una subjetividad, que se aprovecha de la red como un espacio para este proceso de liberación del cuerpo, concibiéndolo como un territorio ciborg y posgénero (Zafra, 2018).

Una segunda entrada para la comprensión del ciberfeminismo se da desde los estudios tecno-sociales feministas o denominados también como estudios de la ciencia, la tecnología y el feminismo. Las autoras más representativas son Sandra Harding y Sadie Plant. Esta última en su libro *Ceros + unos. Mujeres digitales + la nueva tecnocultura* (1998) realiza una crítica a la negación que se hace desde la historia de la tecnología a la importancia de la mujer en su desarrollo. Se ejemplifica y argumenta esta aseveración a partir de la importancia de Ada Lovelace, una matemática del siglo XIX, a quien poco se reconoce por el trabajo sobre la calculadora y el desarrollo del primer algoritmo destinado a ser procesado por una máquina (Plant, 1998). Por lo tanto, el ciberfeminismo desde esta corriente está orientado a la crítica feminista de la invisibilización de las mujeres dentro del mundo de la tecnología, a la denuncia de patrones patriarcales y masculinistas en los cuales ha sido creada, narrada y reconocida la ciencia y la informática, planteando una necesaria interpretación de ésta en términos de relaciones de poder (González, 2001).

Esta crítica feminista a las relaciones entre tecnología, poder y mujeres ha sido denominado por Fernández y Wilding (2006) como nuevo feminismo. Actualmente existen varios colectivos ciberfeministas que realizan sus propios encuentros de programadoras o *hackatones*, desarrolladoras de softwares con enfoque feminista, grupos y asociaciones de científicas de datos y analistas que comparten información y conocimientos y se consideran a sí mismas ciberfeministas por su aporte para transformar

las estructuras profundamente machistas de la tecnología (Binder, 2019). Algunos ejemplos son: En Redadas (Nicaragua), Luchadoras (México), PyLadies (Latinoamérica), Girls in Tech (Chile, Argentina, Colombia, Brasil), Laboratoria (Perú), Geek Girls (El Salvador), Epic Queen (México), así también *Ciberfeministaslatam* que agrupa a varios colectivos de la región (Benítez – Eyzaguirre, 2019).

La tercera corriente tiene que ver con el uso de redes sociales y espacios virtuales para la manifestación de las demandas del movimiento feminista. Siguiendo a Moliní (2020) la incorporación al ciberespacio y el uso de las redes desde una perspectiva ciberactivista feminista es un fenómeno reciente para el movimiento; sin embargo, a mediados de la década pasada ya se hablaba de un ciberfeminismo social (de Miguel y Boix, 2013)

Este ciberactivismo feminista tiene que ver con la conexión de los movimientos antiglobalización y antineoliberales y los grupos de defensa de derechos humanos, quienes establecieron puentes con los movimientos sociales tradicionales y el feminismo, promulgando un uso estratégico de las tecnologías y el internet para el logro de la transformación social. De acuerdo con Sosa, Galarza y Castro (2019) el feminismo actual ha asumido la acción comunicativa como uno de sus ejes fundamentales de reivindicación, así como una línea discursiva propia ante las transformaciones sociales y su impacto sobre las sujetos mujeres, estos nuevos embates, demandas y entornos son parte de lo que ha sido considerado como la Cuarta Ola Feminista (Cobo, 2019).

En palabras de Zafra (2018), el ciberactivismo feminista a nivel global basa sus acciones en una estructura horizontal como la del internet, que representa un poder des-jerarquizado por su funcionamiento en red, lo cual favorece la desaparición de límites entre lo público y lo privado mientras vuelve visible y politiza aquello que antes era silenciado. Siguiendo a esta misma autora, ahora las voceras son las que antes estaban silenciadas y generalmente no organizadas, por lo tanto, el activismo en redes posibilita y promueve el posicionamiento entre individuos y entre iguales, reconociendo que las mujeres jóvenes son quienes generalmente están en mejores condiciones para este accionar debido a su cercanía con la tecnología.

Entre los insumos más usados por el ciberactivismo feminista se destacan las redes sociales, las cuales han demostrado ser una herramienta notable y significativa para el activismo ciudadano, pudiendo ser plataformas para la difusión de mensajes de carácter institucional, político o publicitario a bajos costos (Sádaba y Barranquero, 2019). Tanto grupos feministas organizados *offline* como *online* son usuarios

asiduos de estas herramientas para comunicar y posicionar sus demandas. Así también, las instituciones más formales como la cooperación internacional, instancias estatales y organismos de derechos de las mujeres usan las redes como medios de difusión y debate para la generación de problemas públicos y el establecimiento de una agenda, creando una vida cívica online (Bennett, 2007). En palabras de Zafra (2018) los mayores logros y movilizaciones del feminismo actual no han sido por las formas de representación, sino gracias a la potencia de la alianza entre mujeres y feministas en internet.

Entre las críticas desde el propio ciberactivismo feminista y el ciberfeminismo al uso de las redes y la virtualidad como territorio para el debate político, existen posturas de contradicción. Siguiendo a Reverter y Medina (2020), a pesar de la tendencia a considerar al internet como una herramienta democratizadora de la información, el ciberespacio no está libre de elementos que sostienen un sistema inequitativo. El uso indiscriminado de campañas de marketing denominadas como “feministas” por grandes empresas, o la mercantilización del empoderamiento de las mujeres a través del consumo, son solo dos ejemplos del uso de las plataformas de manera hegemónica y sin crítica.

El ciberfeminismo también comprende que la tecnología es otro espacio en el cual las mujeres han sido relegadas y donde los roles de género siguen marcando las pautas de comportamiento para quienes se relacionan en él, dejando por mucho alejado el paradigma del poscuerpo y posgénero (Binder, 2019). Entre otras críticas también se identifica la brecha digital entre hombres y mujeres, la falta de acceso a internet, la diferente calidad del servicio, la contraste en el acceso entre la población de países industrializados y países pobres, entre la población urbana y rural y la intermediación de las condiciones de género, raza, clase e identidad (Benítez-Eyzaguirre, 2019; Rovetto, 2015; Zafra, 2018).

El ciberfeminismo y el ciberactivismo feminista por lo tanto pueden ser comprendidos como una forma de acción política feminista, con sus diferencias por las formas de activismo desarrollado en cada una. Sin embargo, dentro de la virtualidad pueden juntarse muchas veces a través del desarrollo de tecnologías, plataformas, aplicaciones, hackatones y el encuentro con las usuarias que desde una misma perspectiva feminista hace uso de dichas tecnologías. Tanto el ciberactivismo feminista o ciberfeminismo social y el ciberfeminismo comparten el mismo punto de partida: hay que evitar que se reproduzca el sistema patriarcal en el ámbito digital (Benítez – Eizaguirre, 2019).

### ***Una cuarta ola feminista - ciberactivista***

Siguiendo a Varela (2019), las tres primeras olas del feminismo transcurrieron entre los siglos XVIII y XX. La primera ola tiene como principal característica la denuncia social de las mujeres ante el desconocimiento de sus derechos en plena ilustración europea, así la vindicación de su presencia en todos los ámbitos fue la principal propuesta. La segunda ola estuvo marcada por la presencia del discurso sufragista y los derechos políticos de las mujeres del siglo XIX; su epicentro se ubicó en Inglaterra como en Estados Unidos, teniendo efectos evidentes en el resto del mundo, incluyendo a Latinoamérica (Rodas, 2009). Así también, la tercera ola del feminismo tuvo sus inicios en la posteridad de la segunda guerra mundial y las grandes temáticas abordadas fueron aquellas relativas a la reinserción de las mujeres en la domesticidad de lo privado (Friedan 1965), el apareamiento de las propuestas del feminismo radical, el feminismo de la diferencia y feminismo institucional (Varela, 2019).

Una cuarta ola feminista, en la perspectiva de Cobo (2019), se pone de manifiesto a partir de la conversión del feminismo en un movimiento de masas, evidenciando así su capacidad para crear significantes sociales comunes, en este caso, la necesidad de justicia para las mujeres en todos los rincones del planeta. En palabras de Varela (2020), el fenómeno de la cuarta ola feminista es producto del hartazgo de millones de mujeres en el mundo que han reaccionado frente a la opresión, la discriminación y la violencia generalizada. El fenómeno mundial del feminismo de la cuarta ola se da en un contexto de crisis civilizatoria global (García, 2018). Para las autoras antes mencionadas, esta nueva ola llega alimentada por la herencia histórica feminista, las redes sociales y la toma de conciencia de las nuevas generaciones, mostrando la fortaleza y la vigorosidad de un movimiento que ha tomado una forma diversa, intergeneracional y globalizada.

En palabras de Díaz – Romero (2019) y García (2018), la cuarta ola feminista cuestiona el sistema de dominación conformado por el patriarcado, el Estado y el capitalismo en su forma neoliberal que directamente asesina a buena parte de los sectores sociales por el simple hecho de ser mujeres o parte de las identidades sexuales disidentes. Además, pone en entredicho los dispositivos que gobiernan la sexualidad, la división sexual del trabajo y la reproducción, cuestionando el orden establecido y reaccionando con nuevas y diversas estrategias de denuncia y posicionamiento político.

Icart (2020) define a la cuarta ola feminista como un feminismo de mayorías, *Un feminismo del 99%*, en el cual se conectan activistas antirracistas, ecologistas, trabajadoras y trabajadores, así como emigrantes, lo cual permite el desarrollo de una ética radical y transformadora, donde mujeres y hombres vivan en una sociedad con alta moral para disminuir la desigualdad, la violencia de género y sobre todo

generar un carácter donde reinen los valores humanos, como lo proponía Cortina (1986). En este sentido, un nuevo feminismo aparece con nuevas características, que lo diferencian de las tres olas anteriores. Una de ellas es la presencia de mujeres muy jóvenes y que solamente de manera posterior a las movilizaciones se integran a organizaciones feministas, dejando atrás aquel feminismo ilustrado propio de las olas previas (Icart, 2020; Varela, 2020).

Otra característica es el papel fundamental de las nuevas tecnologías y las redes sociales. Su uso estratégico para la difusión de mensajes, debates y el ejercicio de presión política, muestran la disposición de las feministas para mantener un movimiento global que remueva los cimientos patriarcales (Cobo, 2019) y corrobore en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y transnacional (Icart, 2020). Una tercera característica es la crítica al neoliberalismo como modelo económico, político y social, haciendo hincapié en los problemas estructurales como la feminización de la pobreza, la precariedad del trabajo de las mujeres, la violencia de género, el racismo, etc. (Varela, 2020). Juntas estas tres características constituyen un aparataje para la emergencia de discursos para la resistencia y deviene directamente en una transformación profunda de hacer activismo y política por parte de un movimiento social renovado y a la vez con conciencia histórica.

Como muestra la literatura, la cuarta ola feminista y el ciberactivismo feminista van de la mano, pues el movimiento social internacional ha fraguado y se ha fortalecido como actor político en medio de otros procesos que lo alimentaron. Siguiendo Varela (2020), se pueden mencionar varios ejemplos de este movimiento: ya en el año 2010 en Grecia se escuchó la consigna *Ni una sola durante la crisis* en medio de las movilizaciones frente a las políticas de austeridad. En el mismo año en El Cairo durante las revueltas desencadenadas en la denominada Primavera Árabe, se conoció a nivel internacional el caso de “la chica del sujetador azul” que sumó a miles de mujeres en las plazas de Egipto para rechazar los abusos contra las mujeres. En la India, las movilizaciones anti-violación y la campaña #Direnkadin (mujeres que resisten) en el 2012. En Latinoamérica, en el año 2011, en Chile y Colombia se desarrollaron las movilizaciones por el derecho a la educación pública. En México el movimiento #YoSoy132. En Ecuador, en el año 2012 tuvo lugar la gran Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos encabezada por indígenas y campesinos (Ortiz, 2016). En otros rincones del planeta como en Madrid, se dio el movimiento 15M y, en Estados Unidos el movimiento Occupy Wall Street también en 2011. Lo común de todos estos eventos es su crítica al statu quo, la convocatoria a través de mensajería y redes sociales y la fuerte presencia de las mujeres.

El movimiento feminista transitó de manera protagónica a través de estos sucesos, adquiriendo y reforzando habilidades sobre el uso de las redes y el ciberespacio para efectos de acciones políticas y despliegues *offline*. Los aprendizajes y los frutos se pueden ver en los procesos de movilización autónomos desarrollados a nivel mundial por la despenalización del aborto, la erradicación de los femicidios, contra la violencia de género, contra el acoso sexual, por la dignidad laboral de las mujeres, contra el patriarcado, contra el Estado cómplice de las violencias hacia las mujeres y la población LGBTIQ y muchas otras consignas viralizadas en el mundo con etiquetas tales como #Sevaacaer, #NiUnaMenos, #VivasNosQueremos, #YoSiTeCreo, #NoNosCallamos, #SomosTuManada, #MeToo (García, 2018). Las nuevas agendas feministas se han consolidado gracias a las innovadoras estrategias de autoorganización y articulación a través de las redes sociales, de allí que se identifiquen inéditas formas de movilización política, alimentadas por el discurso del “¡no más!” (Díaz – Romero, 2019).

### ***Agenda del ciberactivismo feminista latinoamericano***

En el mes de julio del año 2014 se activó en México la colectiva feminista denominada *Mujeres Grabando Resistencia*, quienes a través de una campaña de difusión masiva vía Facebook puso en evidencia la situación de emergencia en la cual se encuentran las mujeres en este país ante la ola de femicidios, violencia y la prohibición simbólica del uso de los espacios públicos ante las amenazas. La campaña gráfica denominada #VivasNosQueremos tuvo acogida no solo a nivel nacional, sino también en varios países latinoamericanos e incluso en Europa (Rovetto, 2015).

Siguiendo a Laudano (2018a) las movilizaciones más importantes de los últimos años a nivel regional impulsadas por el ciberactivismo feminista estuvieron marcadas por las demandas a los Estados para responder ante los femicidios y las desapariciones. Las campañas argentinas #NiUnaMenos en el año 2015 y #Yoparo8M y #MujeresEnHuelga en el año 2017 fueron eventos emblemáticos en los niveles tanto *online* como *offline*. Estos eventos tuvieron fuertes repercusiones en los años posteriores y podrían considerarse, junto con la campaña #VivasNosQueremos, como el parteaguas para una nueva tendencia en el ciberactivismo de los grupos feministas latinoamericanos.

Como ya se ha planteado, el activismo en redes no implica simplemente la puesta en la escena virtual de un tema, sino también, el debate público y su posicionamiento para que ese tema sea incluido en la agenda política (Battocchio, 2014; De Ugarte, 2007; Fernández y Paniagua, 2012), lo cual involucra una planificación organizada, tanto a través de las redes como por fuera de ellas.

La campaña mexicana #VivasNosQueremos estuvo sostenida por el colectivo impulsor y otros varios que se sumaron a la iniciativa por alrededor de siete meses. En el mes de febrero de 2015 los colectivos difundían los logros obtenidos a partir de su posicionamiento tanto a nivel virtual como en las calles y plazas, mostrando murales colectivos, así como imágenes producidas con programas informáticos. La acción iniciada en México tendría varias réplicas a nivel internacional en el mismo año y en años posteriores. En Argentina tuvo su cúspide el 25 de noviembre de 2015, Día internacional de la no violencia contra las mujeres (Laudano, 2017). Con base en Araúz (2018), en el caso de Ecuador, #VivasNosQueremosEc se posiciona en redes el 25 de noviembre de 2017 a través de la convocatoria a una marcha por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pasando de ser un espacio de civismo online (Bennett, 2007) a consolidarse como una estrategia tecnopolítica (Toret, 2013) con efectos en la agenda pública por la presión tanto *online* como *offline*.

La campaña argentina #NiUnaMenos del año 2015 tuvo alrededor de 23 días de gestación, esto a partir del femicidio de una adolescente de 14 años y un primer *twitt* producto de la indignación de una periodista, lo cual llevó a grandes movilizaciones en las calles, la viralización y tendencia en las redes Facebook y Twitter y una serie de tácticas y e-tácticas para el posicionamiento de la problemática a nivel nacional e internacional. El impacto de esta manifestación tuvo como resultado que alrededor de 400.000 personas se congregaran y demandaran atención ante los sucesos de violencia de género y femicidio en toda Argentina el 3 de junio del mismo año (Laudano, 2018a; Rosales, 2018).

Las características sui géneris de esta campaña hizo que tenga acogida en grandes y diversos grupos de la población, entre ellos artistas, candidatas y candidatos en campaña, organizaciones tradicionales del movimiento de mujeres, etc., que se sumaron a la petición de una declaración de emergencia social en materia de violencia contra las mujeres en todo el territorio argentino, sumando además la demanda histórica de una Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Rovetto, 2015). Este último tema tomó fuerza a partir de esta fecha para posteriormente posicionarse por sí solo dentro de la agenda pública nacional y regional con la denominada Marea Verde. A nivel internacional, la campaña #NiUnaMenos tuvo gran acogida, sobre todo por la e-táctica del marco diseñado para las fotografías de Facebook, el cual fue utilizado en países como El Salvador, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Chile y México en el contexto de indignación y paralelas movilizaciones contra el femicidio (Terzian, 2017).

El 8 de marzo de 2017, Día internacional de la Mujer, el llamado #8M, tuvo como antecedente las movilizaciones del 25 de noviembre por el Día internacional de la no violencia contra las mujeres, donde se empezó a convocar para un gran paro internacional en diversos países de Latinoamérica y del

mundo. En Argentina, país que fue el epicentro de la iniciativa en la región, la organización duró alrededor de cuatro meses. Varios fueron los impulsos internacionales que recibieron el movimiento feminista y de mujeres a nivel regional, entre ellos el Paro de las mujeres en Polonia por la pretensión de la penalización del aborto en todos los casos, esto sumado a la Marcha de las Mujeres en Washington contra Donald Trump en enero de 2017. Como resultado, se dieron alrededor de 600 manifestaciones simultáneas de mujeres organizadas en los cinco continentes con una intensa participación en redes sociales con la etiqueta #YoParo8M que rápidamente fue tendencia en Twitter (Laudano, 2018a). Más de 55 países alrededor del mundo se habían sumado al Paro Internacional de las Mujeres bajo el lema “*la solidaridad como arma*”, con el cual las mujeres y las feministas reivindicaban su carácter de sujeto político internacional con plena legitimidad en la coyuntura actual.

El paro estuvo convocado con el objetivo de cesar las labores de las mujeres, sin embargo; una de las principales demandas de visibilización se marcó en la especificación del paro en el cuidado y el trabajo no remunerado dentro de los hogares para evidenciar la importancia de estas actividades generalmente realizadas por las mujeres (Laudano, 2017). El Paro Internacional de las Mujeres del año 2017 solo fue el primero; luego, en los años 2018, 2019 y 2020, las réplicas abarcaron muchos más países y se abrieron paso no solo en las ciudades capitales, sino que se generalizaron en los territorios. Siguiendo a Acosta y Lassi (2020), la lucha por la igualdad de derechos ahora se manifiesta año tras año bajo las etiquetas, #NosotrasParamos, #HuelgaFeminista, #ParoInternacionalDeMujeres, #WomenStrike, #IWD2020 que se comparten en plataformas digitales como Twitter, Facebook e Instagram y que son la base de las consignas para la convocatoria de concentraciones, marchas y demás acciones del movimiento feminista. Es necesario en este punto recordar que uno de los últimos recursos que utilizaron las mujeres antes de la pandemia del COVID-19 y que paralizó a casi todo el mundo fue el potente #YoParo8M, el cual fue estratégico para ejercer la fuerza discursiva y reconstruir una representación acorde a las mujeres independientes y empoderadas del siglo XXI.

Sobre las campañas por el derecho al Aborto, el año 2018 trajo consigo una gran movilización a nivel regional por este tema. En Argentina, las mujeres feministas y no feministas estuvieron en las calles recuperando la memoria de las Madres de Plaza de Mayo a través del símbolo del pañuelo, pero esta vez, el pañuelo era de color verde y las redes sociales mostraban tendencias, *trending topic*, de corazones del mismo color con las etiquetas #AbortoLegal #AbortoLegalYa. La histórica reivindicación feminista ligada a la soberanía del cuerpo y a libertad de decidir, estaba nuevamente en la escena pública del continente (Felitti y Ramírez, 2020).

La campaña por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito fue lanzada en 2005 y desde entonces está presente en las reivindicaciones feministas a nivel continental (Felitti y Ramírez, 2020). El inicio de la *Marea Verde*, como se autodenomina el movimiento pro-legalización del aborto, se da en el contexto de movilizaciones feministas en Argentina a partir del año 2015. Sin embargo, lo que finalmente detonó la indignación de las mujeres fue un twit publicado en la cuenta de un famoso actor en el mes de enero del año 2018. En el texto el sujeto felicitaba a su expareja por realizarse como mujer al ser madre. Ante dicha ecuación mujer igual a madre, otra famosa respondió con un *twitt* en el cual afirmaba haberse realizado un aborto. Junto con ella, muchas mujeres, desde diversos territorios, edades y contextos, se sumaron con testimonios, teniendo como respuesta el apoyo del movimiento, pero también el rechazo por parte de otros grupos (Laudano, 2018b).

En las redes Twitter y Facebook, el tema del aborto fue tendencia alrededor de dos días y este fue, en palabras de Laudano (2018b), el hito inaugural de una viralización y mediatización de discusiones sobre la legalización del aborto en Argentina y en muchos países de América Latina. Para el mes de febrero, la etiqueta #AbortoLegalYa había marcado un récord en Twitter al posicionarse como tendencia por cuarta vez consecutiva en el año 2018. Esta avalancha virtual tuvo un eco muy fuerte y generó la movilización de las feministas a nivel regional, llevando los debates *online* a las calles, donde se podían ver verdaderas marchas de color verde (una marea verde), con miles de mujeres que apostaban por el derecho a decidir. El movimiento feminista latinoamericano y especialmente el argentino, recibió con agrado la aprobación de la legislación a favor del derecho al aborto por parte del Estado argentino en el mes de diciembre del año 2020, sin embargo, en la mayoría de los países de la región sigue penado por la ley, por lo que la marea mantiene su vigencia y optimismo ante la posibilidad de alcanzar este derecho.

Todas estas movilizaciones y discursos han servido para ilustrar algunos mecanismos de resistencia y luchas por el reconocimiento de las mujeres como sujetos sociales con autoridad. Las feministas de la cuarta ola y las ciberactivistas feministas han acudido a mostrar una imagen de mujeres empoderadas ante los gobiernos ausentes y los Estados decadentes que, ante sus demandas por una vida libre de violencia, no han sabido dar respuesta (Estrada, 2012).

Las campañas analizadas, si bien son las más conocidas, no son las únicas que se manejan dentro de la agenda del ciberactivismo feminista latinoamericano. De acuerdo con Acosta (2020) las temáticas que concentran la atención en redes como Twitter, Facebook e Instagram, están relacionadas con el femicidio, el aborto y la autonomía corporal, la espiritualidad femenina, la despatologización del cuerpo femenino y del ciclo menstrual, esta última temática conocida como ciberactivismo Menstrual, con

mucha presencia en México. Así también, Franco – Mígues (2019) apunta que las redes sociales suelen ser usadas por las familias de mujeres desaparecidas, sin que esto se considere parte del ciberactivismo feminista, está dirigido hacia objetivos como la denuncia pública de la violencia machista, que suelen tener eco en movilizaciones virtuales a gran escala.

Para Gómez y Lozano (2019) el ciberactivismo desde un enfoque feminista implica también la oportunidad de la recuperación de la memoria histórica, la geografía y la cultura latinoamericana, haciendo una crítica al feminismo hegemónico occidental a partir del uso de la lengua propia, las historias, referentes, símbolos y discursos autóctonos, denunciando la heteronormatividad y las relaciones con el colonialismo a través de las redes. En este marco, los discursos que se realizan a través de los medios de comunicación y las redes sociales son generadores de opinión, ya que proporcionan narrativas con cierta intencionalidad de persuadir o dirigir nuevas formas de ver e interpretar al mundo que nos rodea (Estrada y Herrera, 2018). Es por ello que, el uso y ocupación estratégica de las tecnologías, además de su progresiva co-construcción tecnosocial con conocimientos ancestrales, espiritualidad femenina, contenidos exclusivos para mujeres, lenguaje incluyente, denuncia de contenidos violentos y misóginos, coadyuban para el empoderamiento como agentes de las y los usuarios. Se puede constatar que las tecnologías y las redes sociales han dado una visión más amplia a las mujeres que las usan y las ha empoderado con instrumentos de reflexión y redes de apoyo solidario. Se observa que participan a través de narrativas, discursos, ciberactivismo y que pueden incursionar en la política, en lo artístico y accionar sus habilidades a la distancia y pertenecer a una colectiva transfronteriza, intercultural y/o de resistencia contra las violencias de género (Estrada y Zarate, 2018).

Por otro lado, Fernández (2016) señala que el ciberactivismo feminista tiene como objetivo analizar y discutir los temas que afectan a las mujeres, entre los cuáles está la trata de personas para la explotación sexual, los Derechos Sexuales y Reproductivos, el aborto, la violencia de género y el femicidio, las mujeres en el conflicto armado y las perspectivas de paz y no violencia. Es decir, que, para esta autora, el activismo feminista en redes se trata de la vida y la muerte de las mujeres.

Finalmente, para Benítez – Eyzaguirre (2019), entre las prioridades del ciberactivismo feminista está la creación de una comunidad, de debates y la convergencia sobre temáticas de tecnología, el uso estratégico de las TIC y el fortalecimiento del movimiento social y la investigación sobre las prácticas y las políticas feministas. El activismo desde el espacio y en el espacio ciber, busca la plena participación

de las mujeres en la sociedad del conocimiento a fin de garantizar la integración y el respeto de los derechos humanos en el internet.

### **3. MÉTODO**

#### *Diseño*

Este artículo se basa en la revisión de literatura especializada sobre el ciberactivismo feminista en América Latina. Esta revisión ha sido extensa, selectiva y de carácter transversal, identificando específicamente artículos de difusión académica sobre la temática en la región. Este estudio por lo tanto responde a un diseño exploratorio, no experimental y de naturaleza cualitativa.

#### *Instrumentos*

Este artículo aplicó un análisis documental – bibliográfico con el soporte de herramientas tales como fichas bibliográficas y mapas conceptuales. El trabajo realizado tuvo como punto de partida la búsqueda exhaustiva de literatura contemporánea y sobre todo actualizada sobre ciberactivismo, ciberfeminismo y ciberactivismo feminista en Latinoamérica. La muestra de documentos analizados permitió reconstruir un panorama del fenómeno en la región, diferenciar conceptos y ampliar el análisis hacia la identificación de una agenda de movimientos sociales ciberactivistas feministas.

#### *Procedimiento*

El procedimiento realizado inició con la identificación de literatura especializada sobre ciberactivismo feminista y temas relativos tales como ciberactivismo y ciberfeminismo, tomando como referencia discusiones actualizadas y artículos vanguardistas a nivel latinoamericano. La búsqueda de material bibliográfico se realizó a través de bases de datos especializadas en Ciencias Sociales y Políticas. La revisión de la bibliografía se realizó a través de la construcción de un adecuado mapa temático y posterior elaboración de fichas bibliográficas y mapas conceptuales, lo que permitió contar con información organizada y específica de acuerdo con los supuestos teóricos plasmados en los documentos. Con base en esta descarga de información en herramientas de estudio, se procedió al análisis y elaboración organizada del presente artículo.

### **4. CONCLUSIONES**

A partir de lo expuesto en este trabajo, se puede advertir que con el surgimiento de nuevos medios de comunicación masiva gracias al desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la sociedad y las organizaciones sociales cuentan con formas no convencionales de comunicación y masificación de sus mensajes. Por lo tanto, surge así el ciberactivismo en un contexto en el cual los antiguos movimientos sociales se renuevan ante el colapso de los sistemas políticos tradicionales (Battocchio 2014; Rheingold 2002 en Betancourt, 2012) y promueven su participación a través del uso de redes sociales y otras herramientas digitales (Castells, 2009; Cortez y Garzón, 2017).

El ciberactivismo es eminentemente político (Cortéz y Garzón, 2017; Rueda, 2013) y se define por el uso y apropiación de las tecnologías digitales, la creatividad con el lenguaje y otras formas de expresión que potencian el accionar colectivo (Aguilar-Forero, 2017; Battocchio 2014; Fernández y Paniagua, 2012; Toret, 2013). El objetivo del accionar ciberactivista es la generación de cambios en la agenda pública a través de la protesta electrónica, la difusión de contenidos y la viralización de los mensajes. Su estrategia de denuncia es constante y sus efectos dependen del impulso masivo, la inmediatez, la presión y la fuerza de un movimiento horizontal y transfronterizo, es por ello que su impacto puede ser local, regional o incluso global (Battocchio 2014; De Ugarte, 2007; Fernández y Paniagua, 2012). El ciberactivismo y sus dispositivos para la acción son entornos para la expansión de la subjetividad, el debate y la vivencia en sí de la ciudadanía, de la ciberciudadanía (Rueda, 2013).

A partir de este marco teórico, el feminismo y el espacio ciber se han encontrado de diversas maneras, tres específicamente: el ciberfeminismo del poscuerpo y el posgénero; el ciberfeminismo crítico a la invisibilización de las mujeres en el mundo de la tecnología; y el ciberactivismo feminista o ciberfeminismo social. Este estudio ha basado su análisis en la tercera corriente, ya que permite la inmersión dentro del entramado político de las propuestas del movimiento social feminista a nivel latinoamericano en su ejercicio de ciberciudadanía a través del uso de las tecnologías y el internet para el posicionamiento de ideas y propuestas de transformación social.

La cuarta ola y el ciberactivismo feministas emergen en un mismo contexto histórico que aparece a partir de la significación generalizada de la necesidad de justicia para las mujeres. Las características de la cuarta ola están dadas por un renovado movimiento feminista tanto en el nivel ideológico – político, así como su reconstitución con mujeres cada vez más jóvenes; la revolución tecnológica y comunicacional que representa el internet y las redes sociales y su uso estratégico. Así también una crítica directa al modelo económico neoliberal que permea el espacio público y privado de los sujetos y muestra

la emergencia común y estrechamente relacionada entre las nuevas generaciones y una nueva y radical forma de ver el mundo y su necesidad de transformarlo.

La efervescencia de la movilización social en la última década ha sido el caldo de cultivo para el surgimiento y perfeccionamiento del ciberactivismo en general y particularmente del ciberactivismo feminista. Esta forma de activismo se muestra como heredera de las experiencias de la Primavera Árabe, de las mujeres en resistencia en la India, las movilizaciones estudiantiles e indígenas en Latinoamérica, las afrentas al Estado en Grecia, en Madrid y en Estado Unidos y un sinnúmero de otros eventos que se forjaron en medio de la emergencia del uso de las herramientas tecnológicas con objetivos políticos. Las feministas siempre presentes, supieron aprovechar las experiencias y las perfeccionaron, producto de ello son las masivas movilizaciones *offline*, el posicionamiento de varios debates a nivel *online* y su irrupción en las agendas públicas a nivel global.

En el contexto latinoamericano, la agenda del ciberactivismo ha estado muy activa, sobre todo a partir del año 2014 con las campañas #VivasNosQueremos, en el año 2015 con la campaña #NiUnaMenos y #YoParo8M y el momento quizá de más fervor, en el año 2018, con la campaña por la despenalización del aborto #AbortoLegalYa. Todas estas campañas accionadas a través de la difusión permanente en redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram tuvieron impactos a nivel regional e incluso internacional. Si bien las etiquetas fueron tendencia algunos días, las campañas no han finalizado, pues han logrado trascender la temporalidad y la espacialidad, siendo banderas permanentes del movimiento feminista contemporáneo.

El feminismo, en su devenir, se ha reestructurado y adaptado a las nuevas tendencias de la tecno política. Si se toman en cuenta los datos sobre la situación de las mujeres en la región, se entiende claramente por qué la cuarta ola feminista ha logrado tanta acogida y se ha convertido en un movimiento de masas. La débil legislación de algunos Estados para la atención de las problemáticas específicas de las mujeres y de los grupos más vulnerables, así como la apatía social ante la violencia machista, han devenido en una crisis estructural, la cual ha calado en la conciencia ciudadana y ha sido el germen para una nueva activación de la masa crítica latinoamericana que pugna por una transformación en todos los niveles.

Si bien el feminismo de la cuarta ola se presenta como un feminismo del 99% en sus demandas, el ciberfeminismo, que es su brazo de acción tecno política, no necesariamente integra a ese porcentaje de la población. Las críticas al ciberactivismo feminista, evidenciadas desde el mismo movimiento,

reconocen una disparidad en las posibilidades de uso y aprovechamiento de la tecnología, pues existen brechas que no han sido mitigadas y que mantienen las desigualdades en un universo de mujeres diversas por su etnia, su clase, su territorio, su educación, su género, etc.

A partir de esta revisión bibliográfica, se ve la necesidad de avanzar en el análisis de algunas temáticas para contar con más recursos para la discusión sobre el ciberactivismo feminista latinoamericano. Entre los pendientes, queda incursionar en lo que fueron las multitudinarias marchas por el 8 de marzo y el Paro Internacional de las Mujeres el 9 de marzo del 2020. Otro tópico por abordar es el impacto de la cuarentena obligatoria por el COVID-19 en las estrategias de activismo en redes y, además, contar con datos primarios para contrastar desde los discursos y vivencias de las ciberactivistas feministas, la teoría aquí presentada.

## REFERENCIAS

- Acosta, M. (2020). Activismo feminista en Instagram. El caso de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito en Argentina. *Perspectivas de la comunicación*, 13(1), 29 – 46. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-48672020000100029>
- Acosta, M. y Lassi, A. (2020). # 8M 2019. La conversación digital durante la Huelga Internacional de Mujeres. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 5(9), 86 – 109. <https://doi.org/10.35381/r.k.v5i9.516>
- Aguilar-Forero, N. (2017). Ciberactivismo y olas de agitación comunicativa. Consideraciones etnográficas. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, (59), 123 – 148. <https://doi.org/10.17141/iconos.59.2017.2595>
- Araúz, S. (2018). *Prácticas tecnopolíticas en relación a la organización "Vivas Nos Queremos Ecuador"* [Tesis de licenciatura no publicada]. Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/16800/1/T-UCE-0013-CSH-057.pdf>
- Battocchio, S. (2014). *Transformaciones de la movilización social a través de la red, caso anonymous*. [Tesis de maestría no publicada]. Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/506-2015-04-16-tfmbattocchio-seguridad.pdf>
- Bennett, L. (2007). *Civic life online*. Massachusetts. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/7893.001.0001>
- Benítez-Eyzaguirre, L. (2019) Ciberfeminismo y apropiación tecnológica en América Latina. *Virtualis*, 10 (18), 1 – 22. ISSN 2007-2678.
- Binder, I. (2019). Identidad y agencia colectiva del movimiento ciberfeminista en América Latina. El caso de ciberfeministaslatam. *Dígitos Revista de Comunicación Digital*, (5), 210 – 233. <https://doi.org/10.7203/rd.v0i5.128>
- Betancourt, V. (2012). Ciberactivismo: ¿Utopía o posibilidad de resistencia y transformación en la era de la sociedad desinformada de la información? *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, (116), 94-97. <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/141/152>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2001). *La galaxia internet*. Plaza & Janés Editores.
- Cortina, Adela, (1986) *Ética mínima*, Tecnos, Madrid

- Cobo, R. (2019). La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Paradigma Revista Universitaria de Cultura*, (22), 134 – 138. <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/17716/134%20Cobo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cortes, D. y Garzón, T. (2017). El ciberactivismo en las revoluciones posmodernas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(1), 103 – 125. <https://doi.org/10.18847/1.5.6>
- Denning, D. (2001). Activism, Hacktivism, and cyberterrorism: The internet as a tool for influencing foreign policy. En J Arquilla y D Ronfeldt (Eds.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, (págs. 239 – 288). Rand.
- De la Garza - Montemayor, D. J., Peña - Ramos, J. A., & Recuero - López, F. (2019). La participación política online de los jóvenes en México, España y Chile. *Comunicar: Revista Científica de Comunicación y Educación*, 27(61), 83 – 92. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/16644/La%20participacion.pdf?sequence=2>
- De Miguel, A., & Boix, M. (2013). Os gêneros da rede: os ciberfeminismos. En G. Natansohn (Org.), *Internet em código feminino* (págs. 39 – 75). La crujía ediciones. [https://www.genderit.org/sites/default/files/livrogiga\\_internet\\_cod\\_fem\\_ptbr\\_0.pdf#page=39](https://www.genderit.org/sites/default/files/livrogiga_internet_cod_fem_ptbr_0.pdf#page=39)
- De Ugarte, D. (2007). *El poder de las redes, manual ilustrado para las personas, colectivos y empresas abocados al ciberactivismo*. El Cobre.
- Díaz Romero, P. (2019, julio). Cuarta ola feminista: profundizando la democracia. *Barómetro*, (15), 135 – 148. <http://barometro.sitiosur.cl/dwn.php?f=/descargas/barometro/barometro15-135-146.pdf&id=1015180&t=cap>
- Estrada, O y Herrera, M. (2018). “Diferencias de género a través de la atenuación e intensificación en el debate político electoral en Nuevo León, México”. *Oxímora, Revista Internacional de Ética y política*. 13: 41-57. <https://doi.org/10.1344/oxi.2018.i13.22332>
- Estrada, O. y Zárata, G. (2018). *Gender, argumentation and inference in Mexican political and media discourse*. In S. Oswald, & D. Maillat (Eds.), *Argumentation and Inference: Proceedings of the 2nd European Conference on Argumentation, Fribourg 2017* (Vol. 2, pp. 287). (Studies in Logic and Argumentation). College Publications.
- Estrada, O. (2012). *Vivencias, Realidades y Utopías. Mujeres, ciudadanía, causas, feminismo, género e igualdad en México. Un estudio histórico de las mujeres en Nuevo León (1980-2010)*, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Felitti, K., y Ramírez, M. (2020). Pañuelos verdes por el aborto legal: historia, significados y circulaciones en Argentina y México. *Encartes*, 3(5), 111 – 145. <https://doi.org/10.29340/en.v3n5.132>
- Fernández, M., y Paniagua F. (2012). El poder de las redes sociales en la política y en los movimientos sociales. En R. Cortalero, I. Crespo (Coords.), *La comunicación política y las nuevas tecnologías* (págs. 130 – 150). Los Libros de la Catarata.
- Fernández, M., y Wilding, F. (2006). Situar los ciberfeminismos. En M. Fernandez, F. Wilding y M. Wright (Eds), *Domain Errors! Cyberfeminist practices*. Automedia.
- Fernández, J. (2012). Ciberactivismo: conceptualización, hipótesis y medida. *Arbor*, 188(756), 631 – 639. <https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4001>
- Fernández, V. (2016). El ingreso de la agenda feminista a la agenda de los medios. *La Trama Comunicación*, 20(2), 127 – 143. <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/6498/Fern%C3%A1ndez%20Hasan.pdf?sequence=3>
- Franco – Mígues, D. (2019). The quadruple disappearance: Analytical proposal to reflect the social and media representation of the victims of disappearance in Jalisco, Mexico. *Revista Políticas, Globalidad y Ciudadanía*, 5(9), 25 – 42. <http://dx.doi.org/10.29105/pgc5.9-6>

- Friedan, B. (1965). *La mística de la feminidad*. Sagitario.
- García, M. (2018). Una ola feminista recorre el mundo. En E. Boisa (Ed.), *La Cuarta Ola Feminista* (págs. 15 – 24). La Mala Junta. <https://malajunta.org/wp-content/uploads/2019/06/libro-mala-junta-web-final-2.pdf>
- Gómez Díaz de León, C. (2018). De la Democracia participativa al Gobierno Abierto: hacia una delimitación conceptual. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 7(4) 14 – 30. <http://dx.doi.org/10.29105/pgc4.7-1>
- Gómez, N., y Lozano, M. (2019). La Descolonización del Discurso Feminista Latinoamericano en (e) stereotipas. *Journal of International Women's Studies*, 20(6), 94 – 110. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/7>
- González, M. (2001). Tecnofeminismo y cibercultura. *Revista de libros*, (53), 18 – 19. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2836960>
- González, M., Becerra, T., y Yanez, B. (2016). Ciberactivismo: nueva forma de participación para estudiantes universitarios. *Comunicar revista científica de Educomunicación*, 46, 47 – 54. <https://doi.org/10.3916/C46-2016-05>
- Icart, I. (2020). La cuarta ola del feminismo. *Revista Internacional de Organizaciones*, (24), 403 – 420. <https://doi.org/10.17345/rio24.403-420>
- Laudano, C. (2017). Movilizaciones #NiUnaMenos y #VivasNosQueremos en Argentina. Entre el Activismo Digital y el #ElFeminismoLoHizo. *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis. [http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503871106\\_ARQUIVO\\_Laudano\\_Texto\\_completo\\_MM\\_FG.pdf](http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503871106_ARQUIVO_Laudano_Texto_completo_MM_FG.pdf)
- Laudano, C. (2018a). Acerca de la apropiación feminista de TICs. En S. Chaher (Coord.), *Argentina: los medios de comunicación y género ¿hemos cumplid con la plataforma de Beijin?* (págs. 138 – 146). Instituto Nacional de las Mujeres. [https://diariofemenino.com.ar/df/wp-content/uploads/2019/03/Argentina-CSW2018-comunicaci%C3%B3n\\_g%C3%A9nero-FINAL2.pdf](https://diariofemenino.com.ar/df/wp-content/uploads/2019/03/Argentina-CSW2018-comunicaci%C3%B3n_g%C3%A9nero-FINAL2.pdf)
- Laudano, C. (2018b). Aborto y redes: el debate por #AbortoLegal. *Sociales en debate*, (14). <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/article/view/3350/2747>
- Moliní, A. (2020). Reseña del Libro " El feminismo en 35 Hastags". *Asparkia: investigación feminista*, (36), 135 -139. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7466815>
- Ortiz Crespo, S. (2016). Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (19), 45 – 66. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.19.2016.1958>
- Plant, S. (1998). *Ceros+ unos: mujeres digitales+ la nueva tecnocultura*. Ediciones Destino.
- Reverter, S., y Medina, M. (2020). *El feminismo en 35 hashtags*. Catarata.
- Rodas, R. (2009). *Historia del voto femenino en el Ecuador*. CONAMU.
- Rosales, M. B. (2018). Ciberactivismo: praxis feminista y visibilidad política en #NiUnaMenos. *Pléyade Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, (22), 63 – 85. <https://doi.org/10.4067/S0719-36962018000200063>
- Rovetto, F. L. (2015). Violencia contra las mujeres: comunicación visual y acción política en “Ni Una Menos” y “Vivas Nos Queremos”. *Contratexto*, (24), 13 – 34. <https://doi.org/10.26439/contratexto2015.n024.585>
- Rueda, R. (2013). *Prólogo. Educación, nuevas formas de subjetividad social y tecnologías*. En R. Rueda, L. Ramírez y A. Fonseca (Eds.), *Ciberciudadanías, cultura política y creatividad social* (págs. 4 – 21). Universidad Pedagógica Nacional. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/dcs-upn/20170801033504/pdf\\_396.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/dcs-upn/20170801033504/pdf_396.pdf)

- Sierra-Caballero, F. (2018). Ciberactivismo y movimientos sociales. El espacio público oposicional en la tecnopolítica contemporánea. *Revista Latina de Comunicación Social*, 73, 980 – 990. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2018-1292>
- Sádaba, I., y Barranquero, A. (2019). Las redes sociales del ciberfeminismo en España: identidad y repertorios de acción. *Athenea Digital*, 19 (1), 2 – 24. <https://atheneadigital.net/article/view/v19-1-sadaba-barranquero/2058-pdf-es>
- Soengas, X., Assif, M. (2017). El ciberactivismo en el proceso de cambio político y social en los países árabes. *Comunicar*, 25 (53), 49 – 57. <https://doi.org/10.3916/C53-2017-05>
- Sosa, A., Galarza, E., Castro, A. (2019). *Impacto organizacional – comunicativo de la acción colectiva “Las Periodistas Pramos” 2018 en España*. Universidad de Málaga. Campus de Excelencia Internacional Andalucía Tech. <https://hdl.handle.net/10630/18081>
- Terzian, P. (2017) *El movimiento Ni Una Menos en la Argentina del siglo XXI: Combatir más que el feminicidio*. (Publicación número 288) [Tesis de honor *Dickinson College*]. Dickinson Scholar. [https://scholar.dickinson.edu/student\\_honors/288](https://scholar.dickinson.edu/student_honors/288)
- Toret, J. (2013). Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida. *IN3 Working Paper Series*. <http://in3-working-paper-series.uoc.edu/in3/es/index.php/in3-working-paper-series/article/view/1878/0.html>
- Varela, N. (2020). El tsunami feminista. *Nueva Sociedad*, 286, 93 – 106. [https://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC\\_Varela\\_286.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Varela_286.pdf)
- Varela, N. (2019). *Feminismo para principiantes*. B de books.
- Zafra, R. (2018). Redes y (Ciber) Feminismos. La revolución de la representación que derivó en alianza. *Revista Dígitos*, (4), 11 – 22. <http://dx.doi.org/10.7203/rd.v0i4.116>

# Análisis de las nuevas formas de la guerra vistas desde un contexto omnidimensional hasta la nueva visión cognitiva<sup>1</sup>

Analysis of the new forms of war seen from an omnidimensional context to the new cognitive vision

Faiver, Coronado Camero<sup>2</sup>; William, Sierra Gutiérrez<sup>3</sup>

## RESUMEN

El presente artículo, parte del estudio que busca construir a través de la historia un análisis de las nuevas formas de guerra vistas desde un contexto omnidimensional, hasta la nueva visión cognitiva, en su metodología, buscó con un estudio de tipo cualitativo, la construcción de conocimientos con la revisión de la historia y el contexto de estudio, profundiza en la conceptualización de guerra irrestricta y definiciones que inciden directamente en las acciones de inteligencia de las fuerzas militares partiendo de una perspectiva global. Como resultado, es importante abordar la historia, sin ser indiferentes a la realidad de Colombia y el contexto global los nuevos cambios: la dificultad para tomar de decisiones y abordar lo prioritario para poder desplegar una Fuerza Militares Conjuntas con las capacidades necesarias que sean eficaces, profesionales y rápidamente adaptables. Las Fuerzas Militares en América latina no están predestinadas a triunfar sin más en el campo de batalla. a la lucha insurgente y terrorista de diferentes actores de crimen organizado, requieren medios y métodos adecuados en todos los campos dentro del contexto de la defensa y seguridad Nacional de la mano con una voluntad política firme y definida en concordancia con los intereses nacionales de los estados. Se puede concluir que, dentro de esta nueva evolución de los conflictos abordaremos, los postulados que en el año 1999 aparecen con una nueva aproximación al estudio de la guerra de la mano de los coroneles del Ejército de la República Popular de China Qiao Liang y Wang Xiangsui, quienes introdujeron un nuevo concepto, no sólo en el ámbito estadounidense, sino en toda la esfera mundial: la Guerra Irrestricta.

**Palabras claves:** Capacidades, estratégicos, guerra irrestricta, seguridad, tecnológicos.

## ABSTRACT

The present article, part of the study that seeks to construct through history an analysis of the new forms of war seen from an omnidimensional context to the new cognitive vision, in its methodology, sought with a qualitative type of study, the construction of knowledge with the review of history and the context of study, delves into the conceptualization of unrestricted war and definitions that directly affect the intelligence actions of military forces from a global perspective. As a result, it is important to address history, without being indifferent to the reality of Colombia and the global context the new changes: the difficulty to make decisions and address the priority to deploy a Joint Military Force with the necessary skills that are effective professional and quickly adaptable. Military forces in Latin America are not predestined to triumph on the battlefield. To the insurgent and terrorist struggle of different actors of organized crime, require appropriate means and methods in all fields within the context of defense and national security in hand with a firm and defined political will in accordance with the national interest of the states. It can be concluded that, within this new evolution of conflicts, we will address the postulates that appear in 1999 with a new approach to the study of war by Chinese People's Republic Army colonels Qiao Liang and Wang Xiangsui, who introduced a new concept, not only in the United States but throughout the world: the Unrestricted War.

**Keywords:** Capabilities, strategic, security, technological, unrestricted war.



Fecha de recibido: 30/06/2022

Fecha de revisado: 15/07/2022

Fecha de aceptado: 12/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Coronado Camero., F. & Sierra Gutiérrez., W. (2023). Análisis de las nuevas formas de la guerra vistas desde un contexto omnidimensional hasta la nueva visión cognitiva. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 42-59. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-2>

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto "Generación Pitita ¿Acción colectiva o política tradicional de oposición?", financiado por FLACSO – Ecuador. Iniciado en 2020 y finalizado en 2021.

<sup>2</sup> Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la **Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia**. Docente Investigador del Departamento de Estrategia en la Escuela Superior de Guerra. Email: Faiver.coronadoc@esdegue.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3327-8386>.

<sup>3</sup> Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la **Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia**. Profesor – Investigador en el Centro de estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales – CSEDN de la Escuela Superior de Guerra. Email: william.sierra@esdegue.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0640-7907>.

## **1.- INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo busca de manera clara determinar el contexto de las guerras irrestrictas, omnidimensionales y multimodales dentro de las reglas que tienen las nuevas guerras, por lo que demandarán exigencias de los contendientes frente a los recursos y herramientas necesarias para batallar. No solamente demandarán, como en el pasado, que se pueden analizar todas las formas ingeniosas para conquistar la victoria en el campo de batalla. Incluso, ellas impondrán exigencias que significarán que los combatientes estén inadecuadamente preparados, o sentirán como si estuvieran en la oscuridad: la guerra será combatida y ganada más allá del campo de batalla; la lucha por la victoria tendrá lugar más allá del campo de batalla.

Cuando hablamos de lo militar en esta era tecnológicamente integrada, existen realmente más facetas a considerar en la actualidad, una abundancia de recursos aprovechables (incluyendo todos los recursos materiales e inmateriales), de modo que no importa que límites los militares enfrenten, siempre hay un medio que pueda sobrepasar aquellos límites, muchos más medios de los que provenían del ambiente de guerras de cuarta generación. De esta forma, las exigencias para los militares modernos con respecto a ir más allá de sus maneras de pensar también implican ser más rigurosos, mejor dotados y lógicamente como factor determinante mejor entrenados.

No obstante, hablar de la guerra irrestricta, trae una conceptualización que va teniendo una evolución con el paso de los años, construyendo un panorama que a través de un análisis histórico, omnidimensional y multimodal, es posible construir la conceptualización que las fuerzas armadas han desarrollado con el paso de los años, por lo tanto, es un concepto que no es nuevo, pero, se ha convertido en una necesidad para el desarrollo de la inteligencia militar para poder enfrentar nuevos paradigmas en la guerra, sobre todo, con el cumplimiento de los objetivos en los que se ha implementado una idea traída del occidente, pasando por Norteamérica y llegando a América Latina con un concepto clave que permite cambiar el uso de la fuerza y transformarlo en una realidad que permita cumplir las metas al aprovechar los recursos tecnológicos, contextuales, políticos, sociales, económicos, entre otros que generen un panorama positivo para la victoria en escenarios de guerra.

## **2.- FUNDAMENTO TEÓRICO**

A lo largo de la historia, la guerra ha traído diferentes momentos que, a nivel global, han dado un panorama donde es necesario analizar los conflictos desde una perspectiva basada en la inteligencia, es

importante partir de la cuarta generación que para Acuña y Barreno (2018), inicia con la guerra fría, convirtiéndose en un conflicto de grandes potencias bélicas, dejando a un lado las guerras convencionales que han amenazado a la humanidad con estrategias y conducción alineadas a los intereses de todo un Estado. No obstante, el objetivo de la guerra es derrotar al adversario, convirtiéndose para Merino (2020), en un concepto denominado guerra de cuarta generación o guerras irrestrictas, porque parte del aprovechamiento de recursos para obtener los resultados esperados.

La palabra guerra, para la Hernández y Romero (2019), proviene del antiguo germánico *werra* – y no del latín *Bellum*-, lo que da origen a la aceptación sajona *war*, cuyo significado es pelear, disputar o desorden. Para Clausewitz (1999), la guerra es definida como una disputa o duelo que se amplía como un acto de fuerza que es llevada a cabo para obligar al(los) oponente(s) a acatar nuestra voluntad. Lo que parte de los principios de guerra, de Foch (1920), como un concepto que subyace de la tensión y contingencia que se abstrae de una serie de principios generales que enfrentan a otros utilizando los medios necesarios.

De este modo, se puede observar que, el estudio de la guerra, subyace de la modificación desde lo irrestricto que, en la actualidad, parte de la base de hacer la guerra, sin fines bélicos, sino con el uso de estrategias políticas, sociales, inteligencia militar y la búsqueda de la confusión lógico-epistémica, lo que debate de manera paradójica el esencialismo y tajante sentido del belicismo y es evolucionado frente a dinámicas psicológicas, coyunturales y contextuales en el enfrentamiento intelectual.

La guerra irrestricta, para los oficiales Liang y Xiangsui (1999), se observa como principio general la puesta en marcha de acciones que utilizan todos los frentes el uso de medios no letales de modo sutil, lento y sistemático. Es decir, es una táctica híbrida que, a lo largo de la historia, ha convertido la percepción de la guerra, sobre todo con la presencia de grupos armados como guerrillas u organizaciones ilegales.

Hablar de guerra irrestricta, ayuda a comprender muchos aspectos que rodean las decisiones y acciones políticas, económicas, ambientales, legales, financieras, entre otras que dominan al mundo moderno, teniendo en cuenta que, existen desafíos que, desde lo contextual, traen un panorama supranacional, para Ramírez (2019), busca rodear la geopolítica nacional, regional y mundial en la búsqueda de garantizar su principal pilar, la defensa del Estado y su seguridad.

De acuerdo a lo anterior, desde la perspectiva militar, es necesario establecer un concepto coherente de guerra que alenté esfuerzos militares en la búsqueda de cumplir los objetivos disminuyendo en lo posible el daño con un desarrollo tipificado de la guerra que para las últimas generaciones va evolucionando aprovechando las tecnologías, así como la guerra cibernética, caótica, financiera, de recursos, entre otras modalidades que para Acuña y Barreno (2018), traen un escenario que se expande de acuerdo a diferentes dinámicas culturales, políticas, sociales, diplomáticas y se extiende por el aire, el internet y el agua y otros aspectos que en la esfera de la guerra, garantizan victorias.

La guerra puede ser vista desde lo holístico, porque va adoptando elementos que la sociedad contemporánea ha adaptado en su realidad en ámbitos de la vida de los países o grupos involucrados donde las acciones no militares, pueden tener mayor incidencia, por lo cual los dos coroneles chinos Liang y Xiangui (1999), catalogan como un concepto de guerra del mundo occidental al adoptar la inteligencia como una dinámica más relevante que la guerra armada, al utilizar fuerzas no letales e imponer al enemigo los propios intereses.

De este modo, la guerra no se define por sus medios y mucho menos por una restricción al ejército por la violencia que utiliza medios sangrientos, así como el empleo del potencial bélico, sino el uso de otros medios que ofrecen las nuevas herramientas tecnológicas que ofrece la era de la comunicación y el empleo de nuevas estrategias que no atenten físicamente con los diferentes actores. Sin embargo, la evolución de los armamentos y las herramientas mobiliarias, pueden impactar sobre la estrategias, pero, con el desarrollo de la industrialización, va tomando lugar el fortalecimiento de nuevos procesos que van ya de la mano de intereses corporativos, lo que se convierte para Dagnino (2010), en un complejo Militar-Industrial, porque da acceso a decisiones que surgen a partir de la Revolución de Asuntos Militares (RAM), para usar la tecnología como una variable predominante que se impone ante las necesidades de asegurar la derrota del enemigo sin entrar en implicaciones bélicas.

De acuerdo a lo anterior, para Faundes (2011), las acciones psicológicas no son novedosas ni excepcionales, parten de la historia en la búsqueda de confundir al enemigo y facilitar la historia militar partiendo del conocimiento y manejo de la información necesaria en el momento adecuado. Es decir, el control de la información en la era de las Tecnologías de la información y la Comunicación (TICs), no se alejan del uso de las fuerzas de inteligencia para el cumplimiento de las misiones y de los objetivos, porque el mundo actual comprende como nunca la sistematización de ideas que coordinen acciones multidisciplinares que impacten sobre el enemigo con mayor magnitud que el uso de la fuerza bruta.

Es de esta forma que, con una visión política realista, un panorama omnidimensional y multimodal, conlleva a todas las acciones militares a un único resultado, siendo el cumplimiento de los objetivos, donde el uso de la fuerza ya no tiene cabida dentro de la guerra inteligente, porque existen actores internacionales que también están sujetos a los intereses propios y son fijados a partir de las necesidades geoestratégicas y geopolíticas, a partir del siglo XX, para Marín (2015), el ejército Nazi con el ministro Joseph Göebbels comandado por Adolf Hitler, movilizaba las masas a través de la radio como un invento innovador que al ser manejado de manera correcta, permitía un manejo eficiente de la comunicación. Del mismo modo, la manipulación mediática, que para Chomsky (1983), es una herramienta que utiliza los medios informativos en contextos de conflictos para poder distraer, crear problemas, ofrecer soluciones y mantener al público en ignorancia para que vayan acorde a los ideales.

Del mismo modo,

Así las mismas, poder confundir al enemigo desde la perspectiva de Chomsky (1983), analizar la estrategia en el marco del conflicto armado con el uso de la comunicación, permite dinamizar sobre la “noticia” en condiciones de guerra una táctica que genera una dominancia con influencia social y política sobre los hechos. Es decir, la articulación de información enfocada en el desarrollo de una estrategia, trae consigo un proceso de cambio que se transforma y reconstruye el panorama político-social para enfrentar a los grupos armados que inciden en el malestar de un país, así como en Colombia, donde existen actores armados que se encuentran constantemente informados.

Sin embargo, para Liang y Xiangsui (1999), la primera regla que tiene la guerra irrestricta, es que no hay reglas, es decir, nada está prohibido, porque hay diferentes formas de concebirlo con sinergia y que no afectan la vulnerabilidad de los países. De acuerdo a lo anterior, analizando el ataque del 11 de septiembre de 2001, se pueden analizar efectos negativos en la seguridad de EE.UU, donde comienza a tener una confianza tecnológica para poder establecer un sistema que permita definir las verdaderas amenazas y poder avanzar en la concepción de guerra irrestricta, es decir, para Ramírez (2019), el cambio desde lo moderno a lo irrestricto, se convierte en un método sutil con un alcance sustantivo y que trae nuevos pensamientos estratégicos que enfrentan con una guerra irrestricta acciones clave para el juego de la guerra.

Antes de determinar las consecuencias que conlleva el uso de todos los medios posibles en las guerras, es necesario comprender por qué los poderes principales de un ejército radican en los recursos y en los costos que conlleva al momento de obtener vehículos, herramientas y aspectos políticos que permitirán obtener una victoria. No obstante, desde la perspectiva de los países desarrollados, existe cierto límite frente a la guerra irrestricta, teniendo en cuenta que, es esencial el uso de la ciencia y la tecnología en este ámbito para poder analizar desde un amplio espectro, las amenazas potenciales para el país, porque en este momento, la acción militar no solo es en objetivos estratégicos, sino que también acepta los riesgos presentados en un mundo globalizado.

Se puede analizar la perspectiva de Liang y Xiangsui (1999, define que la Guerra Irrestricta, no tiene límites, e incluye múltiples opciones, donde prima el valor estratégico sobre el valor táctico, es decir: los estados dependen de los objetivos que más les permitan influir, ya sea tecnológica, económica, cultural, social, políticamente. o religiosamente, Otros países, ganando así un gran poder para influir o imponer sus políticas. Esto significa que la guerra no se limita a la conquista de la economía, los recursos naturales y financieros, las fuentes de ingresos o los mercados internacionales del Estado, y no se limita a metas menores que no permiten alcanzar el poder o la dominación de un área específica.

### *Abordaje sobre las guerras irrestrictas, omnidimensionales y multimodales*

#### **Porque se da la guerra irrestricta en América latina**

Las causas de la llegada de la guerra irrestricta empiezan con el concepto de “ir más allá de los límites”, sobrepasando todos los tetos de operaciones presentes en los estados de América latina y ajustándose a las leyes de la confrontación armada y no armada cuando se lleva a cabo la guerra con combinaciones. De este modo, obtenemos un concepto completo, un método de guerra completamente nuevo denominado “la guerra combinada y modificada que va más allá de los límites de las partes (“pian zheng shi chao xian zuhe zhan” 0252 2973 1709 6389 7098 4809 0678 2069).

En términos de la teoría, “ir más allá de los límites” no debería implicar ningún tipo de restricciones, ir más allá de todo. Pero en realidad, superar límites irrestrictamente es imposible de lograr. Cualquier superación de límites sólo puede ser hecho con ciertas restricciones. Esto es, “ir más allá de los límites” seguramente no equivale al “sin límites”, solamente a la expansión de “limitado”. Esto es, ir más allá de los límites intrínsecos de una cierta área o dirección, y combinar oportunidades y medios en más áreas o en más direcciones, de modo a alcanzar un objetivo propuesto. Estos comportamientos van

de la mano con las corrientes ideológicas que vienen haciendo carrera en los países del continente americano los cuales plantean unos escenarios bélicos en donde mediante la combinación de todas las formas de lucha han tratado de homogenizar fuerzas enfrentando el poder legítimo de los estados representados en sus fuerzas armadas mediante la utilización de métodos subversivos generando todo un coctel de nuevas amenazas a la legitimidad y al orden social y lógicamente a la seguridad nacional desde el inicio de la pandemia COVID-19 se viene desarrollando y ejecutando la denominada “revolución Molecular disipada” Esta no es más que la definición de “ guerra combinada que va más allá de los límites.”

Con el método de guerra irrestricta “más allá de los límites” cuya principal característica, en su propósito más relevante es armar y mezclar juntos más medios para generar un escenario de confrontación en un espectro más amplio que el propio problema. Por ejemplo, cuando la seguridad nacional es amenazada, la respuesta no es simplemente una cuestión de seleccionar los medios para confrontar a las fuerzas legítimas del estado militarmente, pero más bien es una cuestión de disipar la crisis a través del empleo de “combinaciones supranacionales.”

Es así como en Chile y Argentina se ha dado una importación de colectivos revolucionarios de carácter bélico terrorista los cuales se han constituido en actores principales de criminalidad generando las condiciones de inestabilidad a la seguridad lo cual propicia un estado final deseado para los intereses de las corrientes revolucionarias de izquierda, que buscan a toda consta sembrar el caos y la zozobra y así mediante la intimidación ganar adeptos restando toda la legitimidad del estado y subvirtiéndolo ya que con apoyo económico internacional se hacen legítimos a la luz del ambiente internacional amparados en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En síntesis, mediante la adopción de esta importante estrategia de lucha lograran cumplir sus propósitos ideológicos expansionistas de izquierda en todo el continente.

Quizás no mucha gente se haya dado cuenta, pero los factores descriptos anteriormente nos conducen hacia una era de transformación en la cual los grandes poderes políticos están cediendo a la política supranacional. La principal característica de esta era es que es transicional: muchos indicadores de ello están surgiendo, y muchos procesos recién están comenzando. El poder nacional es una parte principal, y el poder de las organizaciones supranacionales, multinacionales y no estatales son la otra parte fundamental, y el veredicto sobre el cual se jugará el rol principal en el escenario internacional todavía está por ser mostrado.

Por otro lado, las grandes potencias todavía desempeñan un papel dominante. En particular, la gran potencia mundial, los Estados Unidos, y las grandes potencias económicas como Japón y Alemania, y el naciente poder de China, y la creciente búsqueda de la hegemonía del poder de Rusia, están todos intentando ejercer sus propias influencias en la situación general. Por otro lado, existen grandes potencias con visión de futuro que ya han empezado claramente a pedir prestado el poder de los jugadores supranacionales, multinacionales y no estatales para redoblar y expandir sus propias influencias. Se dieron cuenta que no pueden alcanzar sus objetivos confiando solamente en su propio poder militarizado.

De acuerdo a lo anterior, la guerra irrestricta, convirtiéndose en una dimensión que modifica el modelo bélico, se ejemplifica a través de la historia, lo que puede ser determinado con la evidencia empírica en América Latina, así se clarifica con la economía local de países como Venezuela, siendo víctimas de bloqueo de bienes, donde EE.UU sanciona a sus funcionarios, el castigo a los productos de exportación a Ecuador; o al hablar del bloqueo comercial de Cuba que históricamente ha traído un acercamiento a la guerra irrestricta no avisada, sino actuada, y el incremento del precio del petróleo, son el ejemplo claro de facetas de la guerra irrestricta en los países que son afectados sin el uso de métodos militares, sino con la puesta en marcha de acciones que entorpecen el buen funcionamiento del enemigo. No obstante, el internet trajo nuevas dinámicas sobre la ciberseguridad, porque prioriza las vías diplomáticas como principales elementos político-estratégicos que se abren a un panorama de mandos políticos y militares que ha evolucionado con el paso de los años y se acuña a una consecuencia irrestricta que va de acuerdo a los intereses desde lo social y tecnológico.

En países del medio oriente, para Acuña y Barreno (2018), no se puede olvidar las intenciones de China de querer disputar el dominio global con los EE. UU, empleando una guerra, considerada como una prudente, discreta y comprometida con una lucha constante de sus propios intereses. Del mismo modo, en su marco estructural, se puede observar la influencia que tienen las diferentes batallas políticas y sociales que, no requieren el uso de armas, ni amenazas, ni la letalidad de los asesinatos, sino, una dimensión estratégica que no provoque muertes físicas, sino que debiliten la voluntad de lucha y actitud de combate definitivamente.

Es decir, el uso de la ciberguerra, es una derivación de la guerra irrestricta, porque tampoco provoca aparentemente la muerte física, sino la devastación de los recursos, logística, mando y administración de un ejército, grupo o enemigo. Por lo tanto, cuando este menos se lo espere, es posible vulnerar sus defensas, sin utilizar métodos convencionales bélicos, ya eso no atenta contra los derechos

humanos y permite enfrentar con inteligencia los intereses de una nación aprovechando el mundo virtual y mejorando los escenarios.

### **La expansión y Conceptos de las guerras irrestrictas, omnidimensionales y multimodales**

La expansión del dominio de la guerra es una consecuencia necesaria del siempre creciente ámbito de la actividad humana, y los dos están entrelazados. La comprensión de la humanidad de este fenómeno siempre se ha quedado atrás del mismo. Aunque desde hace tanto tiempo como Cao Gui (héroe del periodo de la primavera y otoño) y tan recientemente como Collins (John M. Collins, autor de *Gran Estrategia: Principios y Prácticas*) han existido quienes poseen visión de futuro con una capacidad de entendimiento superior, quienes en diversos grados señalaron las relaciones mutuamente restrictivas entre los varios dominios de la guerra, hasta ahora la mayoría de las personas involucradas en la guerra consideraron todos los dominios no militares como siendo accesorios para servir las necesidades militares. La estrechez de su campo de visión y su dificultad de su manera de pensar restricta al desarrollo de la batalla en el campo y los cambios en la estrategia y tácticas dentro del mismo dominio.

También, de Kutuzov incendiando Moscú (antes de abandonarla en 1812), sin piedad destruyendo más de la mitad del país en la estrategia de fortalecer los trabajos de defensa y dejando los campos en ruinas como su manera de enfrentar a Napoleón; al bombardeo masivo de Dresden y la destrucción de Hiroshima y Nagasaki, causando un sin número de víctimas civiles en la búsqueda de una victoria militar absoluta; a las proposiciones estratégicas de “la retaliación masiva” y “la destrucción mutuamente asegurada;” ninguno de estos rompió este molde.

Ahora es tiempo de corregir ese error de tendencia. La gran fusión de las tecnologías está presionando a los dominios de la política, de la economía, de lo bélico, de la cultura, de la diplomacia, y de la religión a que se superpongan. Los puntos de conexión están listos, y la tendencia hacia la emergencia de varios dominios está muy claro.

A partir de lo anterior, es importante analizar que, esto la influencia de la gran tendencia de la concientización los derechos humanos sobre la moralidad de la guerra. Todas estas cosas están haciendo más y más inútil la idea obsoleta de confinar a la guerra en el dominio militar y utilizar el número de víctimas como medio para la intensidad de una guerra. La guerra está ahora escapando a los límites de la masacre sangrienta, y está exhibiendo una tendencia hacia el bajo número de víctimas, o incluso hacia

ninguna víctima, a pesar de su alta intensidad. Esto pone en contexto la importancia de la información y el conocimiento para ganar la guerra, guerra financiera, guerra comercial, y otras formas enteramente nuevas de guerra, nuevas áreas que han surgido en el dominio de las guerras. En este sentido, no existe en la actualidad ningún dominio donde la guerra no se pueda ser utilizada, y casi no hay ningún dominio que no tenga un patrón de guerra ofensivo basado en lo bélico.

De acuerdo a lo anterior, para Marín (2015), el proceso informativo no es independiente de la sociedad en la que se desarrolla simultáneamente, lo que condiciona las dinámicas de las relaciones de poder, al igual que los conflictos existentes entre los diversos actores que participan. En este sentido, la suprema objetividad frente a los juicios de valor es, por lo menos, una tarea difícil. Bourdieu resume claramente el fenómeno que se produce con la participación del sistema informativo en la esfera pública.

Por lo cual, es posible analizar la influencia que tiene el dominio de la información como una magnitud en la vida pública que genera poder político y da una dinámica legítima que accede a hechos susceptibles como fuentes de fusión masivas que se materializan en un discurso oficial que difiere del poder estatal dentro de los monopolios informativos, por lo que el rol de la política, también se adentra en un panorama que evalúa y considera los hechos que reproducen esquemas de la sociedad que garantizan el mantenimiento del statu qui político-económico y de forma simbólica, así la guerra se transforma en un proceso basado en la inteligencia y la dominación al enemigo.

Combinaciones Supra- Dominio (Chao Lingyu Zuhe 6389 7325 1008 4809 0678) (Combinaciones Más Allá del Dominio del Campo de Batalla) “Dominio” es un concepto derivado del concepto de territorio y utilizado para delinear el ámbito de las actividades humanas. Visto en este sentido, el dominio de la guerra es la demarcación del ámbito de lo que es abarcado por la guerra. Conjuntamente con el concepto de “combinaciones supranacionales”, la idea de “combinaciones supra dominio” que proponemos también es una forma abreviada. Para ser exactos, estos términos deberían ser seguidos con las palabras “de acciones en guerra” si queremos dar el significado total de la intención de estos conceptos que estamos construyendo y empleando. Esto es para dejar claro la cuestión de visualizar que “supra combinaciones” implica movido por pensamientos más allá de los límites confinados al ámbito de la guerra y sus acciones conexas.

De acuerdo a lo anterior, se pueden considerar los principios a continuación para ver qué pueden aportar a la “guerra combinada más allá de los límites”, lo que trae consigo una Omnidireccionalidad que va enfocada en factores que guardan estricta relación con la victoria en la guerra.

## ***Omnidireccionalidad: observación y diseño de 360 grados***

### **Uso combinado de todos los factores relacionados**

Es necesario reconocer el concepto de la Omnidireccionalidad o el diseño de 360° desde una perspectiva militar, porque se convierte es el punto de partida de la ideología de la “guerra sin restricciones” y es una portada (Fugai Mian 6010 5556 7240) para esta ideología. Como principio general de guerra, los requisitos básicos que le impone al que emprende una guerra es dar una consideración global a todos los factores relacionados con esta guerra en particular y, al observar el campo de batalla, o el campo de batalla potencial, diseñar planes, tomar medidas y combinar el uso de todos los recursos de guerra que pueden movilizarse a fin de tener una visión de campo sin puntos ciegos, un concepto que no esté limitado por obstáculos y una orientación sin ángulos ciegos.

La Omnidireccionalidad, es un principio muy sólido que se aplica a tanto a la guerra en sí como a cada uno de los niveles de la guerra combinada más allá de los límites, en el nivel de política de guerra, se aplica al uso combinado de la potencia de combate de toda una nación para el cumplimiento de los objetivos, hasta llegar a la potencia de combate supranacional, en una confrontación intercontinental o mundial.

En el nivel estratégico, se aplica al uso combinado en la guerra de recursos nacionales relacionados con objetivos militares. En el nivel operacional, se aplica al uso combinado en un campo de batalla designado de distintos tipos de medidas y, principalmente a un ejército o fuerza de esa escala, a fin de lograr los objetivos de la campaña. En el nivel táctico, se aplica al uso combinado de distintos tipos de armas, equipos y métodos de combate, y principalmente a una unidad o fuerza de esa escala, a fin de ejecutar una misión designada en una batalla. Se debe tener en cuenta que todas las combinaciones mencionadas también deben incluir combinaciones que se entrecruzan en sus respectivos niveles.

Del mismo modo, la guerra “multimodal” es otra forma de decir múltiples esferas y múltiples fuerzas. No está relacionado con la definición de dimensión en el sentido matemático o físico. La “coordinación multimodal” se refiere a la coordinación y cooperación entre distintas fuerzas en distintas esferas a fin de cumplir un objetivo. A simple vista, esta definición no es nueva. Encontramos explicaciones similares en muchos tratados académicos de estudiosos de la guerra, tanto obsoletos como

recién publicados. La única diferencia entre esta explicación y otras similares es, y esto es una gran diferencia, la introducción directa, no indirecta, de factores no militares y no bélicos en la esfera bélica.

### **El entorno y contexto en la guerra irrestricta**

El entorno de seguridad en la actualidad es aún más complejo, Estas cosas dejan claro que la guerra no es una actividad solamente confinada a la esfera militar, y que el curso de cualquier guerra puede cambiar, o sus resultados decididos por factores políticos, económicos, diplomáticos, culturales, tecnológicos u otros factores no militares en las que hay una incidencia directa para reconocer su importancia.

Desde el contexto militar, no sólo en América latina si se rompen los diversos tipos de límites de los modelos de pensamiento, pueden presentarse dominios que son afectados completamente por la guerra y convirtiéndose en cartas hábilmente usadas en expertas manos, y de ese modo, se llegan a utilizar la estrategia más allá de los límites y tácticas para combinar con todos los recursos de la guerra, puede haber la posibilidad de que tengamos confianza en la consecución de todos los propósitos trazados para obtener la victoria en la guerra. Combinaciones Supra-Medios (Chao Shouduan Zuhe 6389 2087 3008 4809 0678) (Combinación de Todos los Medios Disponibles, Militares y No-Militares, para Llevar a Cabo Operaciones) Durante una guerra entre dos países, durante el combate y la matanza por dos ejércitos, por lo cual, existen diferentes cuestionamientos que pueden ser analizados de acuerdo con el contexto teniendo en cuenta diferentes preguntas.

¿Es necesario utilizar medios especiales para hacer la guerra psicológica dirigida a los familiares en la retaguardia?

¿Mientras se protege la seguridad financiera de un país, puede el asesinato por motivos políticos ser usado para enfrentar a los especuladores financieros?

¿Pueden los “paros” quirúrgicos ser llevados a cabo sin una declaración de guerra contra áreas que son fuente de drogas u otras mercaderías de contrabando?

¿Pueden los fondos especiales ser creados para ejercer influencia sobre los gobiernos y legislaturas de otros países por medio de presión de intereses?

¿Y podría el comprar o el obtener control de las acciones ser utilizado para transformar a los medios de comunicación de otro país en herramientas de comunicación de Guerra?

Además de la justificación del uso de los medios, esto es, si ellos están de acuerdo con las reglas generales de moralidad, una forma de poder llegar al fondo del problema dinamizando las debidas herramientas y los elementos que faciliten el manejo de la información y la comunicación.

La realidad de la información cambiante y los intereses entrelazados expanden continuamente el significado de la guerra. Además, es probable que cualquier país que desempeñe un papel decisivo amenace a otros países, y no solo por medios militares. Usar un método resultará en una eficiencia cada vez menor.

Los beneficios de usar una combinación de diferentes tipos de medios serán cada vez más claros. Esto abrió la puerta a los trajes de gran tamaño y su uso en el combate cuerpo a cuerpo o cuerpo a cuerpo. Una guerra ilimitada puede entenderse como una guerra combinada para superar las principales áreas, los métodos militares y militares, donde todos los tamaños deben tomarse en seguridad nacional y cuando continúe un objetivo político.

Camino de la violencia general. En el sentido más amplio. Esto significa que sufre de eficiencia militar para factores ilimitados para varios testigos en seguridad, con cruce fronterizo, gracias a una combinación de supranacional, supra-mediática y de dominio, permite el control de los adversarios.

Por otro lado, la seguridad latinoamericana enfrenta amenazas militares principalmente de actores no gubernamentales, que pueden romper las acciones equivalentes a los comportamientos militares, y obligan a cualquier país o más país para cumplir con sus beneficios o requisitos. Los actores no gubernamentales van más allá de las disposiciones del régimen o la jurisdicción en la que se encuentre el país, lo que en Colombia pueden ser reconocidos como grupos armados ilegales, así como las guerrillas, paramilitares, entre otros enemigos de la soberanía del Estado y sus intereses.

Leyes y derechos internacionales Se creó como otras formas de estrategias para controlar las armas y evitar la guerra. y la guerra, va más allá de un conflicto, sino que se convierte en un enfrentamiento de capacidades y un proceso a mediano y largo plazo que demuestra niveles de efectividad que revelan una racionalidad contundente frente a lo convencional que da mayor poder a la infraestructura tecnológico-industrial, que al proclive de voluntades desde lo bélico al efectuar un enfrentamiento que aproveche lo científico-tecnológico y productivo para enfrentar las debilidades del

enemigo con táctica, estrategia y la no repercusión de terceros a través del uso de la violencia física con implicaciones químicas, en la salud del oponente, entre otros.

### **3.- MÉTODO**

El presente estudio tiene un enfoque cualitativo en la búsqueda de analizar a través de la construcción de conocimientos describir el entorno actual a partir de la historia donde la guerra sea vista desde un contexto omnidimensional hasta una nueva visión cognitiva con una visión ambivalente.

De acuerdo con lo anterior, se realiza un estudio de tipo descriptivo con un diseño no experimental, porque analiza la muestra en un solo momento con un diseño no experimental, porque no se manipularán datos, sino que se tomará a partir de un momento en el tiempo el desarrollo histórico del concepto y cómo se visiona la guerra irrestricta en la actualidad con una visión cognitiva.

Para obtener la información, se realizó un análisis del contexto frente a diferentes temáticas que inciden a nivel global y en Colombia dentro del desarrollo de la guerra irrestricta, consolidando un concepto omnidimensional y multimodal llevado a un proceso de 360° donde toda acción retorna en la búsqueda de lo mismo, pero con el uso de otros medios que permiten cumplir los objetivos con el aprovechamiento de los recursos contextuales para vencer.

No obstante, se realiza un abordaje desde lo internacional, hacia el contexto nacional, se tiene en cuenta la conceptualización teórica y a través de un análisis documental, se concibe el concepto a partir de dos capítulos enfocados en diferentes perspectivas, la primera, un Abordaje sobre las guerras irrestrictas, omnidimensionales y multimodales; la segunda Omnidireccionalidad: observación y diseño de 360 grados.

### **4.- CONCLUSIONES**

Estudiar la guerra, desde una perspectiva narrativa, se estructura desde el análisis de diferentes actores, así como los aliados del ejército y los grupos a los que estos se enfrentan, cuya definición requiere poner un punto de partida que, desde lo histórico, es posible reconocer los elementos que componen el conflicto en el contexto en el que se busca reconocer las dinámicas sociales, así como en Colombia, donde el conflicto armado, se convirtió en un fenómeno que requiere profundidad de estudio y tiene diferentes características que condicionan al país a una naturaleza compleja.

Sin embargo, intervenir en la guerra desde una perspectiva militar, trae consigo un proceso de lucha con la que se compone la guerra, lo que incluye la imposición de los intereses de orden nacional e institucional y destinan los recursos necesarios que obedecen a unos objetivos que mejoren las posibilidades de generar acciones con las que el uso de opciones estratégicas, se convierte en una necesidad, donde es incluida la incidencia política, económicos, diplomáticos, culturales, culturales y psicológicos, en el extranjero, mar, aire, electricidad y electrónica, e interacciones entre todos los factores, han dificultado alcanzar el nivel de servicio de dominio en todos los lados. Después de que quiera una victoria en futuras batallas, debe preparar este escenario completo para este escenario, están dispuestos a afectar la guerra a cada vida de los países relevantes, se puede hacer en un área dominante de la acción no militar.

No obstante, existen múltiples factores que inciden en el éxito de una operación militar, teniendo en cuenta que, en el siglo XXI, hay herramientas cuyo uso cobra sentido frente al aprovechamiento de la tecnología, avances en la táctica y estrategia militar, entre otros aspectos relevantes en los que es posible reconocer de qué manera se ha desarrollado el conflicto y las estrategias utilizadas.

Actualmente, frente a un cambio permanente en el entorno donde los conductores y los conductores políticos pueden probar la transición de la guerra, en este asunto, asociados con una cotización ilimitada, utilizando la idea del pasado y contemporáneo, para combinarlos con nuevos y Tecnologías realistas para el mundo posmoderno, que ha podido explicar la guerra de peine y la guerra en su realidad geopolítica. Sin embargo, en este contexto, todas las teorías deben estudiarse en las estrategias, su plataforma de enseñanza debe centrarse en el conocimiento histórico y la experiencia, para crear una filosofía y estrategia.

Especialmente, dependiendo de ese tiempo. Las actitudes afectan al estado. De hecho, un país no estratégico puede ser dirigido al fracaso o emule otras formas. Durante la guerra y en la guerra militar virtual, principalmente un hogar súper nacional, no puede derrotar la tierra; No hay manera de ser usado en la guerra, y no se pueden usar áreas y métodos combinados. Las posibilidades para la aplicación de las tendencias de la globalización en la palabra "exceder". Esta palabra es suficiente para actuar para usar de 10.000 maneras, pero nos importan ser diez mil modos que se utilizan para ilustrarse exactamente con la expresión externa".

Desde la perspectiva teórica de Liang y Xiangsui (1999), se puede concluir que, al referirse al creciente número de tratados internacionales que restringen la carrera armamentista y la proliferación de armamentos; Así, el mayor poder de intervención de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales e internacionales en las guerras locales y los conflictos regionales ha reducido relativamente la amenaza militar a la seguridad nacional.

Por el contrario, respondiendo al objetivo del presente estudio que buscó analizar las nuevas formas de la guerra vistas desde un contexto omnidimensional hasta la nueva visión cognitiva, es necesario reconocer el progreso tecnológico aumentará la posibilidad de adoptar medidas no militares que atenten contra la seguridad nacional y la comunidad internacional, que ya se encuentra en desventaja frente a las amenazas no militares. Este último es tan destructivo como la guerra. (hasta que carezca de las limitaciones necesarias y efectivas), es decir, el aprovechamiento del componente tecnológico, se hace un aspecto fundamental para poder relacionar la guerra irrestricta como algo omnidimensional, porque compone estrategias que hacen posible desarrollar planes donde intervienen estrategias que antes, con la tecnología del siglo XX, no era posible implementar, así como el uso de las tecnologías de la información, el aprovechamiento de las telecomunicaciones, el bloqueo de la comunicación enemiga, entre otros factores mediante los cuales, pueden ser aprovechados para poder en marcha una guerra irrestricta que logre darle facilidades a la inteligencia militar para poder tener una batalla utilizando nuevas herramientas tecnológicas.

No obstante, las estrategias no militares, también pueden tener una alta probabilidad de éxito desde una perspectiva holística, porque se adapta al uso de las mejores estrategias y su aprovechamiento dentro del escenario militarizado sin enfrentamiento, ni poniendo en riesgo la vida de ninguno de los bandos, es decir, la comunicación se convirtió en un elemento importante para la implementación de una táctica o estrategia, pero, se convierte en una faceta omnidimensional, porque apunta al uso muchas competencias que buscan obtener éxito en una operación militar, pero, compone la tecnología, el aprovechamiento de los recursos naturales, el contexto,

Cuando aparecen los primeros países, la mayoría de ellos fueron firmados por guerras con acero y derramamiento de sangre. De la misma manera, al pasar del estado del país a la globalización, el trauma no puede evitarse entre los principales beneficios. La diferencia es que existen dificultades para poderse liberar la guerra no son espadas, y por esta razón, nuestros antepasados son siempre una solución a las

fuerzas armadas, como la elección de una elección final. Uno de los medios políticos o económicos o diplomáticos tiene suficiente poder para reemplazar los medios militares.

De acuerdo a lo anterior, el presente estudio es la primera parte de un abordaje que busca el reconocimiento de las nuevas guerras, así como la guerra irrestricta, lo que analiza el contexto omnidimensional con una visión cognitiva que permita la generación de investigación científica, teniendo en cuenta que en Colombia, al ser un escenario golpeado por el conflicto armado, requiere implementar la construcción de nuevos conocimientos que se enfoquen en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la confrontación con el menor número de bajas posibles, por lo cual, la guerra irrestricta y la multidimensionalidad de la inteligencia militar, incide directamente en la toma de decisiones donde la vida prevalezca y el uso de armamento no sea la primera opción en el conflicto armado. No obstante, se recomienda el desarrollo de nuevos estudios desde diferentes contextos desde lo global y nacional para poder enfrentar el conflicto desde una perspectiva omnidimensional.

## REFERENCIAS

- Acuña, L. y Barreno, A. (2018). La guerra irrestricta ¿Un nuevo modo de hacer la guerra? *Rev. De Ciencias de Seguridad y Defensa*. 3(3).  
[https://www.academia.edu/19706360/Guerra\\_Irrestricta\\_un\\_nuevo\\_modo\\_de\\_hacer\\_la\\_guerra](https://www.academia.edu/19706360/Guerra_Irrestricta_un_nuevo_modo_de_hacer_la_guerra)
- Acuña, L. y Barreno, A. (2018). La guerra irrestricta; la guerra de cuarta generación. *Rev. Escuela Militar*, 3(3), 232-237.  
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yRVdM7fjq0sJ:geol.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2018/06/12.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>
- Aron, R. (1993). *Pensar la guerra, Clausewitz. La edad planetaria*. Ministerio de Defensa.
- Barno, D. W. (2009). Military Adaptation in Complex Operations. *Prism.*, 1(1), 27-36.  
[http://www.ndu.edu/inss/press/prism/1/4\\_prism\\_27-36\\_Barno.pdf](http://www.ndu.edu/inss/press/prism/1/4_prism_27-36_Barno.pdf).
- Clausewitz, C. (1999). *De la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa.  
<https://biblioteca.org.ar/libros/153741.pdf>
- Colom, G. (2012). Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. *Rev. Científica José María Córdova*. 10(10), 77-90
- Corn, T. (2010). Peaceful Rise through Unrestricted Warfare: Grand Strategy with Chinese Characteristics (*Small Wars Journal*). <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/449-corn.pdf>
- Dagnino, Ro. (2010). *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular.
- Department of Defense (2007). *Irregular Warfare (IW) Joint Operating Concept (JOC)*. (Department of Defense EE. UU.).  
[https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joc\\_iw\\_v1.pdf?ver=2017-12-28-162020-260](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joc_iw_v1.pdf?ver=2017-12-28-162020-260)
- Faundes, C. (2011). Las nuevas dimensiones de la guerra. *Cuaderno de Difusión Pensamiento del Estado Mayor*. 32. 58-62. ISSN 01717-4187.

- [https://www.researchgate.net/publication/313164621\\_Sobre\\_la\\_dimension\\_irrestriccta\\_de\\_la\\_guerra](https://www.researchgate.net/publication/313164621_Sobre_la_dimension_irrestriccta_de_la_guerra)
- Foch, M. (1920). *The Principles of War*. New York: Henry Holt and Company. 8<sup>th</sup> ed. <https://issuu.com/aaleme/docs/principlesofwar1920foch>
- Hernández, G y Romero, C. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 25. IRVIO. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3995>
- Liang, Q. y Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare. China's Master Plan to destroy América*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>
- Marín-Arroyave, A. (2015) Medios de guerra o la guerra por otros medios: estrategias informativas en contextos de conflicto. *Derechos Humanos*. 17(21). 43-49. DOI: <http://dx.doi.org/10.16925/di.v17i21.978>
- Merino, G. (2020). La guerra mundial híbrida y el asesinato de Soleimani. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. 71(2). 1-4. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200221022948/CuadernoPLC-N71-SegEpoca.pdf>
- Ramírez, J. (2019). La Sociedad como blanco de los nuevos tipos de Guerras. *XIII Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires. 51. 1-13. <https://cdsa.academica.org/000-023/266>

# Análisis crítico sobre cumplimiento de los fines estatales y garantías públicas del control disciplinario<sup>1</sup>

Critical analysis of compliance with State objectives and public guarantees of disciplinary control

Margarita, Rodelo Garcia<sup>2</sup>; Jorge, Mejía Turizo<sup>3</sup>; Habid Junior, Vásquez Torres<sup>4</sup>; Hugo, Salazar Mata<sup>5</sup>

## RESUMEN

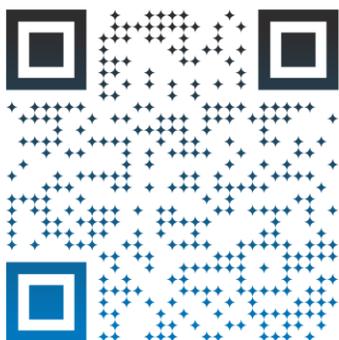
El presente artículo se deriva de una investigación que estableció como objeto central analizar los avances en materia de control disciplinario pasando por un análisis de la percepción de la sociedad civil frente a dicho control y finalmente los factores de incidencia que ejerce el control disciplinario a través de sus agentes en el nivel territorial. Para el cumplimiento de tal objeto se acudió a un método analítico-sistemático, con enfoque cuantitativo, realizando un análisis comparativo de indicadores sociales, y el análisis de indicadores de gestión de la procuraduría provincial de Barranquilla, pasando por el análisis normatividad interna, así como distintas fuentes de carácter doctrinal sobre la materia del estudio en concreto. En cuanto a los hallazgos se concluye que los servicios prestados y el ejercicio del control del órgano disciplinarios no cuenta como una buena percepción de los usuarios debido a la corrupción y otros factores que dejan ver la ineficiencia de este tipo de instituciones institución.

**Palabras claves:** control disciplinario, fines del Estado, garantías públicas.

## ABSTRACT

The present article is derived from research that established as a central objective to analyze the advances in disciplinary control by going through an analysis of the perception of civil society against such control and finally the factors of incidence that exerts the disciplinary control through its agents at the territorial level. For the fulfillment of this objective, we used an analytical – systematical method, with a quantitative approach, conducting a comparative analysis of social indicators of the Barranquilla provincial attorney's office, going through the internal normative analysis, as well as different sources of doctrinal character about the study in concrete. As for the findings, it is concluded that the services provided and the exercise of control by the disciplinary body does not count as a good perception of users due to corruption and other factors that reveal the inefficiency of this type of institution.

**Keywords:** Disciplinary control, public guarantees, state fines.



Fecha de recibido: 03/07/2022

Fecha de revisado: 20/07/2022

Fecha de aceptado: 15/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Rodelo Garcia., M.; Mejía Turizo, J., Vásquez Torres., H., J. & Salazar Mata., H. (2023). Análisis crítico sobre cumplimiento de los fines estatales y garantías públicas del control disciplinario. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 60-88. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-3>

<sup>1</sup> El presente artículo se deriva del trabajo “Fines Estatales y garantías públicas en el control disciplinario de Colombia” desarrollado en colaboración por los autores como investigadores de sus respectivas instituciones.

<sup>2</sup> **Escuela de Policía “Antonio Nariño”, Colombia.** Doctorante en Derecho de la Universitat Rovira i Virgili. Docente Corporación Universitaria Rafael Núñez. Correo electrónico: margaritarosa.rodello@estudiants.urv.cat. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9901-7632>.

<sup>3</sup> **Escuela de Policía “Antonio Nariño”, Colombia.** Doctor en Derecho, Ciencia política y Criminología por la Universitat de València. Profesor e investigador asociado de Minciencias Email: mejiaturizo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7870-2905>.

<sup>4</sup> **Escuela de Policía “Antonio Nariño”, Colombia** Máster en Docencia e Investigación Universitaria por la Universidad Sergio Arboleda. Jefe Grupo de Investigación de la Escuela de Policía “Antonio Nariño”. Correo electrónico: habid.vasquez1248@correo.policia.gov.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2429-3452>

<sup>5</sup> Doctor en ciencia política, **Universidad Autónoma de Nuevo León, México.** Docente tiempo completo Universidad Autónoma Nuevo León, México. Correo Electrónico: hugosalazarm@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6254-3436>.

## 1.- INTRODUCCIÓN

Por mandato constitucional la Procuraduría General de la Nación colombiana tiene la preferencia de la función disciplinar, persiguiendo el alcance del bien común o interés general, en consecuencia, cumplir con la garantía de la función pública y los fines esenciales del estado. En el artículo 118 de la Constitución Política colombiana se refleja el deber del ministerio Público de vigilar la conducta oficial de aquellos que desempeña función pública, se establece como mandato constitucional según el artículo 279 de la constitución que es mediante una ley como se determinara las estructuras que sostiene la procuraduría General de la Nación, logrando su materialización en virtud de la ley 734 de 2002, posteriormente reemplazado por la ley 1952 del 2019 y 2094 del 2021. (Esta última dotó de función jurisdiccional a la procuraduría general de la Nación, para remarcar que su actividad disciplinaria no es meramente administrativa).

Así pues, La Procuraduría General de la Nación es el órgano que encarna la defensa de los intereses generales se convierte en que ente que simboliza a los ciudadanos ante el Estado, esta tiene autonomía, financiera, presupuestal y administrativa, tal como lo deja ver el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Esta figura constitucional tiene como objetivo principal custodiar de forma concreta el buen funcionamiento del aparato Estatal acorde con las funciones descritas en la Constitución y la Ley dada a los servidores públicos, estos objetivos los cumple en la implementación de tres aspectos misionales principales, el primero de ellos es su función preventiva, la función intervención y por último la función disciplinaria (Procuraduría General de La Nación, s.f.).

Sin embargo, la percepción general de la sociedad civil, conforme se expone cotidianamente en los medios de comunicación y algunas redes sociales, es que en poco o nada contribuye el control disciplinario a la consecución de tales metas reflejando una mala la percepción ciudadana, así como una baja percepción en la lucha contra la corrupción. De estar fundada tal percepción, urgiría una reevaluación autocrítica en los fines y medios en manos de los órganos de control disciplinario a nivel departamental.

## **2.-FUNDAMENTO TEÓRICO**

### ***Una mirada al control disciplinario en Colombia***

En vista de la necesidad del Estado por tener un control sobre los bienes y funcionarios basado en el equilibrio de poderes se crea distintos tipos de controles, en Colombia es posible hablar de dos tipos de control Disciplinario, un control netamente administrativo y otro por su parte Jurisdiccional.

Autores como Rincón Cárdenas (2014), plantean que al hablar de derecho disciplinario se debe observar que este es un compendio de normas sustanciales y procesales donde los servidores públicos deben una obediencia al Estado bajo los valores éticos y morales que se expresaran en la eficiencia de cada actuar de los funcionarios permitiendo un excelente mantenimiento de la columna Estatal, ello implica prestar el mejor servicio y calidad que denote un funcionamiento correcto de todos los servicios que se encuentra bajo su responsabilidad (pág. 5). En igual sentido, se expresan Vanegas Puerta (2021) y Martel Robaina (2022) sobre la condición disciplinante del Estado.

El primer control se encuentra bajo el mando de la Procuraduría General de la Nación, quien está encargada de velar por los intereses del pueblo, es la entidad representante a los ciudadanos colombianos, a todos aquellos que hacen parte del territorio ante lo que conocemos como Estado, constitucionalmente se le delego la función de máximo organismo del Ministerio Público, se encuentra constituida por la Defensoría del Pueblo y las personerías.

Esta institución no hace parte de las ramas del poder publica tiene una indecencia sobre la cual descansa la vigilancia del proceder de la burocracia Estatal, esto es, sobre los servidores públicos. Así mismo, tiene por objetivo primordial el ejercicio de la función tanto de intervención como disciplinaria, lo que constituye iniciar, impulsar y fallar todas las investigaciones que resultaren como faltas leves, graves o gravísimas de los servidores públicos, sin dejar de lado los particulares que cumplen funciones públicas o que se encargan del manejo de los recursos estatales tal como lo señala el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002(Ley 734, 2002. Artículo 256), en su articulado 256 numerales 3 y suévemente 6, como también se refleja en la ley 270/96 en su articulado 112 y la ley 1123/2007.

El presente texto, analiza el control disciplinario desde la perspectiva administrativa, y en concreto en la Procuraduría General de la Nación. En muchas ocasiones existen diversos factores que alterar la visión que se tiene sobre la debida administración y la vigilancia ejercida por los entes de control

bajo su papel, tales como la corrupción, los nexos con el crimen, entre otros factores, esto presenta un panorama donde es la corrupción uno de esos factores que corroen las sociedades y produce que los administrados es decir el ciudadano pierda la confianza en el Estado y sus funcionarios lo que genera un falta de empatía que termina alejando al ciudadano de sus propios funcionarios. Esto en alguna forma se observa en la medida que se erosiona esa legitimidad que debe ejercer el Estado limitando sus procesos y su desarrollo, por la poca estabilidad jurídica y económica que proporciona el país, estos efectos globales se traducen en una tasa de inversión del 12,3%, lo contrario en país con menos corrupción en cuyo caso es del 21,3%. Al analizar estas cifras es preocupante la situación y pone en el papel el actuar de estos entes que fueron creados por la constitución colombiana precisamente para evitar los efectos que produce la corrupción entre otros (Fernández Angarita, 2009, pág. 9).

### ***Antecedentes del control disciplinario administrativo en Colombia.***

Inicialmente se aborda el viejo debate que gira entorno entre identificar si el derecho disciplinario es autónomo o no. Al respecto algunos autores afirman que el Derecho disciplinario se cuenta como una disciplina autónoma e independiente de otras áreas del Derecho tales como el penal, entre otras ciencias jurídicas entre las que se encuentran el Derecho administrativo y el Derecho laboral (Fernández Córdoba y Parodi, 2013; Berrocal, Mejía y Villamizar, 2018). El ejercicio de vigilancia y control de actuar disciplinar se predica de la independencia del derecho disciplinario aun del derecho penal pues tiene sus propias categorías dogmáticas, es preciso decir que la ilicitud disciplinaria y las medidas en materia disciplinaria su esencia reposa en la carrera del servidor público (Acevedo Magaldi & Rodelo Garcia, 2020).

En Colombia el control disciplinario surge en 1819 mucho de antes de ser constituida la República de Colombia, solo hasta 1830 es donde parte la constitucionalización del Ministerio Público tal como da cuenta el artículo 100 de Constitución de Colombia de 1830, donde expone que ejercicio del Ministerio Público se encuentra en cabeza por la Procuraduría de la Nación, en suma parte por el Procurador de la Nación, teniendo este las competencias para defender a la nación en las instancias judiciales y velar por el efectivo orden y obediencia a la leyes (Forero Salcedo, 2003)

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1886, el Ministerio Público se encontraba liderado por el gobierno. (Constitución Política de Colombia de 1886. Artículo 142), con funciones expresas y amplias de velar por la correcta aplicación de la ley tanto en el campo administrativo como judicial ya que correspondía en ese momento al Ministerio Público la defensa del interés de nacional, en procura de

ejecutar las leyes, las sentencias judiciales y todas aquellas disposiciones del carácter administrativo, lo que implica necesariamente la inspección sobre la conducta de los servidores públicos y la eminente persecución de los delitos que ponga en riesgo aquel orden nacional que tanto se buscaba con la constitución de 1986, en el artículo 1 (Constitución Política de Colombia, 1986). A posteriori en 1913 se reglamente la ley 130 de ese mismo año desarrollando la competencia del Ministerio Público respecto de los Tribunales Supremos Administrativos que paso hacer un solo fiscal ante el Consejo de Estado mediante la ley 60 de 1914.

El papel determinate para el Ministerio Público se logra durante el mandato presidencia de Alfonso López Pumarejo, en la que se realizó una reorientación y organización de la Procuraduría General de la Nación, tal como se observa en la historia descrita en página oficial, en esta se encuentra los avances en materia de estructura interna, para aquella época se crean varias dependencia, ejemplo: la dirección de negocios administrativo, la sección en lo referente a negocios penales y de carácter civil, entre otros. En igual sentido se atribuyen funciones al procurador para intervenir en las empresas cuyas funciones den cuenta del interés general y se mantiene el mando de poder de corrección y el poder disciplinar (Procuraduria General de la Nación, s.f.) .

Con el decreto 01/84 se le asignan funciones expresas al Ministerio Público emanadas de la constitución colombiana para velar por los derechos y garantías de la carta magna. Es decir, le da competencia al Ministerio Público para vigilar tanto la eficacia como la eficiencia de las acciones de la administración.

Por su parte ya en 1990 se establece la ley 4° de 1990, esta entra a exponer el andamiaje estructural de la procuraduría General de Nación, fijando las funciones propias a sus dependencias, pero a las luces de la nueva constitución de 1991 con la restructuración Ministerio Público, se dicta una nueva ley que deroga la anterior.

Con la constitución de 1991 se busca contrarrestar el fenómeno de la corrupción impulsando el fortalecimiento de los órganos de control se reorganizó y restructuró cambiando desde sus bases. En la nueva constitución de 1991 en su Título X se desarrolla el mandato constitucional impuesto para esta institución, se habla de aspectos como las funciones, el ministerio público como principal órgano para hacer de forma efectiva y eficiente la función del control fiscal y el control previo, pues era evidente que hasta ese momento este control no era del todo eficiente ya que se observa el obstáculo en el que este

control se convirtió en una coadministración que truncaba los proceso generando mayor gasto y permitiendo la corrupción (Rincón Cárdenas , 2014, pág. 5) .

Por último, el Ministerio Público en cabeza del procurador como supremo director, instituido por la constitución sufre una reforma estructural que deroga todas las anteriores con el decreto 262 del 2000. En el 2011 ya entrado en vigor la ley 1437/2011, reciente código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, en este se quiere lograr un fortalecimiento en entre la administración y su administrados, como también las garantizar los derechos y libertades de estos, con ello se busca logra una mayor eficacia y celeridad en los procesos, evitar que congestionamientos en la vía judicial con la mediación del Ministerio Público como garante al debido proceso, el derecho de petición, que comportan un rango dentro de los derechos fundamentales en Colombia. Teniendo en dentro de sus funciones la prevención y preferentemente la función disciplinaria Tal como los expresa Malagón Pinzón (2017), en cuenta la primera es de reciente creación a partir de la Constitución de 1991 y la segunda se encuentra situada en el siglo XIX (p. 21).

A día de hoy se introduce un nuevo código disciplinario Ley 1952 de 2019, que inmediatamente fue modificado el por la ley 2094 de 2021, este en su parte sustancial no muestra ningunos cambios profundos, siguen siendo los mismo principios rectores, y la potestades disciplinaria según el artículo 3 de la ley 1952/2019 se encuentra en bajo la Procuraduría General de la Nación, quien tiene la preferencia en cuentito al control disciplinario, en igual sentido la ley 2094/2021, mantienen la postad disciplinaria, sin embargo pone en peligro aspectos de la democracia en cuanto permite que la procuraduría podrá sancionar a los funcionarios aun aquellos que su escogencia es únicamente de la expresión popular, a partir del carácter jurisdiccional de que se encuentra investida para vigilar el comportamiento sobre las conductas de aquellos que ejercer un servicio o función pública, lo preocupante se atribuye al apartado de la ley que deja en claro la imposición de sanciones e inhabilitar a los funcionarios de elección popular (Ley 1952, 2019).

Por su parte Ley 1952 de 2019, mantiene la clasificación en cuento a las faltas, las diferencias surgen ya en el tilo V de las faltas y sanciones disciplinarias, pues se da una supresión en cuanto se refiere a los criterios super puesto para establecer la gravedad o levedad en cuanto al grado de culpabilidad en donde se concebía una falta gravísima cometida con culpa grave como una falta grave (Ámbito Jurídico, 2019). En vista que la clasificación de la sanción se da un fenómeno en particular y es la supresión de la amonestación escrita para faltas leves culposas (Ámbito Jurídico, 2019) siendo este uno de los cambios con mayor connotación.

Esta nueva Ley de 2021 cambia la indagación pareciéndose un poco más a la Ley 734 de 2002 anterior a la ley 1952 de 2019 donde indica que esta será de 6 meses según el artículo 208(ley 2094 de 2021. Artículo 208). Se introduce también una diferencia entre el funcionario que instruye será diferente al que va a entrar a juzgar un funcionario como lo expresa la norma, imparcial, autónomo quien debe actuar bajo la obediencia a la norma, dando un barniz de supuesta independencia a un derecho disciplinario que es característicamente inquisitivo.

### ***Fines esenciales del estado y garantías públicas del control disciplinario administrativo.***

Con concepciones clara en cuanto a la función pública, basado en principio de la eficiencia de la administración inmersa en la Constitución del 91 donde se establece la finalidad del Estado social de derecho en el país, según lo definió su propia Constitución Política de 1991 en el artículo 2, se centra en el servicio a la sociedad permitiendo garantizar los principios y derechos emanados del documento constitucional para facilitar la participación de la población en la medida que estas afectan la vida. La administración pocita entre otras (Constitucion Política de Colombia, 1991) coloca como base fundamental del Estado social las garantías de los derechos y principios constitucionales para todos los ciudadanos, propendiendo por el correcto funcionamiento de la administración pública es decir que son los funcionarios quienes debe cumplir por velar por el cumplimiento de tales fines. (Franco y Manotas, 2021)

El control disciplinario toma el carácter sancionatorio y administrativo en la constitución del 91 en artículo 124. El consejo de Estado hace mención a la potestad disciplinaria aludiendo que esta constituye una modalidad de los poderes sancionatorios del Estado y en ese sentido se comprende como la necesidad que deriva del Estafo sancionador que busca garantizar y en ese mismo sentido materializar los principios del Estado social de derechos en la concesión del respetos por los derechos, las garantías emanadas de la carta constitucional y finalmente la consecución de los fines esenciales del Estado enmarcados dentro la carta magna que entra a defender la existencia misma de las autoridades(Consejo Estado, Sección segunda. Sentencia 11 julio de 2013)

Considerando la relación disciplinaria que deviene entre el servidor público se fundamenta en la relación de subordinación que deriva entre los funcionarios y la administración pública tal como lo señala el Consejo de Estado que toma el concepto de la Corte Constitucional indicando establece un nexo en la medida que existe el cumplimiento del ejercicio del deber o en otros casos de la prohibición, en ese caso

el funcionario una vez cometa un comportamiento fuera de sus funciones, esto es, una extralimitación o viole los régimen establecidos en la ley para inhabilidades o incompatibilidades va tener una consecuencia, una sanción provista en la ley porque es suma parte su funciones derivan de la normatividad y la prevalencia del orden constitucionales que permita dar cumplimiento a los fines establecidos como mandato lo que implica que servidor publica asume un compromiso de acatar tales preceptos establecidos en el orden normativo más allá de una simple ley si no de cumplimiento de la carta fundamental (Consejo de Estado, Seccion Segunda, Sentencia 11 de Julio, 2013).

Es menester indicar que la Constitución Política nos deja ver dentro las funciones del Procurador General del Nación la protección de los derechos humanos tal como lo demuestra el artículo 277 y no solo la protección de los derechos humanos si no el compromiso de que estos se cumplan de forma efectiva. Por ello según el informe de la procuraduría año 2014, se establecieron algunos aspectos importante para la protección y proposición de los derechos fundamentales, encaminados al cumplimiento del artículo 277 constitucional, buscando garantizar la eficacia y eficiencia al lograr intervenir en los actos de interés general, para minimizar la impunidad y en gran medida cumplir con estos preceptos constitucionales que ha bien buscan alinearse bajo el bloque de constitucionalidad con los convenios y tratados en materia de derechos humanos en la búsqueda misma de procura por garantizar los derechos consagrados en la carta como fundamentales (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Según lo ha reiterado la Corte Constitucional, tribunal llamado a vigilar la integridad de la Constitución Política, la naturaleza y finalidad del derecho disciplinario es connatural a la organización política y es decisivamente necesaria dentro del Estado de Derecho, ya que tiene como fin la garantía del eficiente mover y el mantenimiento del correcto ejercer de la administración pública promoviendo que la función pública se despliegue así y por la comunidad, promoviendo la protección de todos los derecho y libertadas para el pueblo colombiano (sentencia C-280, 1996)

Una parte sustancial de los cometidos del Estado Social de Derecho es, al menos en teoría, responsabilidad de la Administración, que se centra la eficacia y eficiencia de la administrativa, porque ello implica que puede observarse en hechos (sentencia C-341, 1996).

Según el máximo tribunal constitucional, lo que obliga estrictamente a la necesidad de adecuar de todos los agentes estatales bajo las premisas de la eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa, para cumplimiento el conveniente funcionamiento de los servicios del Estado, teniendo presente el correcto manejo y la preservación del patrimonio público, es obvio que al conseguir estos acuerdos la

buen imagen de la administración será diferente y permitirá el alcance del principio de legitimidad y credibilidad frente a la comunidad (Sentencia C-341, 1996).

La dimensión de esta aspiración traslada en todos los funcionarios públicos el peso de conducirse bajo el mandato de la constitución asegurando el cumplimiento de los fines y deberes del Estado, en efecto garantizar la protección de las personas que reside en territorio nacional en cada aspecto descrito en la constitución vida, honra, bienes, creencias entre otros derechos y libertades (Gómez Pavajeau, 2011).

Tal como fue concebido y se halla planteado actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, el control disciplinario es un instrumento de orden jurídico para la realización de los fines del Estado fines del Estado. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado que las tareas Estatales responden a una vocación de servir que se evidencia a partir de los elementos constitutivos dentro del Estado Social de Derecho desarrollado a través por las políticas estatales, la planeación y en suma parte la ejecución y control de todo orden ( Sentencia C-1193, 2008) y en ese sentido sigue diciendo la Corte Constitucional que toda norma del derecho disciplinario debe obedecer las categorías de prevención y corrección., en la medida que cumple de forma eficiente con los fines, principios y propósitos en el orden constitucional y legal, por su puesto como se precisó la alta corporación también sostiene la importancia de estos preceptos en la medida que se cumplen con los tratados internacionales (Sentencia C-1193, 2008) .

Es así como se pretende que el control disciplinario sea un instrumento para el logro de las finalidades del Estado, principalmente a través de la disuasión que dimana del poder represivo y sancionatorio que ejerce o puede ejercer sobre sus destinatarios, aplicable en todo caso de desconocimiento de los principios que rigen el estamento de la función administrativa, enumerados dentro del artículo 209 de la Constitución Política (Roa Salguer, 2009).

La sentencia C-708/1999, bajo la ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis, plasma que la función disciplinaria es un elemento esencial dentro de la organización del Estado y por su fuera poco implica la verdadera realización de los fines esenciales del Estado, de manera que el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los servidores estatales debe estar atada a la ética profesional del servidor, ello involucra una extrita obediencia a los valores y principios que orienta el ejercicio de la administración pública y que se encuentran ligados eminentemente a la función pública tales como la eficacia, eficiencia y moralidad (Sentencia C-708, 1999).

Bajo esta óptica cualquier distanciamiento del fin principal para el cual se estableció el servicio al Estado, así como la comunidad en cuanto lo plasma la Constitución, la ley y el reglamento (Reales Vega & Berrocal Duran, 2019), da pie para una responsabilidad pública en materia disciplinaria por ejercer una extralimitación o incluso la falta de cumplimiento en marcada en una dentro del ejercicio de sus funciones.

En un Estado social derecho se deber dar por su parte el cumplimiento de sus principios y valores enmarcados en la constitución, pero con la delegación de funciones propiamente del Estado a los particulares es donde el comportamiento de los funcionarios como de los bienes sufre detrimento en un Estado que básicamente ha dejado en manos de particulares muchas tareas que le corresponde , en la búsqueda de lograr una mayor eficiencia para alcanzar fines sociales pero que se ha visto envuelto en medio de escándalos y detrimento al patrimonio, lo que no se hace extraño es hallar en el derecho disciplinario muchos particulares que cumplen funciones públicas o incluso un derecho disciplinario que va más allá de las categorías del derecho penal (Maya Villazón, 2008), es así como se requiere de instrumentos legales que hablen a favor de los postulados bajo las garantías del Estado Social de derecho (Maya Villazón, 2008)

En la realidad actual el control disciplinario se enfrenta a otros restos, descritos por la historia de hoy como lo son: el conflicto armado, la firma de los acuerdos de paz, la ilegalidad, la corrupción y la insurgencia, la protección de derechos de los líderes sociales, todos estos retos descritos dentro del informe de la Procuraduría General de la Nación sostiene que esta institución se enfrentarse a retos como el post conflicto posterior a la firma de los acuerdos de paz con la FARC-EP en la búsqueda de lograr la paz estable y duradera, esto enfrenta la consecución de la paz total, siendo este compromiso complejo ya que no solo se observa el hecho de los acuerdos si no las dinámicas crecientes en la constitución de organizaciones armadas al margen de la ley con un carácter ilegal que en la actualidad se encuentran permeadas del narcotráfico y el enriquecimiento ilícito, que afecta principalmente a las zonas que enfrenta este flagelo. No se puede desconocer que a su vez afecta la tercera generación de derechos humanos enfrenado problemáticas medioambientales y amenazando la existencia del ser humanos (Procuraduría General de la Nación, 2018). Esta situación se vuelve compleja en la medida que los lideres sociales y ambientales cada día exponen sus vidas por la defensa de los territorios, otras de las problemáticas que se debe atender es la corrupción que en gran medida socaban el patrimonio de todos los colombianos y por ende las pocas probabilidades de inversión social y el establecimiento de los derechos de los ciudadanos (Procuraduría General de la Nación, 2018). Todo esto que permita de alguna

forma recuperar la confianza de los ciudadanos colombianos, para superar algunos aspectos de la polarización y estigma de la corrupción, en tal sentido plantear un avance hacia una sociedad que pueda ver los acuerdos y finalización de los conflictos para alcanzar una paz en medio de las diferencias, rescatar los preceptos constitucionales que nos definen como país pluriétnico y multicultural tal como lo menciona Miranda rescatado del informe de la procuraduría. (Procuraduría General de la Nación, 2018)

### **3.-MÉTODO**

El tema objeto de estudio es novedoso en cuanto se da por sentado que el solo ejercicio del control disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación contribuye al logro de los cometidos de la función administrativa y la garantía de la Función Pública, sin que se conozcan bien los mecanismos que hacen esto posible, esto es el nexo de causalidad, ni aun en qué medida ello es cierto. De esta manera un análisis exploratorio de la verdadera incidencia del control disciplinario, pasando por el modo en que opera tal influencia, constituye un enfoque inédito en el campo de la investigación jurídica.

Esta investigación, busca dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Tiene el ejercicio del control disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación a nivel del departamento del Atlántico una real incidencia en el logro de los fines esenciales del Estado y la garantía de la Función pública? De esta forma se busca arrojar luces sobre esta cuestión, y con ese fin versa sobre el grado de incidencia real (mucho, poca o nula), que la actividad del control disciplinar es ejercida por la Procuraduría General de la Nación, a través de sus agentes en el nivel territorial, tiene en el logro de los fines estatales y la garantía de la función pública en el marco del territorio que comprende el departamento del Atlántico.

En el ámbito local no es ajeno a tales cuestionamientos, y aunque se da por sentado que el solo ejercicio del control disciplinario en mando de la Procuraduría General de la Nación debería contribuir a la garantía de la función Pública, el grueso de los asociados desconoce los mecanismos que hacen esto posible, ni aun en qué grado ello es cierto.

En tal sentido, Como objetivo principal se realizó un análisis exploratorio sobre la percepción de la sociedad civil frente a dicho control y finalmente los factores de incidencia que ejerce el control disciplinario a través de sus agentes en el nivel territorial de la verdadera incidencia del control disciplinario, en el logro de los fines esenciales del Estado y la garantía de la función pública.

Utilizando un método analítico-sistemático, realizando un análisis comparativo de indicadores sociales, y el análisis de indicadores de la gestión de la procuraduría general de la Nación y los provinciales del departamento del Atlántico, basado en la observación de la normatividad de carácter interno, el análisis de la jurisprudencia en la materia, las fuentes auxiliares como la doctrina para dar una conclusión general. En cuanto a la técnica usada se extiende a la interpretación de documentos, bases de datos y el uso de las Tics, las redes y otras fuentes en el entendido que permite orientar los fundamentos teóricos-prácticos para el análisis científico.

#### **4.-RESULTADOS**

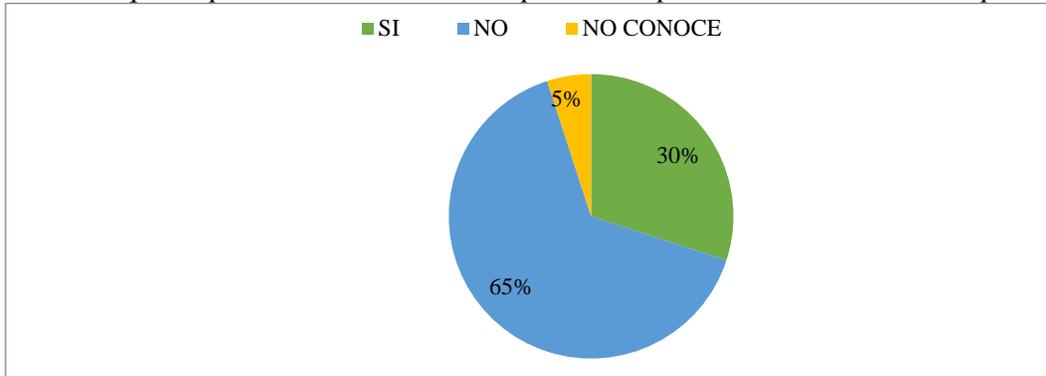
Mediante el Decreto 262 de 2000, se organiza la procuraduría en su nivel territorial quedo bajo las figuras de procuradurías regionales y provinciales. Para el propósito señalado, teniendo en cuenta los aspectos que devienen del decreto en cuestión, la Procuraduría General de la Nación ejecuta sus funciones en los territorios se ve reflejado en las procuradurías regionales y provinciales, el progreso de la presente investigación se focalizará en el ámbito de los municipios en los que las procuradurías Provincial de Barranquilla y Regional del Atlántico ejercen competencia territorial, especialmente en el distrito de Barranquilla.

La función de control disciplinario, de manera preferente a cargo de la Procuraduría General de la Nación, persigue el cumplimiento de los intereses generales del Estado a través de la garantía de la función pública (ley 734 de 2002, artículo 22). Sin embargo, la percepción general de la sociedad civil, que se expone cotidianamente a través de los medios de comunicación masiva y redes sociales, es que en poco o nada contribuye el control disciplinario a la consecución de tales metas, ni en la lucha contra la corrupción. De estar fundada tal percepción, urgiría una reevaluación autocrítica en los fines y medios en manos de los órganos de control disciplinario a nivel departamental, regresar la confiabilidad en los entes y funcionarios del Estado. Los constantes de cambio de la norma Disciplinaria en menos de un año dan muestra de la inestabilidad jurídica que siente la población en materia disciplinaria que tiene constitucionalmente una gran responsabilidad.

Para nadie es un secreto la difícil fase que atraviesa el país en torno a la corrupción y el distrito de Barranquilla nos está fuera de ello. Como parte de la metodología se arrojaron los siguientes resultados en distrito en torno a la eficacia de la Procuraduría provincial, regional y judicial, de acuerdo la encuesta de percepción realizada a 100 usuarios del departamento del Atlántico en año 2019, que permitirá

comparar la gestión a gestión del 2018, pero se analizará desde 2013 hasta el informe 2018. Se observó en la encuestas:

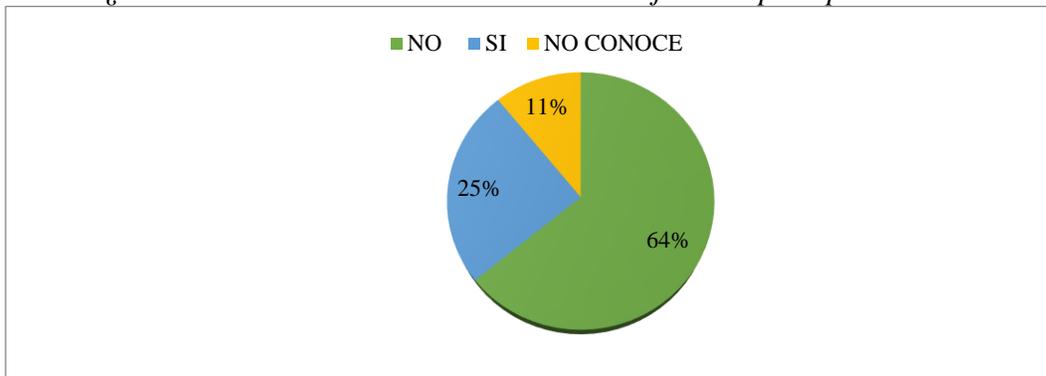
**Figura 1.**  
*¿Cree usted que la procuraduría ha velado por el cumplimiento del derecho de petición?*



*Fuente:* Elaboración propia (2021).

La primera pregunta realizada muestra la percepción de las personas en cuanto al cumplimiento de los derechos de petición, arrojando que un 65% de las personas encuestadas indica que la procuraduría no está velando el cumplimiento del derecho de petición, por su parte el 30% dice que si se está viendo dicho cumplimiento y finalmente el 5% desconoce el tema, hasta este punto se puede observar que es alto el nivel de percepción de cumplimiento de la Procuraduría para la ciudadanía, derivado del nivel de eficacia y eficiencia que refleja la institución a la hora de las respuestas emitidas por la institución así como el tiempo de contestación de la misma, ahora más tarde se observará qué pasa con los informes presentados por la procuraduría en contraste con esta información presentada.

**Figura 2.**  
*¿Está de acuerdo con la conciliación extrajudicial para poder demandar?*

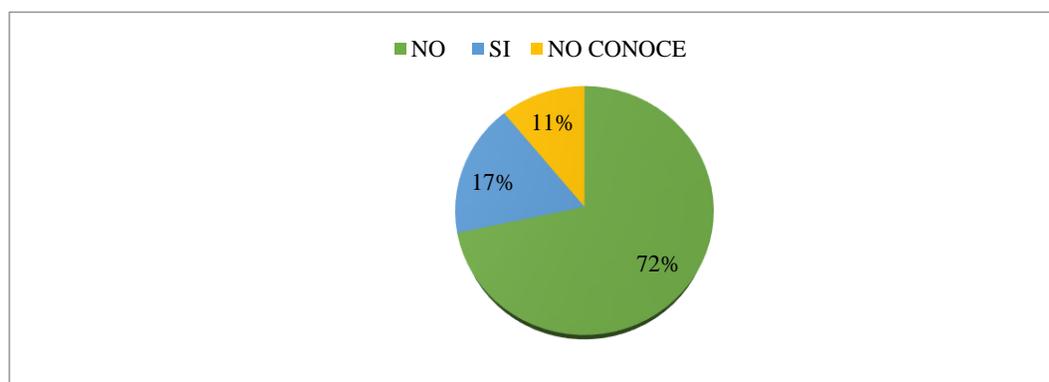


*Fuente:* Elaboración propia (2021)

Es uno de los requisitos que se estableció mediante la ley 1448 de 2011. La conciliación extrajuicio por su parte como uno de los MASC, esto es, Mecanismo Alternativo de Solución de Conflicto o controversias, este se encuentra regulado en el articulado 138, 140 y 141 del Código Administrativo (CPACA), para efectos del quehacer administrativo, estos mecanismos permiten dar solución a los conflictos entre el Estado y los particulares, en gran medida están diseñados para descongestionar la operación de la administración de justicia y se ejecutan como requisito dentro del procedimiento de tal forma que se convierte en obligatorio para poder demandar, es decir fue establecido como un requisito de probabilidad para el acceso a la justicia, en miras de cualquier presentación de demanda administrativa de acuerdo con los medios de control establecidos por ley (Nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, etc). Según la percepción ciudadana no es un requisito eficiente puesto que los tiempos para las audiencias son tardíos y generalmente las instituciones de carácter público no concilian con los particulares, generando un trámite eminentemente innecesario en la percepción ciudadana con un 65% para las personas encuestadas, lo implica un mayor esfuerzo en la cobertura de funcionarios para las audiencias de conciliación.

**Figura 3.**

*¿Está conforme con el tiempo de cita para realización de la conciliación extra juicio?*

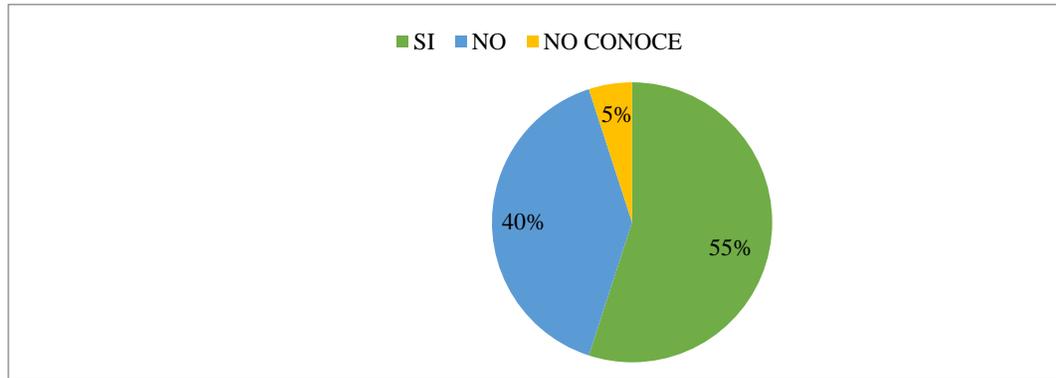


*Fuente:* Elaboración propia (2021)

La anterior gráfica nos muestra que los ciudadanos encuestados no se encuentran en agrado con el mecanismo de conciliación extra juicio, ahora en esta grafica nos presenta el panorama que da respuesta a uno de los factores por los cuales las personas no están de acuerdo con dicho trámite, debido a los largos tiempos de espera establecidos para surtir o llevar a cabo las audiencias, claro este factor va muy ligado a la falta de infraestructura en el departamento del Atlántico y la falta de personal para atender dichas audiencias, debido a que una persona debe esperar hasta uno y dos meses para la ejecución de la

audiencia de conciliación. Así los ciudadanos se encuentran en desacuerdo con un 72% del tiempo que debe esperar para el desarrollo o ejecución de la audiencia de conciliación.

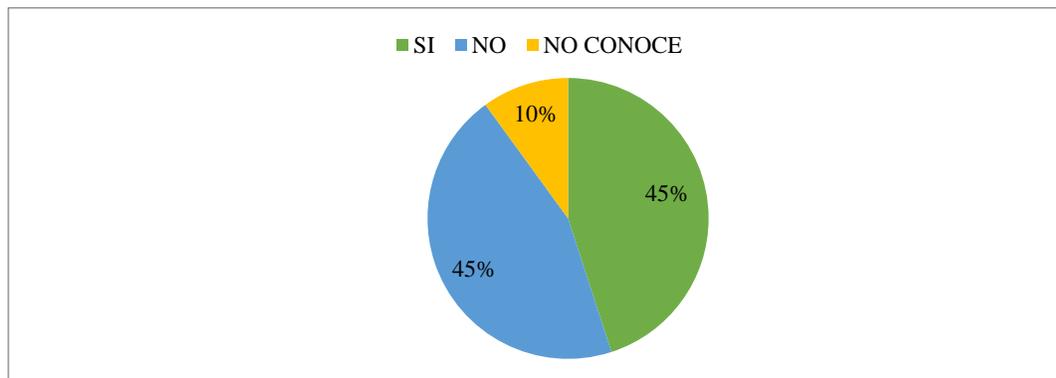
**Figura 4.**  
*¿Conoce los medios de comunicación de la procuraduría?*



*Fuente:* Elaboración propia (2021).

La procuraduría en los últimos años ha hecho un esfuerzo por mejorar su imagen y una mayor transparencia, producto de ello viene dándose una utilización de canales digitales para la comunicación con ciudadano, que permita cambiar dicha imagen y generar un mayor contacto con la ciudadanía, en ese orden de idea los ciudadanos encantados en 55% de estos indica que si conocen los medios digitales de transmisión de la información como los son Facebook, Twitter y otros medios masivos de comunicación como la televisión.

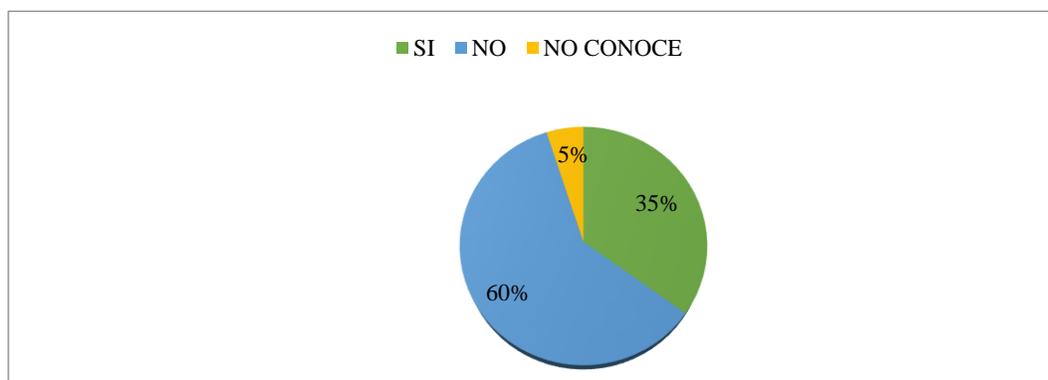
**Figura 5.**  
*¿Cree usted que la procuraduría sirve a la comunidad y la ciudadanía?*



*Fuente:* Elaboración propia (2021)

Los ciudadanos hasta este punto de las cuentas se mantienen en un porcentaje estable en cuanto a la pregunta realizada si en realidad este órgano de control creado por la constitución sirve a la comunidad y general al ciudadano, un porcentaje muy bajo con 10% desconoce o no sabe si realmente la procuraduría sirve a la ciudadanía.

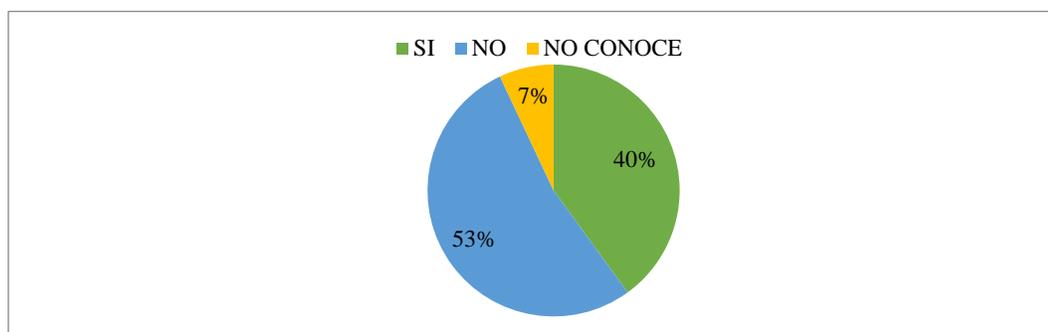
**Figura 6.**  
*¿Cree usted que los índices de corrupción han bajado?*



*Fuente:* Elaboración propia (2021)

Desde la constitución del 91 donde se promulgo a la procuraduría es la cabeza visible mediante mando constitucional del ministerio público y quien ejerce de manera preferente el control disciplinario, se ha venido actuando en contra de la corrupción en Colombia, sin embargo la percepción de las personas respecto de la corrupción en las diferentes instituciones del estado sigue siendo muy alta, en el departamento que fue el foco de estudio se encontró que las personas piensan que la corrupción es mucha y que el ente de control aún tienen deficiencias para tener una verdadera efectividad, la cuentas arroja con 60% de la población que los índices de corrupción no han bajado, mientras que por su parte el 35% sostiene lo contrario.

**Figura 7.**  
*¿Cree usted que es eficiente la procuraduría?*

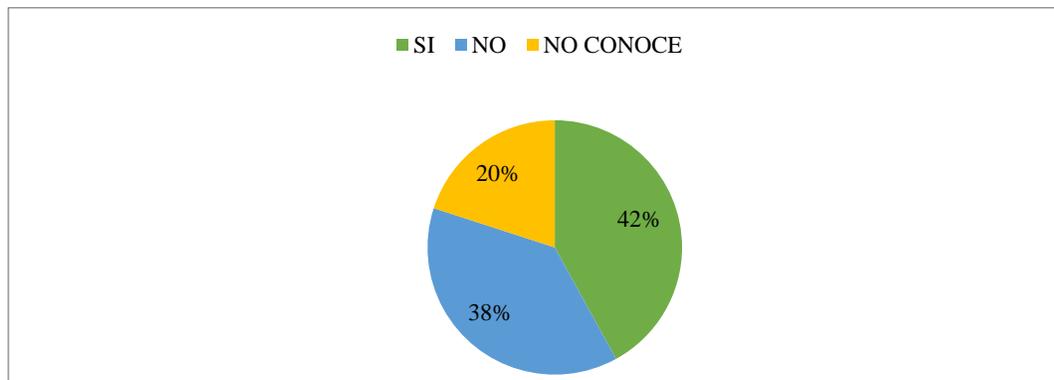


*Fuente:* Elaboración propia (2021)

Según la percepción de las personas es muy baja la eficiencia de la procuraduría general de la nación con un 53% de la ciudadanía encuestada, esto nos deja ver que se debe hacer un trabajo constante de muestra de informes por parte de dicho ente para comparar en números reales cual es esa eficiencia que la institución viene adelantando al interior de esta.

**Figura 8.**

*¿Cree usted que la ejecución de la función disciplinaria por parte de la Procuraduría General de Nación índice positivamente para conseguir el lograr de los fines esenciales del Estado?*



*Fuente:* Elaboración propia (2021)

Mientras que el análisis del informe de gestión del año 2013 expone cual ha venido siendo el desempeño de la institución frente a los fines Estatales, en igual sentido el análisis se centra en la eficiencia y eficacia, como un instrumento importante la institucionalidad ha usado el Sistema Integral de Prevención que este de forma interna tiene para dar respuestas a nivel territorial a cada uno de los ciudadanos que han interpuestos recursos, peticiones quejas o reclamos ante este organismo, en sentido se buscado establecer lasos de confianza entre el ciudadano y el establecimiento al dar respuesta eficiente y eficaz a los requerimientos en busca de la protección y garantía de los derechos. En ese entendido durante este el laxo del año 2013 ejemplo se recibieron 147.885 casos en cuanto a la materia preventiva, es preocupante que en esa cifra particularmente 27.5000 casos sean reclamaciones propias del desplazamiento forzado, y otras 16.408 tienen correlación con decisiones des aspectos judiciales y administrativas y por ultimo las 10.495 son propias de aspectos pensionales (Procuraduría General de la Nación, 2014).

**Tabla 1.***Quejas y denuncias ciudadanas año 2013*

		NIVEL									
QUEJAS Y DENUNCIA DE LA CUIDADANIA		CENTRAL		DISTRITALES		REGIONALES		PROVINCIALES		TOTAL	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
QUEJAS Y DENUNCIAS AL INICIO DEL 2013		1.675	17,60%	2.333	10,6%	7.938	22,60%	6.273	14,30%	18.219	16,50%
QUEJAS Y DENUNCIAS RECIBIDAS EN 2013		7.861	82,40%	19.598	89,40%	27.191	77,40%	37.453	85,70%	92.103	83,50%
TOTAL, QUEJAS		9.536	100	21.931	100	35.129	100	43.726	100	110.322	100
QUEJAS PRESENTADAS Y DENUNCIAS EN EL AÑO 2013	Apertura de Investigación preliminar	2.057	26,10%	868	5,10%	5.435	20,80%	8.172	20,90%	16.532	18,40%
	Procedimiento ordinario	125	1,60%	88	0,50%	292	1,10%	791	2,00%	1.296	1,40%
	Procedimiento Espacial, esto es verbal.	0	0,00%	11	0,10%	48	0,20%	67	0,20%	126	0,10%
	Traslado por Competencia	3.373	42,80%	13.854	82,00%	15.433	59,10%	21.381	54,80%	54.041	60,10%
	Acumulación	228	2,90%	66	0,40%	1.026	3,90%	1.032	2,60%	2.352	2,60%
	Auto Interlocutorio	1.895	24,10%	1.207	7,10%	2.266	8,70%	5.467	14,00%	10.835	12,10%
	Archivo	201	2,60%	795	4,70%	1.599	6,10%	2.127	5,40%	4.722	5,30%
	Quejas Atendidas en 2013	7.879	82,60%	16.889	77,00%	26.099	74,30%	39.037	89,30%	89.904	81,50%

*Fuente:* Procuraduría General de la Nación (2014). *Nota:* Información tomada de *El Informe de gestión 2013* muestra el número de denuncias y quejas presentas durante el año 2013.

El año 2013, se da una apertura en cuanto a las quejas presentadas de 18.21, posteriormente se da un aumento de 92.103, que finaliza en el año con un global de 110.332 quejas presentadas y denuncias por diligenciar. De estas quejas y denuncias presentas se dio atención a personal de 89.904, esto presenta el 81,5% del global, sin embargo, se encuentran por resolver o tramitar 20.418.

En la siguiente tabla se da cuenta de los tramites que se llevan a cabo en el nivel central, así como también en las procuradurías en los territorios en lo que respecta a los indicadores que tiene un carácter preliminar durante el periodo del 2013:

**Tabla 2.**  
*Indicadores preliminares disciplinarias-2013*

INDAGACIONES		NIVEL										
PREMILIRES		CENTRAL		DISTRITALES		REGIONALES		PROVINCIALES		TOTAL		
DISCIPLINARIAS		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
INDAGACIONES												
PREMILIRES INICIANDO												
EL PERIODO 2013		2.761	57,30%	460	34,60%	5.997	52,50%	9.968	55,00%	19.186	53,70%	
INDIGACIONES												
PRELIMINARES ACEPTAS												
EN PERIODO 2013		2.057	42,70%	868	65,40%	5.435	47,50%	8.172	45,00%	16.532	46,30%	
TOTAL, INDAGACIONES												
PRELIMINARES		4.818	100	1.328	100	11.432	100	18.140	100	35.718	100%	
INDAGACIONES PRELIMINARES TERMINADAS 2013	Con procedimientos Ordinarios		767	23,30%	157	14,10%	988	15,60%	2.268	23,60%	4.180	20,50%
	Con Procedimiento ordinario		17	0,50%	11	1,00%	110	1,70%	274	2,90%	412	2,00%
	Con Procedimiento Espacial(Verbal)		698	21,20%	79	7,10%	1.869	29,50%	1.252	13,00%	3.898	19,20%
	Con traslado por Competencia		115	3,50%	56	5,00%	196	3,10%	265	2,80%	632	3,10%
	Con Acumulación		1.642	50,00%	801	71,90%	3.062	48,30%	5.411	56,30%	10.916	53,60%
	Con Prescripción		48	1,50%	10	0,90%	115	1,80%	144	1,50%	317	1,60%
	INDAGACIONES TERMINADAS EN											
	2013		3.287	68,20%	1.114	83,90%	6.340	55,50%	9.614	53,00%	20.355	57,00%
	Quejas Atendidas en											
	2013		1.531	31,80%	214	16,10%	5.092	44,50%	8.526	47,00%	15.363	43,00%

*Fuente:* Procuraduría General de la Nación (2014). *Nota:* Información tomada de Él Informe de gestión 2013.

Para el 2014, la procuraduría General de la Nación dando observancia a esas funciones que tiene de manera preventiva, de servicio a la comunidad, en consecuencia, hay que vigilar por la garantía de los derechos en el marco del Estado social de derecho, en la medida que se cumplan los principios constitucionales respetando el ejercicio de los derechos y el reconocimiento de los deberes, en esa medida se presenta dentro de los análisis del informe de gestión de la institucionalidad, unos resultados al finalizar el año 2013, en primera medida se presenta por parte de la ciudadanía 141.923 solicitudes, dentro de estas solucionaron alrededor de 111.919, esto es, 78,9%.

Igualmente, de 22.439 asuntos preventivos en gestión, se clausuro con un No de 17.228, que responde a un 76,8%.” (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Según el informe se indica la realización del seguimiento en torno a la protección y garantía de los Derechos Humanos en el marco de los preceptos constitucionales, habida cuenta que los procesos de restitución de víctimas y pertenecientes al conflicto armado requieren un carácter de mayor compromiso, así mismo se desarrolla un álgido seguimiento a las personas de especial protección constitucional, los grupos poblacionales respetando los derechos de las minorías, la población LGTBI, los NNJA, los asuntos pertenecientes al medio ambiente, temas agrarios, seguridad social, que en esa medida permitan fortalecer aspectos de la gestión pública en todos los niveles tanto nacional como territorial (Procuraduría General de la Nación, 2014). Sin embargo, la percepción de la ciudadanía en temas de corrupción, pobreza y conflicto armado presta otra sensación frente a este panorama (Procuraduría General de la Nación, 2014).

En el laxo perteneciente al año 2013 se presentan un numero de 116.906 en quejas y denuncias con relación a las faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos, así como también de los particulares que en alguna forma cumple funciones públicas de los cuales fueron resultas un total de 96.721, que apuntan a un 82,7% (Procuraduría General de la Nación, 2014).

En búsqueda de mejorar factores de corrupción el país este año se dieron un total de 1.236 sanciones en la primera y la única instancia, en igual sentido quedaron en firmes 632 sanciones, esta lista la encabezan alcaldes, concejales de los cuales 179 alcaldes y 173 son concejales perteneciendo en su totalidad a un 56% de las sanciones impuestas.

Por su parte en cuanto al 2015 a 2016 se refiere, se enarca como un periodo donde se logró una efectividad del 87,5% mostrado en el informe de gestión 2015, se lograron diversos avances en cuanto al desarrollo de los resultados, se tramitaron para este periodo 164.381 solicitudes, de las que se dieron respuesta 143.791, esto nos permite obtener del informe un aumento en el rango correspondiente al 10% en comparación con el año inmediatamente anterior, el cual corresponde al 76,8%. Como un plan para mejorar los resultados se realizaron 6.785 visitas, de los cuales resultaron 95.022 peticiones, aunado a ello fueron mostrados alrededor 10.825 informes y por último en cuento los documentos de análisis se recibieron un total de 8.600.

Para el ente de control es importante los aspectos de capacitación y formación de los funcionarios y ciudadanos por ellos se llevaron a cabo 3.906 capacitaciones en materia preventiva beneficiando a 70.330 asistentes.

De otro lado las sanciones y faltas disciplinaria en las que inciden por lo general el servidor público y más un el particular que ejerce la función pública se puede observar que entre quejas y denuncias se presenta en la vigencia 2015 un total de 107.979 de las cuales 89.861 se llevaron a ejecución esto deja a la institución en un 83,2% de cumplimiento respecto a ese punto. Por su parte en el mismo informe presente que el correspondiente al 47% es decir 42.263, se presenta en remisión bajo el concepto de competencia de carácter externa, luego se mira un el 13.313 de remisión apuntando al concepto de competencia interna, que hacer parte de los procesos que fueron enviados a distintas dependencias de la institución, este corresponde al 14.8%. Luego se advierte en cuanto a la terminación con autos inhibitorios se tiene un total de 12.148 pertenecientes al 13,5%, por su parte en el análisis se visualiza los últimos puntos que tiene que ver con el archivo, iniciación de la indagación preliminar y la apertura de la investigación de carácter disciplinar ordinaria que corresponde en el orden a 4.213, 16.991, 867 respectivamente y por ultima en el proceso especial, esto es el verbal, se tiene 65 que sería el 0.1%. Durante el año 2015 se describe que se levantaron 1.632 pliegos de cargos de estos 892 perecen al proceso ordinario y 740 hacen parte del proceso especial verbal (Procuraduría General de la Nación, 2016)

Para los años entre 2017-2018, el Procurador General de la Nación se compromete con la defensa de los derechos humanos y el hecho de buscar la garantía de la justicia como parte del Estado social de derecho, en la medida que el Estado asume la responsabilidad de responder a las necesidades de sus ciudadanos. Esto permite que dentro del Estado social derecho las minorías sean respetadas y valoradas, teniendo presente la observancia de los territorios menos favorecidos, de las poblaciones históricamente vulneradas para conseguir una verdadera equidad en medio de tanta desigualdad y lograr una justicia social que en definitiva es el fin o la naturaleza del Estado social de derecho, donde sus ciudadanos reclaman por una confianza en sus gobernantes, por el respeto de la función pública, permitiendo cumplir esos tan anhelados fines del Estado como el bien común y el interés general por encima de sus individuales, en si rescatar el carácter de servicio de los funcionarios, preceptos que constituyen el Estado y se orientan en esos fines del derecho mismo (Procuraduría General de la Nación, 2016)o.

En cuanto a buen gobierno, es importante reseñar que se hace alusión a la capacidad de los entes gubernamentales para atender y resolver las demandas y necesidades ciudadanas, en términos de resultados y satisfacción (Aguilera Izaguirre, 2020)

Para esta vigencia se busca mantener la eficacia y eficiencia, trabajando bajo el plan estratégico institucional, se proponen entonces 21 metas según el informe de gestión presentado para el 2018, permitiendo un avance de 85% a pesar de encontrarse bajo la vigencia de la ley de garantías. Se atendieron alrededor de 83.694 tramitándose de forma inmediata en 2017 y 2018. El siguiente cuadro muestra las estadísticas para este periodo:

**Figura 9.**  
*Estadísticas sobre atención al usuario 2017-2018.*



9

*Fuente:* Procuraduría General de la Nación, Informe de gestión 2017-2018 (2019)

Mientras en la función disciplinaria se muestra que se recibieron alrededor de 184.024 quejas valoradas en los meses de enero del año 2017 y diciembre del año 2018, de estas 33.891 quejas (18.41%) se convirtieron en el fundamento que diera pie para activar los procesos disciplinarios, siendo 100.095 quejas direccionadas internamente o remitidas a la oficina del control interno disciplinario, o en su defecto enviadas por efectos de competencia a otras entidades externa, de las cuales se presentaron 17.871 autos inhibitorio, algunos sin éxito porque no se demuestra la existencia del hecho, esto es, que el imputado no corresponde a la comisión de los mismos, en este caso no se puede dar inicio a la existencia de responsabilidad por es evidente que no existen pruebas para demostrar tales hechos (Berdugo y Cadrazco, 2013). El restante correspondió a acumulaciones y archivo, iniciando un total 9.777 investigaciones (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Ya para el 2018 -2019, se presentaron 58.549 perteneciente a la atención brindada a los ciudadanos dando contestación a 58.091, esa cifra deja a la institución en 99,2% de cumplimiento demostrado su mejoría y eficacia, solo el 2,60% fue remitido por temas de competencia que correspondiente a la totalidad de 1.523. En esa media se propone disminuir la vulneración de los derechos, en la medida que los ciudadanos resuelven sus inquietudes, permitiendo la prevención, como respuesta a las solicitudes planteadas se produjeron una totalidad de 1.976 actos preventivos para minorizar tales vulneraciones de derecho, reflejándose en el 3,3%, de estos se divide en 303 para cuestiones ordinarias y 1.673 en los asuntos de carácter abreviado, en ese orden de ideas el actuar de la Procuraduría va está encaminado hacer una trazabilidad que permite un seguimiento de las acciones ejecutadas por las entidades involucradas (Procuraduría General de la Nación, 2018).

El informe de este periodo respecto de la función preventiva dice que se resolvieron 314.831 procesos, de estos se efectuaron 115.029 (36%) requerimientos, el 20% asuntos abreviados resueltos que corresponde a 63.302 y 58.091 que sería un 18% de la atención a público solucionada (Procuraduría General de la Nación, 2018).

**Tabla 3.**

*Función preventiva 2018-2019 del nivel Nacional*

Atenciones de público resueltas (escena de ubicación en la función preventiva)	58.091		
Asuntos abreviados resueltos (escena de atenuación de la acción preventiva)	63.302		
Asuntos ordinarios resueltos (escena de atenuación constante de la acción preventiva)	11.057		
Casos preventivos resueltos (escena de adelanto de la acción preventiva)	3.248		
Acciones en materia constitucional para la protección de derechos	330		
Inspecciones preventivas	11.29		
Requerimientos efectuados	115.029		
Contestación a las distintas peticiones	52.484		
Eventos de capacitación	1.772	<i>Funcionarios particulares</i>	<i>públicos</i>

*Fuente:* (Procuraduria General de la Nación, 2020).

**5.-CONCLUSIONES**

De los anteriores resultados se concluye que, si bien en los principios y valores de las constitución están consagrados como fines esenciales al servicio a la comunidad basados en un Estado social de derecho que tiene primacía en los derechos colectivos, es evidente que los ciudadanos no cuenta como una buena percepción de instituciones que hacen parte de la estructura del Estado tal como la Procuraduría General de la Nación, factores que profundizan las respuestas de los usuarios son la corrupción, la percepción de

inestabilidad, los largos tiempos de espera, entre otros factores que dejan ver la ineficiencia de la institución, de un total de 100 usuarios el 65% indica que no se ha velado por el cumplimiento de los derechos de petición, mientras que los informes de gestión muestran avances en el tema, sin embargo en cuanto a materias como la conciliación extrajudicial como requisito del procedimiento para acceso a la justicia los usuarios consideran en 64% que no debe darse este requisito y la inconformidad va dirigida a los tiempos de respuesta para realización de estos mecanismos, esto plantea y hace evidente la eficacia en cuanto a la prestación de los servicios brindados por la institución, ya que la demora en los tiempos para obtener una cita y que lleve la audiencia de conciliación es muy largo y las personas deben esperar un mes mínimo porque las agendas están copadas, por su parte se demuestra que no se conocen los canales virtuales o estos son poco utilizados como el Facebook, Twitter etc., el común de los usuarios indica que la procuraduría si sirve a la comunidad en ejercicio de la defensa de los derechos y el control disciplinario pero que sin embargo no ven efectivo en los procesos y los archivos por parte de la entidad son muchos, esto también se ve reflejado en los informes de gestión presentados en los últimos años, por último el nivel de corrupción es un factor determinante a la hora de observar la eficiencia y eficacia en los procesos ya que el común de los usuarios en 60% indica que los niveles de corrupción según su percepción no han bajado.

La creencia en cuanto a la eficacia de la institución se observa en un nivel alto en un 53% debido a factores como los medios de comunicación y la constante información actual por redes sociales. Analizando por último el ejercicio de la procuraduría dentro el desempeño de los fines estatales se encuentra por debajo del 50% según el nivel de percepción, sin embargo los resultados expuestos por la institución en los últimos 5 años dan muestras del avance de la misma en cumplimiento del mandato constitucional, si bien es cierto la percepción institucional es un factor importante los resultados mostrados dan cuenta de importantes avances pero se observan aun en los resultados oficiales mostrados por la institución y sus estadísticas en el distrito de Barranquilla, como en toda Colombia existe un mal generalizado, en temas de corrupción y de atención al usuario.

El panorama expuesto envuelve una serie de implicaciones teóricas y prácticas, que deben ser afrontadas y estudiadas teóricamente a la luz de la ética pública y en su dimensión práctica desde el análisis del correcto y eficiente funcionamiento de la administración de justicia. En ese sentido, conlleva formular una serie de postulados de buen comportamiento y servicio que se establezcan como principios esenciales de funcionamiento de la entidad y que posteriormente se puedan convertir en protocolos aplicables y verificables en la práctica real del adiestramiento de las ocupaciones misionales de la

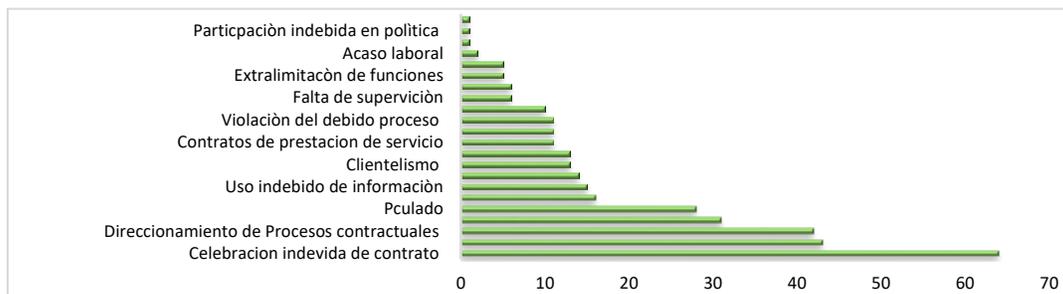
Procuraduría General y que, a su vez, ello se observa en la consolidación de unos indicadores claros que den cuenta del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Se responde a las preguntas hechas ¿Tiene el ejercicio del control disciplinario por parte de la Procuraduría General de la Nación a nivel del departamento del Atlántico una real incidencia en el logro de los fines esenciales del Estado y la garantía de la Función pública? El grado de incidencia presentado es poco la comunidad ha generalizado que pese a que los funcionarios en muchas ocasiones cumplen con todo el protocolo la mayoría de los funcionarios tienen una poca eficiencia y celeridad, que no permite ver reflejado tales fines.

La polarización existente en el país, el post conflicto y la obligación de resguardar los derechos humanos son retos con los que hoy se enfrenta la institución, una institución que muchas veces no cuenta con las capacidades en infraestructura, en capacitación de sus funcionarios para la atención de los ciudadanos que hoy por hoy se encuentran inconforme con la gestión realizada por la institución, en cuanto de percepción a las personerías demuestran que los factores más comunes que entorpecen las investigaciones en la corrupción se observan en la siguiente figura que hace parte de la encuesta de percepción del ministerio público emitido por la procuraduría en la que se observaron los derivaciones corresponden a la tabulación y escrutinio de 177 personerías, que dieron respuesta a la encuesta de percepción, 5 de las cuales son regionales y otras 10 que pertenecen al nivel provincial, es así como se logra establecer la inconformidad en los temas de corrupción.

**Figura 10.**

*Actos de corrupción que dificulta su investigación: Personería*



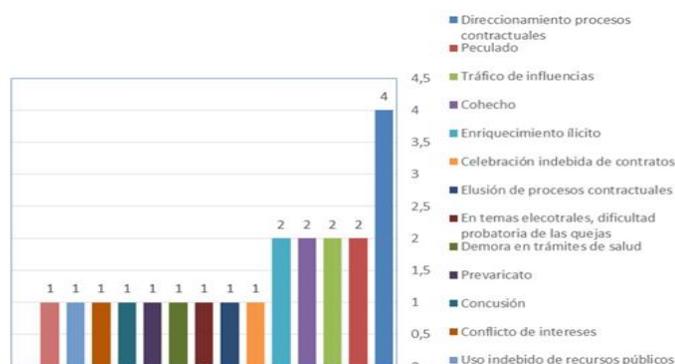
*Fuente:* Procuraduría General de la Nación (2019). *Nota:* Los anteriores resultados son una respuesta de la tabulación y estudios de 177 personerías, que replicaron la encuesta de percepción.

Una corrupción que permea todas las esferas en nuestro país y que hoy desde la misma institución se debe hacer un trabajo arduo para cambiar este panorama de cara a la ciudadanía que exige un control

disciplinario con funcionarios eficaces y eficientes en la gestión y como lo muestra la figura de los actos de corrupción que mayor mente dificultan las investigaciones tiene que ver con la celebración de contratos y el tráfico de influencia como ha quedado demostrado. (ver por ejemplo Mejía, Ahumada y Coavas, 2020). Por su parte en la muestra que corresponde a las procuradurías regionales se encontraron que los actos de mayor corrupción corresponden a la dirección de procesos contractuales:

**Figura 11.**

*Actos de corrupción que dificultan la investigación su investigación: Procuradurías Regionales.*

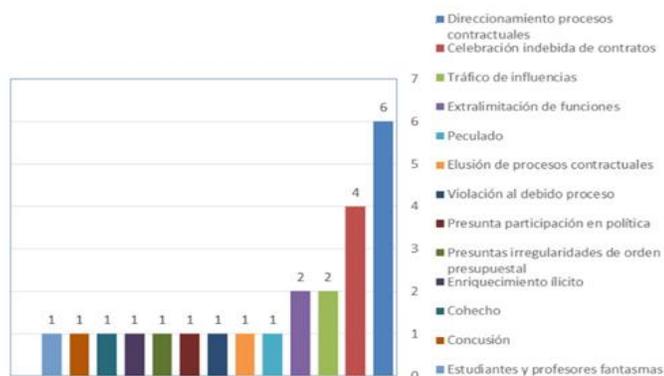


*Fuente:* Procuraduría General de la Nación, (2019). *Nota:* Los siguientes resultados corresponden a la tabulación y análisis de 5 procuradurías regionales, que contestaron la encuesta de percepción.

Por último, en lo que respecta al análisis de las diez procuradurías del ente provincial, que dieron respuesta a la encuesta de percepción se observa los siguientes datos:

**Figura 12**

*Actos de corrupción que dificultan la investigación su investigación: Procuradurías provinciales.*



*Fuente:* Procuraduría General de la Nación, (2019) *Nota:* Los siguientes resultados dan respuesta luego de tabular y analizar 5 procuradurías en el nivel regionales, resultantes de la encuesta

para nivel de percepción. Esto muestra que al igual que las procuradurías regionales las procuradurías provisionales reflejan que los mayores actos de corrupción que discutan las investigaciones tienen que ver con los direccionamientos de los procesos contractuales.

Lo que implica un compromiso con la comunidad para el desarrollo efectivo de los fines esenciales del Estado de Derecho asumiendo los principios de celeridad y eficacia hoy en día en día han perdido confiabilidad en la ciudadanía requiriendo el desarrollo de una legislación acorde con el momento histórico que vive el país, pero también el desarrollo de políticas públicas orientadas al cumplimiento estructural y técnico de la función pública. Pero también requiere de un cambio en las condiciones sociopolíticas y culturales en la región caribe particularmente en el Atlántico erradicando la normalización de la corrupción.

Finalmente, fue posible dar respuestas a los interrogantes y objetivos de investigación en cuanto se realizó un análisis exploratorio sobre la percepción de la sociedad civil frente al control disciplinario, con los resultados expuestos en apartados anteriores y de los cuales se sintetiza que existe cierta sensación de que la corrupción y la ineficiencia sus factores que aún deber ser afrontados. De igual forma fue posible develar los factores de incidencia que ejerce el control disciplinario a través de sus agentes en el nivel territorial y su relación con la consecución de los fines esenciales del Estado y garantía de la función pública. Estos hechos que se han profundizado aún más debido a la inestabilidad por los cambios constantes de la normatividad en materia del derecho disciplinario pues se hace evidente que en menos de un año de estar vigente la ley 1952 de 2019 fue modificada por la ley 2094 de 2021.

Ahora bien, estos resultados sirven de insumos para un abordaje parcial de la función de disciplinar que realizar el Estado, pero quedan muchos aspectos como las causas preminentes de la corrupción y de los niveles de eficiencia, así como los impactos de estos fenómenos o también el análisis del rendimiento en términos operativos y cumplimiento de fines estatales, por lo que es menester continuar con más investigaciones desde los sectores institucionales y académicos, investigaciones que deben ser estructuradas la luz no solo de correlaciones empíricas, sino tratar de establecer, relaciones de causalidad.

## **REFERENCIAS**

Aguilera Izaguirre, G. (2020). Buen gobierno y derechos humanos en México. *Política, Globalidad Y Ciudadanía*, 7 (13), 20–40. <https://doi.org/10.29105/pgc7.13-1>

- Ámbito jurídico. (2019, 30 enero). *Conozca los cambios que el nuevo Código Disciplinario hizo sobre las faltas y sanciones*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/procesal-y-disciplinario/conozca-los-cambios-que-el-nuevo-codigo>
- Berdugo Angarita, E. y Cadrazco Blanquicet, M. J. (2013). La imputación objetiva en Derecho Disciplinario. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 34(97), 113-157.
- Berrocal Duran, J. C., Mejía Turizo, J. y Villamizar González, R. L. (2018). Razonamientos jurisprudenciales de las altas cortes en la protección de la estabilidad laboral reforzada. *Erg@omnes*, 10(1), 114–128. <https://doi.org/10.22519/22157379.1215>
- Córdoba Fernández, J. y Parodi, M. (2013). El injusto en el derecho disciplinario. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 34(97). 159-174.
- Constitución política de Colombia de 1830. (1830, mayo 5) [https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/exposiciones\\_patrimonio/ConstitucionesColombia/1830/Texto1830.pdf](https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/exposiciones_patrimonio/ConstitucionesColombia/1830/Texto1830.pdf)
- Constitución política de Colombia (1886, agosto 5). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Constitución política de Colombia de 1991. (1991, 20 de julio) Gaceta Constitucional No. 116. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Decreto 262 de 2000. (2000, febrero 22). Congreso de La República. Diario Oficial No 43.904. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0262\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0262_2000.html)
- Decreto 01 de 1984. (1984, enero 10) Presidencia de La República de Colombia. Diario Oficial. No. 36439.
- Forero Salcedo, J. (2003). *Principios y garantías constituciones en el ámbito disciplinario de los servicios estatales* (1 ed.). Edición Nueva Jurídica
- Franco Mejía, B. F., y Manotas Sarmiento, J. J. (2021). La praxis política de las juntas de acción comunal del municipio de Soledad, Atlántico frente a su empoderamiento social . *Legem*, 7(1), 120-156. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2021.2988>
- Fernández Angarita, A. P. (2009). *Ensayos acerca de la teoría de los controles de y en la administración*. El Cid Editor.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2011). El derecho disciplinario en Colombia- Estado del arte. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 32(92), 115-154.
- Gómez Pavajeau, C. A. (2012). El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. *Revista Derecho Penal y Criminología*, 33(95), 51-68.
- Ley 130 de 1913. (1914., diciembre 13). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial. N.15123.
- Ley 4 de 1990. (1990, enero 05). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial. No 39132. 5 febrero. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1166>
- Ley 201 de 1995. (1995, 28 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 41.950. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0201\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0201_1995.html)
- Ley 734 de 2002. (2002., febrero 5). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 44.708. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Ley 1952 de 2019. (2019, enero 28). Congreso de La República de Colombia. Diario Oficial No. 50.850. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- Ley 2094 de 2021. (2021, junio 21) Congreso de la Republica. Diario Oficial No. 51.720. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2094\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html)
- Martel Robaina, A. (2022). El régimen disciplinario de los empleados públicos. *Supervisión21* , 1–31. <https://doi.org/10.52149/sp21/64.10>
- Maya Villazón, E. (2008). Derecho disciplinario y control de legalidad en Instituto de Estudio del Ministerio Publico(ed), Lecciones de derecho disciplinario, (Vol. 10, pp.17-18). Institución de Estudios del Ministerio Público.

- Malagón Pinzón, M. (2017). El constitucionalismo del siglo XIX y la Procuraduría General de la Nación. *Revista de Derecho Público*, 38, 5-31.
- Acevedo Magaldi, J. M., & Rodelo Garcia, M., R. (2020). Criterios de culpabilidad y su aplicación desde la autonomía del derecho disciplinario. *Erg@omnes*, 12(1), 1-18. <https://doi.org/10.22519/22157379.1681>
- Mejía Turizo, J., Ahumada Primo, E. V. y Coavas Castro, C. J. (2020). Estándares de transparencia y selección objetiva en procesos de compra pública reflejados en el SECOP relativos al covid-19. *Erg@omnes*, 12(1), 192-204. <https://doi.org/10.22519/22157379.1690>
- Miranda Medina, C. F., Rodríguez Burgos, K. E., y Morcote González, O. S. (2022). Política pública de convivencia escolar colombiana desde la perspectiva de los docentes. *Justicia*, 27(41), 13-30. <https://doi.org/10.17081/just.27.41.5677>
- Procuraduría General de la Nación (2014). Informe de gestión año 2013. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2013.pdf>
- Procuraduría General de la Nación (2015). Informe de gestión año 2014. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5//13\\_2014%20Informe%20Gesti%C3%B3n%20FINAL%205%20agosto.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//13_2014%20Informe%20Gesti%C3%B3n%20FINAL%205%20agosto.pdf)
- Procuraduría General de la Nación (2016). Informe de gestión año 2015. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5/14\\_INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20PGN%20202015\\_mayo\\_23\\_2016.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5/14_INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20PGN%20202015_mayo_23_2016.pdf)
- Procuraduría General de la Nación (2017). Informe de gestión año 2016. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5//19\\_Informe%202017%20VERSION%20FINAL%20agosto%208.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//19_Informe%202017%20VERSION%20FINAL%20agosto%208.pdf)
- Procuraduría General de la Nación (2018). Informe de gestión año 2017. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5//21\\_365%20D%C3%A Das%20PGN%20feb%2020%20low.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//21_365%20D%C3%A Das%20PGN%20feb%2020%20low.pdf)
- Procuraduría General de la Nación (2019). Informe de gestión año 2018. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info\\_gel\\_archivos/5//21\\_365%20D%C3%A Das%20PGN%20feb%2020%20low.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//21_365%20D%C3%A Das%20PGN%20feb%2020%20low.pdf)
- Reales Vega, R. J. y Berrocal Duran, J. C. (2019). Educación inclusiva en Colombia y la Región del Caribe colombiano: Estrategias para mostrar. *Legem*, 5(1), 93-123. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2019.2335>
- Rincón Cárdenas, E. (2014). *Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control*. El Cid Editor.
- Roa Salguer, O. D. (2009). *La falta disciplinaria en la contratación Estatal*. Ediciones Nueva Jurídica.
- Sentencia 11 julio de 2013. (2013, 11 de Julio). Consejo Estado Sección Segunda. (Gustavo Gómez Aranguere.C. P).
- Sentencia C-280/96. (1996, 25 de junio). Corte Constitucional. (M.P. Alejandro Martínez Caballero)
- Sentencia C-341/96. (1996, 5 de agosto). Corte Constitucional. (Antonio Barrera Carbonel. M.P.).
- Sentencia C-1193/08. (2008, 3 de diciembre). Corte Constitucional. (Jaime Araújo Rentería. M. P.).
- Vanegas Puerta, K. (2021). La garantía del debido proceso en ausencia de las oficinas de control disciplinario interno. Repositorio institucional Universidad de Antioquia.

023/266

# Conflicto Cataluña-España: ACD de fotografías emitidas el 1-O en Cataluña<sup>1</sup>

Catalonia – Spain Conflict: ACD of photographs issued on 1-0 in Catalonia

Wisem, Mahi<sup>2</sup>;

## RESUMEN

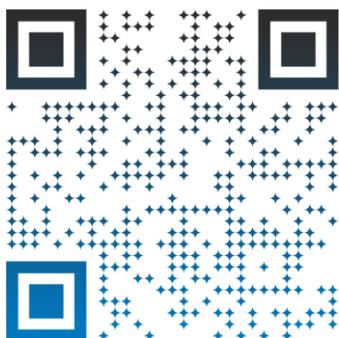
El presente artículo ha pretendido realizar una guía analítica para el discurso periodístico sobre el día del referéndum ilegal en Cataluña, el 1 de octubre de 2017 y analizar cuatro imágenes de dos periódicos nacionales de España. Se aplicó el método de análisis crítico del discurso del lingüista neerlandés Teun Van Dijk, con el fin de confirmar la hipótesis que dice que la fotografía en la prensa es representadora de la identidad nacional de un pueblo, con la técnica de análisis discursivo el tipo de investigación es descriptivo. Se ha pretendido aquí destacar cuatro fotografías de los diarios El País y eldiario.es capturadas durante el día de la celebración del referéndum ilegal en Cataluña, el 1-O. Las cuatro imágenes representativas del propósito planteado anteriormente, pertenecientes a dos diarios españoles, uno tradicional y otro digital. Se encontró que las imágenes que se han circulado en los medios acerca del proceso catalán han servido para dar una contextualización social del evento. Se ha concluido que la fotografía en la prensa puede reemplazar el texto periodístico y ayuda a la comprensión y asimilación del contenido de la noticia de ahí se transforma en un discurso apto, representativo de los problemas de la actualidad.

**Palabras claves:** Análisis crítico del discurso, cargas policiales, el fotoperiodismo, el referéndum catalán, identidad nacional.

## ABSTRACT

This article aimed to produce an analytical guide for the journalistic discourse on the day of the illegal referendum in Catalonia, on October 1st, 2017, and analyze four images of two national newspapers in Spain. The method of critical analysis of the speech of the Dutch linguist Teun Van Dijk was applied, to confirm the hypothesis that the photograph in the press represents the national identity of a people, with the technique of discursive analysis the type of research is descriptive. It has been intended here to highlight four photographs of the newspaper “El País” and “eldiario” captured during the day of the illegal referendum in Catalonia, the 1-0. The four representative images of the purpose raised above, belonging to two Spanish newspapers, one traditional and the other digital. It was founded that the images that have been circulated in the media about the Catalan process have served to give a social contextualization of the event.

**Keywords:** Critical analysis of speech, polices charges, photojournalism, the Catalan referendum, national identity.



Fecha de recibido: 06/07/2022

Fecha de revisado: 25/07/2022

Fecha de aceptado: 22/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Mahi., W. (2023). Conflicto Cataluña-España: ACD de fotografías emitidas el 1-O en Cataluña. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 89-107. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-4>

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto “Conflicto Cataluña-España: ACD de fotografías emitidas el 1-O en Cataluña”.

<sup>2</sup> Doctora en civilización española contemporánea por la Universidad de Abou Bakr Belkaid-Tlemcen. Profesora de la Universidad Tlemcen. Correo: wisem.mahi@univ-tlemcen.dz ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4952-3457>

## 1.- INTRODUCCIÓN

El ser humano está expuesto a diario a todo tipo de mensajes, signos, símbolos e imágenes en una sociedad que impone una cierta inclinación ideológica.

Igualmente, la imagen se impone en nuestra vida diaria como herramienta de difusión de los eventos mundiales, ya que vivimos en un mundo interconectado y globalizado, nos llegan las noticias a nuestra pantalla y en tiempo real. De modo que, las imágenes pueden ser utilizadas como medio de propaganda, difusión de ideas conforme a los intereses de las entidades que las fomentan, de ahí se convierten en herramientas fundamentales del discurso. (Sartori & Sontag 2006, p. 28)

La fotografía tiene un estatus muy importante en el seno de los medios de comunicación de masas, pues, como foco preferente, atrae al espectador y lo deja enganchado porque aporta algo que lo motiva (Esquinadura, 1995, p. 17). Junto con el texto informativo pone más énfasis en la materia de transmisión de un hecho de actualidad. Consiste más bien en capturar lo que realmente se entiende de la realidad y la verdad de un acontecimiento determinado (Fabregat, 2014, p. 9). Si bien, la fotografía consiste en una herramienta que ayuda al fotógrafo a experimentar sus inquietudes artísticas (Vills, 2008, pp. 9-10).

John Ingledeew (2013) dice que todo el mundo puede tener acceso a la fotografía, por lo que los fotógrafos la captan y la reproducen conforme con su propio gusto e interés. Es más, una sola imagen es capaz de contar historias y llegar a interesantes direcciones. Viene respaldada por múltiples aspectos de comunicación; periodismo, publicidad, internet y revistas, para expresar visiones y experimentar la esencia de las cosas, evocar e inspirar contando la vida, alimentar la imaginación (Ingledeew, 2013).

Por tanto, el nacimiento de la fotografía se remonta al año 1829, lo que coincide con la primera era industrial, la aparición de la máquina a vapor que ha facilitado la comunicación a lugares lejanos y también con el desarrollo de las ciencias. Por eso, la necesidad de la información iba a ser necesaria y la prensa aprovechaba los desarrollos de la era industrial. En aquel entonces, se produjo la revolución de los transportes para amplificar la difusión de los periódicos entre la masa y la mejora de técnicas de impresión. En 1844, surgió el telégrafo eléctrico por Morse en Estados Unidos para fomentar la difusión de noticias entre Europa y América, ayudando, más tarde, en el desarrollo de agencias de prensa: se fundó la agencia Navas en París creada en 1835, monopolizando las noticias en el interior y fuera del país, luego en 1849 la agencia *Wolff* en Berlín, Reuter en Londres en 1851 y la *Associated press* en Nueva

York con la colaboración de 06 periódicos. Todo ello y más favoreció el surgimiento de la fotografía (Fabregat, 2014, pp. 10-13).

Igualmente, los antecedentes de la fotografía se remontan al siglo XIX con las fotos de guerra, las primeras imágenes desarrolladas para revivir tales acontecimientos. Desde luego, en plena guerra de secesión de EE. UU en 1863, las fotos resultaron ser más directas y realistas debido a que los fotógrafos eran autónomos en términos económicos y técnicos, con el uso de unas cámaras pequeñas. Sin embargo, con el paso del tiempo, se empieza a deducir que lo real no es aquello que exhibe la imagen sino la interpretación del receptor al respecto. Mejor dicho, somos lo que interpretamos, dejamos un impacto en la imagen, gracias a nuestras propias experiencias y conocimientos previos (Villaseñor, 2018, p. 6).

En España, durante la proclamación de la II República, apareció la prensa ilustrada, con la ayuda del reporterismo gráfico, de modo que aparecieron las dos revistas *Cruz y Raya* y *Nueva Cultura* y otras como *Estampa o Crónica*. De hecho, Michel Frizot recalca que la Guerra Civil española promocionaba el desarrollo del fotoperiodismo (alcalde, 2017, pp. 55-56).

En tiempo de Dictadura en España había resaltado aquella imagen que revienta las virtudes y la figura del caudillo Franco y su régimen. Pese a la censura impuesta, varios periodistas lograron transmitir mensajes entre líneas y con doble sentido (Vills, 2008, p. 14-15).

A raíz de esto, se ha optado por hacer un ACD de la fotografía en la prensa, en donde se evidencia la diferenciación entre “nosotros” y “ellos”, o sea entre dos partes conflictivas. Basándonos en la perspectiva analítica de Teun Van Dijk en su estudio sobre los textos escritos. Entonces, a través de este presente se apuesta por la fotografía en la prensa. Por eso, se ha escogido a solo dos diarios como puntos de referencia. Primero, el diario *El país*, encabeza el ranking de los diarios mejor posicionados en España y es de mayor alcance después del diario *Marca*. Es un diario de inclinación izquierdista, social demócrata, y por ser moderado cuenta con una audiencia próxima a los 751.000 lectores que comprende el periodo entre enero y noviembre de 2021 (Orús, 2022). Y en los años 2018 y 2019 encabeza la lista de los diarios digitales más leídos en España. Cuando el segundo diario de análisis, *el diario.es* consiste en el cuarto medio digital más leído en España según el Informe anual del *Reuters Institute* de la Universidad de Oxford. Ya que, en España, a diferencia de otros países, los ciudadanos dan credibilidad a los medios digitales que en la prensa de papel o las televisiones (Eldiario.es, 2018).

Las cuatro fotografías que se ha seleccionado responden perfectamente al interés analítico, por tener más impacto -a ojos de un autor no español- lo que ayuda a saber la repercusión de tales imágenes a nivel internacional.

Por ello, se pretende realizar los siguientes objetivos:

Conocer el tratamiento mediático de los dos diarios de referencia ante la celebración de un referéndum considerado ilegal por el Estado español.

Comparar cualitativamente entre los dos diarios con la intención de indagar las similitudes y divergencias entre las líneas informativas que se ha seguido.

Indagar una posible repercusión mediática que habrá a nivel internacional.

Ver la naturaleza de las imágenes que se ha tenido entre manos, si son entendibles o inescrutables, que necesitan una explicación más allá de la imagen misma.

Probar que las cuatro muestras objeto de análisis albergan prácticas discriminatorias.

Y para lograr todos estos objetivos se requiere elaborar un cuadro de análisis de contenido y forma, incluyendo a variables para extraer conclusiones de reflexión cualitativa.

Los estudios que han tenido una orientación aproximativa al análisis planteado; *La fotografía en la prensa: análisis comparativo del tratamiento de las imágenes de los terremotos de Haití (2010) y de Japón (2011) en la prensa española* de Jessica Fernández Vázquez de Universidad de Vigo. Y, *El análisis cualitativo de la foto de prensa Revista Latina de Comunicación Social (2004)* de Carlos Abreu, Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social Canarias.

## **2.-FUNDAMENTO TEÓRICO**

### ***El poder en los medios***

Por un lado, hablar de la noción del poder requiere hablar del control sobre la mente de las personas y sus actos, privándole de su libertad de acción. Es el control mental efectuado por el poder moderno por parte de los grupos que tienen acceso al discurso público y que poseen la hegemonía social y política.

Cuando los grupos dominados tienen acceso limitado al poder. Por ejemplo, un mecánico, un hombre con poca ilustración, repara coches en la calle domina la conversación cotidiana de su familia, amigos, clientes, es decir, en el discurso que puede controlar, puede también tener acceso a la televisión, la radio, los periódicos, pero en estos no puede participar activamente. En cambio, las élites, profesores, directores de empresas y otros más tienen acceso a muchos textos diferentes, es más, determinan quién debe hablar, sobre qué y en qué momento. Se traduce también como acceso privilegiado a recursos sociales concretizado en el dinero, el estatus, la fama, el conocimiento y la fuerza, e incluso obtener la información de exclusiva (Van Dijk, 1994, p.6).

Si bien, nuestra mente controla nuestras acciones, capaz de influir en aquellas de los demás, sobre todo, por los textos y el habla, por eso, el discurso puede controlar las acciones del individuo mediante la persuasión y la manipulación. Cada uno en su terreno, los maestros controlan el discurso educativo institucional, los abogados el discurso legal, los periodistas el discurso mediático y los políticos el discurso de la planificación, un control muy poderoso que influye en otros discursos, por lo que, pueden decidir sobre los posibles actos de habla de una ocasión concreta; como un profesor puede exigir una respuesta directa de su estudiante en vez de una historia personal también los editores pueden decidir qué asuntos noticiables deben tratar y cubrir. Esto significa que mucha gente interpreta el mundo adaptando la percepción que adoptan las élites o los poderosos, actuándose de acuerdo con los intereses y los deseos de la clase hegemónica o los dominantes.

### ***Contextualización del Proceso Catalán***

Durante el siglo XIX, la identidad nacional española era una fuerza ideológica y política tan activa, producto de las élites conservadoras, católicas, republicanas y en gran medida, liberales, que fomentaron el nacionalismo cultural influenciado por el historicismo nacionalista y el romanticismo. En el mismo sentido, España del siglo XIX era un compendio de regiones mal integradas, ya que, los problemas de debilidad financiera, fragmentación social y económica, dejaron aparecer otras identidades periféricas frente a un nacionalismo español en agonía. Es el llamado fenómeno de doble patriotismo al que alude Josep María Fradera, en donde son compatibles la fidelidad política a un estado, por un lado, y la adhesión a una patria regional y diferenciada por otro (Vidal-quadrás, 2006, pp. 42-54).

Desde luego, la nación homogénea empieza a extinguirse, abriendo paso al llamado fenómeno, naciones sin Estado. Territorios como Cataluña, País Vasco, Quebec, Escocia, Flandes y otros más han aparecido como movimientos nacionalistas dentro de unos países democráticos e industrializados. Es

decir, el nacionalismo ha sido y sigue siendo el origen de los grandes cambios históricos, capaz de causar el daño como favorecer la libertad. En España, el nacionalismo está ocupando la política española, a raíz de la violencia etarra en el País Vasco y debido también al peso económico y social de la comunidad catalana.

El factor mayoritario del despertar de este fenómeno nacionalista periférico, específicamente en Cataluña y en el País Vasco, proviene de la ola europea de matiz revolucionaria en países como Hungría, Bosnia y Croacia bajo el Imperio Austrohúngaro, el imperio ruso con Finlandia, Ucrania, las Repúblicas bálticas, etc. Otro factor también nacional, es el empeño contundente de la intelectualidad catalana en forjar su identidad mediante el empuje de la lengua y cultura propias. Y también por el descontento de las colonias americanas españolas en pedir su independencia de España (Vidal-quadrás, 2006, p. 43).

Por tanto, el debate acerca el tema del nacionalismo atormentó la vida pública española hace más de un siglo y la misma Constitución de 1978 no ha podido apaciguarlo\_ destacado como proyecto político desde la promulgación del Texto Constitucional en 1978\_. De ahí los nacionalismos catalanes y vascos han tenido una presentación constante en el seno del Parlamento Europeo. En Cataluña, el partido encabezado por Jordi Pujol Convergencia i Unió -CiU gobernó unos diecinueve años a partir de la aprobación del Estatuto de autonomía. Mientras en el País Vasco, fue el Partido Nacionalista Vasco - PNV quien dirigió la comunidad vasca con ayuda de los socialistas y los demás partidos nacionalistas tras la aprobación del Estatuto de Guernica. En cambio, el Bloque Nacionalista Gallego nunca ha podido gobernar en esta comunidad autónoma (Vidal-quadrás, 2006, pp. 49-50).

Desde luego, en Cataluña, hay una polarización de opiniones, una mitad que está a favor de la independencia y la construcción de un Estado independiente de España y una República catalana, y la otra mitad no quiere deshacerse de su condición de españoles y lo ve compatible con su propia identidad catalana, mientras considera que la separación va a costar mucho para Cataluña, ante la imposibilidad de lograr un reconocimiento internacional, lo que supondría su salida inmediata de la zona del euro (Borrell, 2015, pp. 312-314).

Nada más estallarse la crisis catalana, en otoño del 2017, se ha resucitado el espíritu nacional. Por temor de una súbita desaparición de la nación española, muchos españoles comprometieron en alzar la bandera española, mostrándose afines al constitucionalismo y a la unidad de España. En el mismo

Barcelona, se convocaron dos manifestaciones en la calle, los días 8 y 28 de octubre del mismo año, a favor del texto constitucional español.

La situación se puso más tensa en plena reunión extraordinaria, y ante el pleno del Parlament se aprobó la ley del referéndum el 6 de septiembre del mismo año. La tramitación de la ley que pretendía dar protección legal a la consulta convocada el 1 de octubre, pasadas doce horas por causa de la bronca entre los miembros ,72 de votos a favor y 11 abstenciones. Al mismo día, se ha firmado un decreto por el president y los consejeros, para la convocación del referéndum (Borrell, 2015).

También, hay otros factores por los cuales los independentistas quieren la secesión, la globalización y todo lo que conlleva de la gobernanza internacional y el libre comercio, algo que dejó claro a las regiones con identidad a optar por la independencia. Pero, el proceso llevado por las autoridades catalanas desde los años ochenta consistía en manejar la televisión regional (TV3) y el adoctrinamiento en las escuelas para liderar la construcción de una identidad nacional diferenciada (Borrell, 2015, p. 12).

Entonces, fue Escocia a su negociación con Londres la precursora en negociar con el centro para emprender su proceso independentista. Sin olvidar, la política de austeridad de la UE ayudó mucho en difundir las reivindicaciones y los populismos de rebelión, al imponer más control sobre el gasto público.

Conforme con el socialista Josep Borrell, los independentistas se resbalarán en:

1. Argumentos políticos: Cataluña es una entidad política, tiene soberanía que le permite decidir su futuro democráticamente, así, una declaración de independencia será reconocida por las Naciones Unidas y los países democráticos como EE. UU. Pase lo que pase, Cataluña es muy significativa en la UE, y ésta no se atrevería a exigir su salida, habrá que encontrar una solución política. No hay otra alternativa que la vía separatista, el Estado con su recurso ante el Estatuto ha cerrado todas las vías al diálogo, por eso Cataluña nunca podría encajar en España. En cambio, una Cataluña independiente podrá tener una vida digna igual a los países escandinavos. Además, su identidad nacional estará a salvo al defenderla del Estado opresor (Borrell, 2015, p. 315).

2. Argumentos económicos: Cataluña está padeciendo el mayor expolio fiscal. La situación tuvo gran intensidad, cuando la *Generalitat* presionó al Estado para efectuar una balanza fiscal de su territorio respecto a la Administración central, lo que es habitual en los países federales. El Estado se abstuvo de hacerlo desde 2005 para no saber exactamente cuánto aporta Cataluña al Estado.

Dicen que, si Cataluña fuera independiente gozaría de unos 16 millones de euros adicionales, lo que igualaría a 8% de su PIB. Con esta cantidad podría evitar los recortes presupuestarios que se les impone las políticas de austeridad y así la *Generalitat* deshiciera de una parte de sus deudas.

El principio de cordialidad según el artículo 206.5 del Estatuto de Autonomía consiste en que las transferencias interterritoriales deben ser limitadas para evitar que los territorios ricos sean pobres. El caso es que Cataluña al transferir lo que le debe a Hacienda Central y los demás territorios, acabaría retrocediendo en el ranking. Y para terminar con esta precariedad, habría que adoptar el mismo sistema foral del País Vasco y Navarra, era el llamado “pacto fiscal” propuesto por Artur Mas y que fue rechazado por el Gobierno español.

### **Análisis Crítico del Discurso**

En la década de 1970, se fundamenta la Lingüística Crítica dentro el marco de la lingüística anglosajona con la aportación de Fowler y otros autores (1983) en *Lenguaje y Control*, y la de Kress y Hodge (1979) en *Language as Ideology*, obras que determinan que los recursos formales de la lengua, las selecciones léxicas y las estructuras sintácticas tienen matices ideológicos a la hora de usar la lengua, incluido el análisis del discurso para superar las propuestas oracionales predominantes. En el libro de Mak Halliday *An Introduction to Functional Grammar* (1994), plantea el plano léxico-gramatical como dimensión de análisis del discurso y herramienta que vincula el lenguaje con ideologías.

Van Dijk, uno de los máximos pioneros de la teoría del Análisis Crítico del Discurso, cuyos aportes se ven influenciados por la línea inglesa de Halliday en Inglaterra, la línea sociolingüística, la línea neo-marxista desde Adorno hasta Habermas de la Escuela de Frankfurt, la línea feminista que aborda el tema de desigualdades entre hombres y mujeres en el lenguaje y la comunicación, la línea de Basil Bernstein, muy conocido en Hispanoamérica, en cuya obra *Codes and Control* (1971) refleja un análisis sistemático del lenguaje en relación con la noción de control (Armando, 2014, p. 2). Así como los estudios de análisis de discurso que se realizaron en Francia bajo la influencia de Foucault y Pêcheux, luego Bourdieu; los de Habermas en Alemania y en el Reino Unido con los Estudios Culturales y el trabajo de Stuart Hall y otros (Van Dijk, 2004, p. 7). Se efectúan igualmente los estudios críticos de los discursos de la actualidad que tienen que ver con los abusos del poder, en donde se detectan desigualdades, racismo y discriminación de los demás (Van Dijk, 1994, pp. 1-2). Trabajos que necesitan denunciar estas actitudes, tomando una postura crítica a favor de las personas oprimidas. Además, estudia

cómo el poder se perpetúa gracias a las instituciones y los grupos que permiten tal dominación de desigualdad e injusticia. En este sentido, se interesa de analizar cómo los discursos de abusos de poder producen y reproducen por el texto y el habla.

Van Dijk trabajó sobre la psicología y la gramática del texto también, el procesamiento textual, a fines de 1960 y principios de 1970 se dedicó a la teoría literaria particularmente lo concerniente al lenguaje literario. Toma una perspectiva más crítica desde 1980, ocupándose más bien del racismo discursivo, la ideología, el conocimiento, las noticias en la prensa y el contexto. Gracias a su estancia en países subdesarrollados, Van Dijk se ha motivado a trabajar en problemas de matiz social y político, tal como el racismo, la forma en que este se reproduzca y se legitime a través el texto y el habla. Por ello, empieza escribiendo artículos en relación con la prensa, las noticias como discurso, los debates parlamentarios, los debates de las élites entre tantos (Meersohn, 2005, p. 288).

El ACD no es un mero método de análisis, sino un movimiento, actitud que tiene su punto de mira los problemas sociales. Mejor dicho, es un posicionamiento y planteamiento para estudiar el texto y el habla. En ello, cualquier método es aceptable, puede ser la retórica, la gramática, la pragmática o también de los métodos psicológicos, estudiar la memoria, la comprensión del discurso, la argumentación, etc.

Por tanto, el discurso es una poderosa arma que se usa para manipular y persuadir la sociedad en donde se determina quienes son los “malos” y quienes los “buenos”. La relación entre los otros y “nosotros”, tiende a excluir socialmente los débiles por quienes sienten que son parte de una identidad superior (Elizalde y Gomes, 2010).

Obviamente, el discurso contemporáneo condicionado por la globalización y las nuevas tecnologías está cargado de efectos semióticos, es decir, el discurso es conjunto de modos semióticos que dan a la imagen, el color, la escritura. Así que estos recursos semióticos construyen la realidad social y permiten desentrañar las irregularidades en los acontecimientos. Por su parte, los medios de comunicación masivos han inspirado a los estudios críticos para analizar el mensaje e imágenes sexistas, racistas y estereotipadas a nivel textual y semiótico (Fowler et al, 1979).

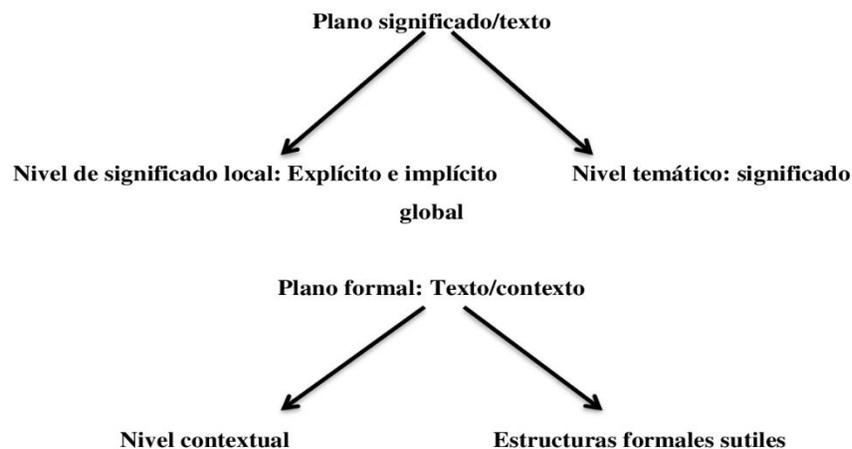
## Aplicación metodológica

El ACD se preocupa por delatar las condiciones discursivas en que se practica el abuso del poder por parte de las élites o las clases dominantes, es más, se interesa por las estrategias discursivas de control mental y el modo en que se reproducen, expresan y representan (Browne et al, 2011, p. 27).

Así que, se ha optado por el método crítico cualitativo por su capacidad de descifrar lo que parece implícito y explícito en un discurso periodístico, lo que importa de un mensaje, su contenido y la intención de su emisión. Conforme con el teórico neerlandés Teun Van Dijk: “Los medios son actualmente la fuente más influyente de tendencias racistas, prejuicios y racismo.” (Browne et al, 2011, p. 27)

### Ilustración 1.

#### Diseño metodológico de la muestra de análisis



Fuente: Elaboración propia (2018). Nota: Con base a Browne et al (2011, p. 30).

1. El significado global ataja los temas más relevantes en una noticia, de qué se trata, cómo se habla, busca los temas abordados de dicha noticia. Van Dijk sugiere dividirlo en tres clases: la inmigración, la construcción de identidad, el crimen y la violencia. Sencillamente, se estudian los significados que se presentan en el texto.

Entonces, en el segundo nivel local, se busca saber el significado concreto de las palabras, su representación de manera positiva o negativa y, también se indaga la posibilidad de prevalecer el

“nosotros” en detrimento de “ellos”, etc. Se clasifica en dos significados e informaciones: evidentes y ocultos.

2. Plano formal/texto-contexto: se indaga los aparatos ideológicos formales del discurso en materia de la construcción de la realidad y la manera en cómo se percibe. Pues, indaga los efectos que desencadena la noticia en el público, buscar las imágenes mentales, estereotipos, prejuicios.

En el nivel contextual, son las representaciones mentales los objetos de estudio. Se basa más bien en los antecedentes históricos, políticos, económicos y sociales, es decir, la relación entre la cultura y el discurso (Sartori et al, 2011, p. 32). Además, se interesa por descubrir de dónde provienen estas estructuras mentales (Elizalde y Gomes, 2010, p. 6).

Estructuras formales sutiles: en esta categoría investiga las construcciones que se relacionan con las estructuras mentales negativas (Sartori et al, 2011, p. 30).

#### Ejemplo de aplicación metodológica

La presente metodología analiza los aspectos más relevantes de la construcción noticiosa, lo cual permite llegar a conclusiones relacionadas a la forma en la que se trabajan los contenidos periodísticos. Por tanto, los periodistas usan elementos léxicos positivos, proporcionando muchos detalles sobre las buenas acciones, valiéndose de metáforas e hipérbolos positivas mientras hablando poco minimizando las malas acciones.

Basándose en las cuatro fotografías de los diarios *El País* y *eldiario.es* que se desarrollan el 01 de octubre de 2017 en plena celebración del referéndum ilegal en Cataluña. Con el objetivo de aplicar la metodología de ACD en las mismas, llevando a cabo la meta de confirmar lo que podría representar una fotografía de la prensa de los rasgos identitarios y nacionalistas de una población.

Así que, El País nació en un momento de cambio político el día 4 de mayo de 1976, seis meses después de la muerte del general Franco, con la intención de llevar adelante un periodismo independiente con matiz liberal, defensor de la democracia española (Zerbitzua, 2009, pp. 177).

Eldiario.es, diario de prensa digital fundado en 2012 por el mismo director de *Publico*, Ignacio Escolar, es de inclinación de izquierdistas.

Figura 1.

Cargas en el Eixample de Barcelona. Los agentes han utilizado porras y pelotas de goma para abrirse paso en la salida del colegio electoral Ramón Llull



Fuente: El País (2017).

### 1. Plano significado/texto

Nivel temático de significado global: en esta fotografía emitida el 01 de octubre de 2017, se muestra la labor de las cargas policiales contra los votantes, en su esfuerzo para impedir a que se voten en el referéndum. Una confrontación entre dos partes, una que ataca y otra que resiste.

#### Nivel de significado local

-Explícito y directo: los votantes están tirados por el suelo, sin confrontación ninguna, cuando los policías están dando palizas a los primeros para frenar su avance.

-Implícito e indirecto: los votantes con las manos y los brazos extendidos apelándoles *fachas*, dan a provocar a los agentes con el símbolo de fascismo, como lo afirma el abogado catalán Ramón de Vecian Battle en un tuit del 21 octubre de 2017.

### 2. Plano formal/ texto-contexto

-Estructuras formales sutiles: los manifestantes logran transmitir una imagen pacífica e invisible, parecen tranquilos con ningún signo de violencia, mientras los policías se ven como los malvados, a ojos del mundo serían los violadores de los derechos y las libertades humanas de los votantes.

-Nivel contextual: el 01 de octubre de 2017, celebración del referéndum ilegal, la gente sale en contra del impedimento del Gobierno central, reclamando su libertad de votar y decidir su futuro, los policías al impedir la votación agravaron la situación, provocando más rechazo e indignación.

Figura 2.

Varias personas muestran claveles a los policías que rodean el centro de votación de Sant Juliá de Ramis.



Fuente: El País (2017).

### 1. Plano significado/texto

Nivel temático de significado global: en esta fotografía, los manifestantes ofrecen claveles rojos a los policías en muestra de su deseo de establecer la paz.

#### Nivel de significado local

-Explícito y directo: los claveles rojos son símbolo de amor y admiración a las personas que queremos, aquí los manifestantes transmiten sus deseos de no querer enfrentarse.

-Implícito e indirecto: la imagen tiene dos sentidos, intentar acercarse a los policías con las estrategias más pacíficas que existen para dejarles votar. La misma imagen muestra el lado humano y pacífico de los votantes y violento de los policías.

## 2. Plano formal/ texto-contexto

-Estructuras formales sutiles: los claveles, símbolo de reconciliación entre las dos partes, no son dirigidas para ser ofrecidas a los policías sino quieren dar a entender que ellos no pretenden luchar. Con el lema somos los buenos y vosotros sois los representantes del mal.

-Nivel contextual: los manifestantes de este día, luchando con todo, lograron entender que la mejor manera de conseguir votar era mostrar a los policías que son gente de paz. En referencia a la revolución del 25 de abril del 1974 en Portugal que suponía el fin de la dictadura Salazarista y la instalación del Estado Nuevo y la Democracia.

Figura 3.

Votantes de un colegio electoral de Girona forcejean con agentes antidisturbios de la Policía Nacional que acudieron a clausurar el centro e incautarse de las urnas.



Fuente: El País (2017)

## 1. Plano significado/texto

Nivel temático de significado global: la gente está intentando afrontarse a los policías, se ven más resistentes en contra de los votantes, se trata de su deseo ardiente de refrendar el futuro de Cataluña.

### Nivel de significado local

-Explícito y directo: los votantes parecen una mayoría que utiliza sus manos para detener y arrinconar a los policías, perseveran utilizando sus manos en apelar a los policías *fachas*.

-Implícito e indirecto: los manifestantes en este día se empeñan en no mostrarse asustados frente a las cargas policiales contra sus votos. Extienden sus manos y sus dos brazos, confirmando lo que suelen tildar los policías de *fachas*.

-Estructuras formales sutiles: el discurso que sobresale aquí es el deseo de los votantes a la confrontación, gente que intenta provocar a los policías con simbología.

-Nivel contextual: votantes que apoyan la celebración del referéndum y ve que los agentes del Gobierno central lo están estropeando todo con su ofensiva.

Figura 4.

Un hombre cae al suelo delante de cargas policiales en el escolán Mediterráneo de la Barcelona



Fuente: El País (2017).

### 1. Plano significado/texto

Nivel temático de significado global: en esta fotografía, pretenden mostrar al mundo que los votantes están viviendo sus peores días, aquí tenemos a un hombre tirado en el suelo sin que nadie lo presta la menor atención.

### Nivel de significado local

-Explícito y directo: un hombre está llorando su dolor que no encuentra a nadie que sujeta su mano.

-Implícito e indirecto: podría ser el mensaje aquí, que para quien intenta afrontarse los agentes del Gobierno central de debería asumir las consecuencias de sus actos. En el mismo contexto, está mostrando

el lado menos humanitario de los cuerpos de policía, cuando alguien está sufriendo y no lo hacen caso sino siguen con su labor que es cumplir la ley.

-Estructuras formales sutiles: hay un montón de cuerpos de policía en contra de un hombre que ha optado por la vía ilegal del referéndum, él no podrá enfrentarse solo. Pues la gente que apoya el independentismo es minoritaria.

- Nivel contextual: el hombre se encuentra en un estado patético solo en el suelo, la policía lo está dando de espalda, llora su dolor solo.

### **3.- MÉTODO Y RESULTADOS**

Esta investigación es de carácter hermenéutico y su enfoque es cualitativo. Basándose en la metodología de investigación aplicada que se divide en 4 niveles y en torno a dos planos, se ha inspirado en la dicotomía de ACD de su pionero Van Dijk, con su empeño de denunciar las diferentes prácticas de abuso de poder. En este caso, se trata de ver el impacto que produce las imágenes objeto de análisis en la audiencia.

Así que, las cuatro fotografías de los dos diarios que han sido analizadas, tienen un mensaje común, mostrar el lado inhumano de la policía, cuerpos que enfrentan a la gente con violencia, ésta que planta cara dura para no mostrarse miedosa, se resiste ante los ataques de la otra parte. Con el apoyo de sus manos, se enfrentan a los agentes, imitando los símbolos fascistas para provocarles. De hecho, los dos diarios se ponen de acuerdo en que los ciudadanos que quieren votar son gente pacífica, nacionalista, inocente que se empeña para conseguir su derecho de votar su futuro de construir una República independiente catalana. La carga emocional de estas imágenes contribuyó en moldear una imagen violenta de los cuerpos de policía golpeando a inocentes. Lo que refuerza el concepto del único pueblo planteado en el relato separatista. Por eso, se enfatiza más el sufrimiento de la ciudadana por la dureza del Gobierno central. Se trata más bien de apelar a la parte emocional de los electores, mostrando que el villano es España y el bienhechor son los separatistas catalanes.

### **4.-CONCLUSIONES**

Los medios de comunicación son capaces de liderar la opinión pública y articular la realidad política, como herramienta en manos de las clases dominantes, pueden contar unos imaginarios individuales y

colectivos, reflejan la realidad, influyen en ella y la condicionan. Por ser unidireccional, el mensaje periodístico hace a veces que los espectadores interpreten el mensaje a su manera. Dice Dolores Comas D'Argemir que las personas a la hora de consumir una información ya tienen conocimientos previos, unos valores y puntos de vista, es decir, una concepción previa de la realidad en su mente, fruto de experiencias pasadas (D'Argemir, 2008, p. 16).

Y para controlar la esfera pública, los medios constituyen lo que llama Sampedro “las identidades mediáticas” (Sampedro Blanco, 2004, p. 10); son identidades públicas que van formándose a medida de la intersección con los demás. Igualmente, lo que no aparece en los medios permanece enmudecido para no decir marginalizado. Es más, los medios son capaces de dar voz a las identidades minoritarias otorgándolas un espacio idílico para expresarse, intersecarse y ser transmitidas. Dice Luis Gasset los medios contribuyen a delimitar y encerrar a una nación de su comunidad vital, a la hora de excluir las personas que son diferentes por el mero hecho de no compartir las mismas ideologías. El caso catalán, con tan solo un 50 % a favor de la independencia se ha proclamado la República catalana. Por tanto, los grupos hegemónicos con un discurso identitario incitan a los grupos dominados a adjuntarse con sus filas, de lo contrario estos grupos perjudicados optarían por aislarse en su núcleo, es lo que llama la socióloga alemana Elisabeth Noelle Neumann (1995) la espiral del silencio: consiste en indagar cómo los medios influyen en la opinión pública y en su propia voluntad.

Desde luego, el nacionalismo es la relación que establece entre la unidad nacional y la política, ser nacionalista significa sentir irritación por ver su derecho nacionalista violado y satisfacción al verlo cumplido. Se siente tan apegado a la nación, de modo que es prohibido saltar los límites étnicos (Gellner, 2008, p. 43). En el mismo sentido, en una fotografía podría transmitir la identidad nacional de un pueblo determinado, las fotografías capturadas y publicadas en periódicos a propósito de la celebración del referéndum ilegal en Cataluña que tuvo lugar el 01 de octubre de 2017, son muestras de difusión de este tipo de prácticas que puede reflejar la fotografía en la prensa. En contraparte, la prensa pretendía continuamente proyectar luz sobre un problema que tiene un grupo de la población, pero en la misma información no solían aparecer rasgos que hablan de las necesidades materiales y sus derechos legales frente a los demás grupos (Gellner, 2008, p. 66). Como alternativa, hay que ajustar la noticia y el contenido informativo a la realidad conforme con los intereses esenciales del ser humano y su capacidad intelectual. Se trata más bien de proporcionar un tipo de verdad necesaria y contextualizada y adaptar el lenguaje y los modos discursivos a las necesidades del espectador (Alcalde, 2017, p. 59).

En el mismo contexto, las fotografías han acertado en transmitir una imagen nacionalista que el propio texto no ha logrado mostrar. Aquí, se desarrollan dos tipos de nacionalismo, uno español constitucional y otro catalán en su versión más radical y separatista, el primero considera el segundo como amenaza para unidad de España y el segundo lo considera un nacionalismo heredero del franquismo. El País, un diario moderado, progresista, está tomando la cuestión catalana con cierta moderación, mientras *eldiario.es* se ha conocido por transmitir una imagen veraz de la verdad y de los acontecimientos producidos en aquel entonces. Pero, conforme a las fotografías de cada diario, los dos están tomando partido de la ciudadanía.

Por consiguiente, los resultados de esta investigación serán un punto de partida que convendría complementar con futuros estudios y contribuciones relacionados de la misma temática, tan escasamente explorada en ciencias de información. Con lo que, se contempla su chequeo y mejora gradual, con base precisamente en su aplicación empírica. Por ejemplo, sería interesante indagar publicaciones de las fotografías que publican en prensa y medios digitales, y su circulación en redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram...) para comprobar si se siguen los mismos criterios de selección y jerarquización de contenidos y también el grado de impacto que podrían generar en la ciudadanía. Entonces, podrían complementarse y enriquecerse por otros procedimientos metodológicos, bien de tipo cuantitativo o cualitativo, tales como entrevistas, encuestas.

## REFERENCIAS

- Alcalde, E. (2017). Periodismo. Masquelibros España.
- Armando, L.G. (2014). Algunas consideraciones sobre el análisis crítico del discurso IV. Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. Universidad ciencias de Humanidades y de Educación de Plata, 1-21.
- Browne Sartori, R., del Valle Rojas, C., Silva Echeto, V., Carvajal Rivera, J. y Inzulza Moraga, Álex. (2011). Propuesta teórico-metodológica para un análisis crítico y complejo del discurso (ACCD) en la prensa de Chile y Perú. El ejemplo de "La Cuarta" y "Ajá". Estudios sobre el Mensaje Periodístico, 17(1), 17-42. [https://doi.org/10.5209/rev\\_ESMP.2011.v17.n1.1](https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2011.v17.n1.1)
- D'Argemir, D. C. (2008). Construyendo imaginarios, identidades comunidades: El papel de los medios de comunicación: Retos teóricos y nuevas prácticas. XI Congreso de Antropología: retos teóricos y nuevas prácticas XI, 179-208.
- Borrell, J. (2015). Las cuentas y los cuentos de la independencia. Catarata.
- Elizalde, R. y Gomes, C. (2010). Ocio e interculturalidad Análisis Crítico del Discurso (ACD) de la representación boliviana en las noticias de la prensa diaria de cobertura nacional: El caso de El Mercurio y La Tercera. Polis Revista Latinoamericana, 26, 1-14.
- Eldiario. es. (2018). eldiario.es, líder en credibilidad entre los nuevos medios españoles según el Reuters Institute de Oxford. [https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-credibilidad-reuters-institute-oxford\\_132\\_2068440.html](https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-credibilidad-reuters-institute-oxford_132_2068440.html)

- El País (2017, octubre 2). Disturbios durante el referéndum en Cataluña, en imágenes.  
[https://elpais.com/elpais/2017/10/01/album/1506841911\\_271083.html#foto\\_gal\\_1](https://elpais.com/elpais/2017/10/01/album/1506841911_271083.html#foto_gal_1)
- Esquinadura, M. A. (1995). Fotoperiodismo: formas y códigos. Síntesis.
- Fabregat, H. D. (2014). Tratamiento del fotoperiodismo en la historia de referencias de la fotografía. *Revista de comunicación*, 13, 38-59.
- Fowler, R. (1983). *Lenguaje y control*. Fondo de Cultura Económica.
- Gellner, E. (2008). *Naciones y nacionalidades*, Introducción de John Breuilly (Segunda Ed.). Alianza.
- Inglede, J. (2013). *Photography*. Portfolio Series. Laurence King.
- Kress, G. y Hodge, R. (1979). *Language as Ideology*. Routledge and Kegan Paul.
- Meersohn, C. (2005). Introducción a Teun Van Dijk: Análisis de Discurso. *Cinta moebio*, (24), 288-302.
- Orús, A. (2022). Número de lectores diarios de los principales periódicos españoles en 2021 (Statista).  
<https://es.statista.com/estadisticas/476795/periodicos-diarios-mas-leidos-en-espana/>
- Neumann, E. N. (1995). *La espiral del silencio*. Paidós Iberica.
- Sampedro Blanco, V.F (2004). Identidades mediáticas e identificaciones mediatizadas: visibilidad y reconocimiento identitario en los medios de comunicación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (66-67), 135-149.  
<https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28378/28212/>
- Sartori, B. y Sontag, S. (2006). *Sobre la fotografía*. Alfaguara.
- Van Dijk, T. (2004). *Discurso y Dominación* en “Grandes conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.  
<http://discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf>
- Van Dijk, T. (1994). *Análisis Crítico del Discurso*. Cátedra UNESCO Discurso, poder y cognición social.  
<http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso,%20poder%20y%20cognici%F3n%20social.pdf>
- Vidal-Quadras, R. A. (2006). *La Constitución traicionada: de la ingenuidad de la transición a la embestida secesionista*. Libros libres.
- Villaseñor, E. (2018). *Ética, Realidad y verdad en el fotoperiodismo (Foto Iberoamericana)*.  
<http://www.fotoperiodismo.org/FORO/files/fotoperiodismo/source/html/textos/villasenor2.htm>.
- Vills, M. I. (2008). Particularidades de la fotografía informativa en los medios online españoles. *Revista Latina de comunicación Social*, Universidad de Laguna, (63), 9-10.  
[https://www.revistalatinacs.org/08/25\\_37\\_UAB/latina\\_art769.pdf](https://www.revistalatinacs.org/08/25_37_UAB/latina_art769.pdf)
- Zerbitzua, A. (2009). *Periodismo y argumentación*. Universidad del País Vasco.

# Exploring the feasibility of Unemployment Insurance in Nuevo León<sup>1</sup>

Explorando la factibilidad del Seguro de Desempleo en Nuevo León

Tuur, Ghys<sup>2</sup>; Pieter, Cools<sup>3</sup>;

## RESUMEN

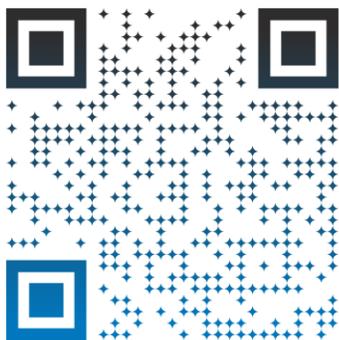
This paper explores the feasibility of unemployment insurance in Nuevo León, Mexico. It starts by exploring the policy context, in which we pay special attention to societal challenges such as robotization that can revitalize the debate on a social policy that was historically absent from the Mexican welfare state. The paper proposes a model of unemployment insurance adapted to this context, drawing on insights from a literature study, a public opinion survey and a cost calculation. The innovative feature of this model is adaptability, where key variables change along with the situation on the labor market.

**Palabras claves:** Robotization, social policy, unemployment insurance, unemployment.

## ABSTRACT

Este artículo explora la factibilidad del seguro de desempleo en Nuevo León, México. Comienza explorando el contexto político, en el que prestamos especial atención a desafíos sociales como la robotización que puede revitalizar el debate sobre una política social históricamente ausente del estado de bienestar mexicano. El documento propone un modelo de seguro de desempleo adaptado a este contexto, basándose en conocimientos de un estudio de literatura, una encuesta de opinión pública y un cálculo de costos. La característica innovadora de este modelo es la adaptabilidad, donde las variables clave cambian junto con la situación en el mercado laboral.

**Keywords:** Desempleo, política social, robotización, seguro de desempleo.



Fecha de recibido: 09/07/2022

Fecha de revisado: 24/07/2022

Fecha de aceptado: 21/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Ghys, T. & Cools., P. (2023). Exploring the feasibility of Unemployment Insurance in Nuevo León. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 108-127. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-5>

<sup>1</sup> The results presented in this document are part of the research project S.O.S Robots, of network Nuevo León 4.0

<sup>2</sup> Doctor en Sociología por Universiteit Antwerpen, Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la **Universidad Autónoma de Nuevo León, México**. Email: tuur.ghys@uanl.edu.mx Orcid: 0000-0003-4582-5578

<sup>3</sup> Doctor en Sociología por Universiteit Antwerpen, profesor invitado en la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, **Universiteit Antwerpen, Bélgica**. Email: pieter.cools@uantwerpen.be .Orcid: 0000-0002-8037-3645.

## 1. - INTRODUCCIÓN

This paper discusses the feasibility of introducing unemployment insurance in the Mexican state of Nuevo León in the context of new societal challenges such as robotization. While Mexico is one of the countries with higher GDP in Latin America, historically it did not follow the pattern of implementing unemployment insurance like other countries did when they could afford to do so (Velásquez, 2016, p. 97). Mexico did not implement an unemployment insurance (from here also referred to as UI) during the rise of the welfare state in the 20<sup>th</sup> century, nor during the ‘pink wave’ (which bypassed Mexico) of socialist reform in early 21<sup>st</sup> century. This is consistent with a broader trend of Mexico underspending on social policy relative to its needs (Cecchissi, Filgueira, Robles, 2014; Valencia, Foust, Tetreault, 2012; Economic Commission for Latin America and the Caribbean - ECLAC, 2019). Although the political debate is still ongoing, UI is not included in the first wave of social policies (universal pensions, youth employment programs, etc. of the so called ‘Fourth Transformation’ that started in 2018).

Given Mexico missed the boat on organized solidarity with the unemployed before, this paper aims to explore the feasibility of such policies in the context of new emerging societal risks. While the global pandemic spurred debates on income compensation around the world, our focus will be on the challenge of robotization. This new wave in industrial development is conceptually different in so far that unlike mere tools, robots replace specific human capacities (talking, analyzing...) with a certain degree of autonomy. The potential broad impact of these developments threatens a rise in structural unemployment, even in regions with traditionally low unemployment, such as Nuevo León. This paper uses a mixture of theoretical and empirical insights to develop a model of UI that can adapt to such unpredictable economic scenarios.

In what follows we will first further explain the design and method of this study. Next, in our theoretical part we will discuss both robotization and unemployment insurance in more detail. This is followed by the results of a street survey. The exposed insights will be used to construct an innovative conceptual model of UI, which at the end will be subjected to a brief cost-analysis before drawing conclusions on the feasibility of implementing this model.

## 2. - THEORETICAL FRAMEWORK

### *The challenge of robots and other societal disruptions*

The 21<sup>st</sup> century brings a new social challenge to Mexico: the threat of sustained replacement of human labor by robots and artificial intelligence, amplified by a global pandemic. The process that we call ‘robotization’ (often also called automatization) refers to the current development and implementation of advanced robotics and artificial intelligence in all aspects of our economy (Johannessen, 2018). This development is sometimes referred to as the ‘fourth industrial revolution’, implying that robotics and A.I. will cause a similar disruption as the steam engine, electricity and computers did. We consider robotization to conceptually consist of technologies aimed at a) replacing specific human functions (such

as speech, navigation, analysis, etc.); b) doing so with a degree of independence (see Ghys et al. 2021). A qualitative difference with earlier advancements in machines is that these are often not ‘tools’ used by humans to perform tasks but replace the human herself: the self-driving taxi doesn’t have a second driver.

Various authors have warned of the societal and economic impact of robotization, especially when related to the labor market (Rifkin, 1995; Brynjolfsson and McAfee’s, 2014; Johannessen, 2018; Oppenheimer, 2018). A much-debated subject is the extend of this problem, in which commentators are divided between more optimistic and pessimistic views. A common method of estimating is based on estimations of experts on the possibility of automating occupations and the presence of capacities that robots cannot do. Frey and Osborne (2013) were amongst the first to make such a meta-estimation and wrote that 47% of jobs in the U.S. could be lost to automation. Arntz et al. (2016) gave a more conservative estimate of 9% job loss in the U.S., using variations within jobs and conservative estimations of what robots could do. One of the most comprehensive studies is that of Nedelkoska and Quintini (2018), which both covers 32 OECD countries (but not Mexico) and it takes into account evolutions in machine learning. They estimate that globally roughly 14% of jobs are at high risk (<70%) of being automated, while 32% have a risk higher than 50 percent. Formulated differently, the median job has 48% chance of being automatized (Nedelkoska, Quintini, 2018 p. 48). While this does hit low-skill manufacturing jobs hard, robotization also affects the service sector, and few professions are immune to it (Nedelkoska, Quintini, 2018). While the risk might be uneven, it is thus more even than with other industrial revolutions (Standing, 2017, pp. 105-106).

There are no calculations for Mexico, but the Mexican economy shares various risk factors such a being historical manufacturing industries (Nedelkoska, Quintini, 2018) or having less educational attainment (Compare OECD, 2022) with high-risk countries. A survey by Boston Consulting Group (Küpper et al, 2019) indicates that 87% of Mexican companies plan to adopt advanced robotics in the next three years. They found that despite expected growth in productivity, 51% of companies expect an absolute reduction in their number of workers in the next five years because of this.

Even if one would reason that the impact of robotization would be like that of previous disruptions (see Autor, 2015), guiding this process towards a non-catastrophic outcome still requires active policy interventions. Ghys et al. (2021) sketch a spectrum of policy responses to robotization in the Mexican context, distinguishing between preventive, mediating and compensating responses. The first group is aimed at avoiding the replacement of humans by machines, such as halting investment in robots or taxing them, to promoting labor intense sectors. The second mediates the effects of automation, by preventing the loss of jobs to lead to long term unemployment. This includes re-education, as well as work time reduction, the promotion of cooperatives or de-populating the labor market by lowering pension ages. The final group of solutions focuses on compensating people for the loss of income, such as universal basic income and bolstering UI. Notice that UI is thus an incomplete solution aimed at compensating the consequences of such societal dislocations, and by itself does not cure them.

Before turning to this specific policy, we want to briefly discuss the relation to the current Covid19 pandemic. One direct relation is that early evidence in other countries suggests that the pandemic itself increased the rate of automated job replacement in the economy (Leduc, Liu, 2020; Sedik, Yoo, 2021), enhancing the dynamics described above. Furthermore, pandemics pose a similarly unpredictable and non-cyclical challenge to the labor market unlike the ones typically faced by late 20th welfare states. In that sense, just like robotization the current health crisis poses a new context to re-open debates on social protection, potentially adding to the momentum for introducing UI in previously hostile contexts. Early evidence from the U.S. indicates that the pandemic bolstered support for safety-net programs such as unemployment insurance (Rees-Jones et al, 2020). Hence, we argue that the current developments in terms of robotization and the pandemic strengthen both the need and public support for developing a model of UI in Mexico.

### ***Unemployment Insurance in Mexico: the missing leg of the welfare state?***

Unemployment insurance generally refers to programs that pays individuals a monthly amount in the months after losing their (formal) work. The extend, duration, access criteria and funding methods for this program can vary strongly between countries. In most cases, these workers have previously contributed to the fund that pays them. Additionally, individuals are typically required to cooperate in job searching or participate in any vocational program the government offers them. This public policy is part of the social insurance pillar of the welfare state (Garland, 2014), in which people build up an insurance against misfortune through work. Social insurance should not be confused with social assistance, which is aimed at helping people based on their current needs (rather than risks) without contribution criteria.

Besides being a human right, UI programs are popular worldwide because they fulfill three functions: 1) to cushion the impact of job loss on the incomes of working families; preventing poverty or downwards social mobility; 2) to act as a macroeconomic stabilizer of household demand during crisis; 3) Improving labor markets by giving the unemployed opportunities to match their skills and employment (see Vodopivec, 2013; Van Breugel, 2016; Velásquez, 2016; Abramo, Cecchini, Morales, 2019). UI also hands governments a tool to promote formal work with both a ‘carrot’ (inclusion in the insurance) and a ‘stick’ (the risk of being kicked off).

A common misconception about UI, is that this would only work in richer Northern countries, which ignores that social protection programs were adopted in many developing countries (Vodopivec, 2013). Latin America has seen a significant increase in welfare policies over the past decades (Cecchissi, Filgueira, Robles, 2014; Abramo, Cecchini, Morales, 2019). This expansion of social policy which in most countries happened in the early 20th century was overall successful in reducing poverty. More recent data by ECLAC (2019) confirms that Mexico has been unsuccessful in reducing poverty and inequality largely because they spend less on social programs. Unemployment insurance can be found in amongst others Argentina, Brazil, Chile, Uruguay and Equador (Velásquez, 2016, p. 87). While the policy is feasible in comparable or even economically weaker countries than Mexico, one of the

challenges of the Latin context are the high rates of informal labor. Given many people don't have access to social security in general, they are also excluded from this insurance, limiting its potential to reduce inequalities.

If we zoom in to the Mexican level, we see that unemployment insurance does not exist as a national policy. The closest policy is severance pay, where workers can argue for a one-off payment when they get fired. If we stretch the concept of UI to the limit, there also exists a provision to once every five years convert social security savings into a single month's payment in case of unemployment longer than 46 days (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2021). UI in a recognizable form does exist on a state level in Mexico City. The 'Seguro de Desempleo' started in 2007, only covering people who involuntarily lost their job in the formal sector. It has since expanded to include different other groups and risks such as losing your livelihood due to natural disasters and the Covid19 pandemic. It is open to people between 18 and 67 who have worked 8 months in the formal sector, and in 2021 would pay people 2,724 peso per month for six months every two years (Gobierno de la Ciudad de Mexico, 2021). Note that this variant is funded through the general budget instead of social security contributions (hence it is technically not an insurance model).

The absence of unemployment insurance on a federal level does not mean it was never attempted or discussed. The Peña Nieto government proposed it as part of a set of social reforms in 2013, responding to pressure from international organizations and to the increased vulnerability of low pay workers after legal changes made short term contracts more flexible (Velásquez, 2016, p. 105). The initiative never passed the senate for political reasons, but the design also showed certain flaws (see Bensusán, 2014). One of them is coverage, since the eligibility requirements were extremely strict: one had to first have paid for 24 months, and one could only use this one every five years after a 45-day waiting period. Additionally, it did not include funding for employment and training promotion. Finally, the program was financed through the housing and pension fund that workers contributed to - essentially a reshuffling of social rights rather than redistribution. The above factors, combined with the low benefits paid, made the design a misfit for the objective of protecting workers (Velásquez, 2016, p. 106).

Recently, the issue became politicized again, interestingly by both representatives of opposition and majority parties. At the time of writing the concept is discussed in the labor commission of the senate. Note that while this policy concept is seen as feasible by key legislators in the majority, it is not part of the official government program, making its future unpredictable. In Nuevo León the policy has not been proposed nor enacted by officials.

### **3. - METHODOLOGY, SAMPLE PERIOD AND DATA USED**

The objective of this study is both to discuss the importance and feasibility of introducing unemployment insurance to Nuevo León, and to present a model for doing so. In most countries UI is implemented on a national scale (due to better risk and resource pooling), thus our state-delineation requires justification. While this social policy indeed works better on a federal scale, now of writing the only precedent in

Mexico is its implementation on a state level in Mexico City. Nuevo León offers an interesting case, since it is an industrialized region with below average levels of informal labor and poverty (making it more feasible to implement).

Methodologically, the argument in this paper draws on three types of information: a literature study, a survey of citizens of Nuevo León, and a simplified cost analysis.

The literature study is aimed at laying the theoretical groundwork and focusses on a) the implementation of unemployment insurance in a Latin context; b) the impact of automatization (and to a lesser extent the pandemic) on unemployment and relevant policy responses. Besides providing theoretical and conceptual background, the objective of this study was to better understand how UI would be feasible and which design choices should be made to adapt such a model to the needs, possibilities, and particularities of this specific policy context.

Empirical data was collected in a street survey with 366 citizens regarding their views on unemployment insurance and robotization. As we will detail later, we consider public opinion a key variable in the feasibility of social policy and use this data in the development of our model. The survey was collected during fall and winter of 2019, the last semester before the Covid19 pandemic. While the age of the data has some limitations due to the changed policy context since the pandemic, it is unclear whether this has a profound impact on the public opinion on UI.

The surveys were conducted in Monterrey, reaching a public of urban residents and visitors. The bulk of the surveys were performed on the central square of Macroplaza: a large public square with street vendors and parks that borders on both a nightlife district, popular shopping streets, museums, and the local congress. In addition, a small number of surveys were performed near other common spaces such as Fundidora Park. Our survey did not include questions on the socio-economic status of respondents, but we explicitly chose locations that would give us the best opportunity of encountering all socio-economic classes and represent the general electorate. The surveys were collected by a team of both male and female interviewers. The survey consisted of fourteen questions (in Spanish), included both closed and open questions. The collected data was cleaned and analyzed via SPSS statistics. For questions that all 366 surveys were valid, this gave us a confidence interval of 5.12% at a 95% confidence level.

After discussing the literature and the findings of our survey, we will present a brief cost analysis of the proposed model for Nuevo León. This discussing will be limited to the payment of benefits itself for a stable population over a one-year period. Besides informing discussions on the feasibility, this helps to demonstrate the functioning of the model. The exact calculation and uncertainties will be detailed later. It is important to note ahead that the need for protection against unemployment is inherently unpredictable (with unemployment rate, take-up rate and duration as uncontrollable variables) and that many of the variables could only be roughly estimated without national precedents. However, keeping Bardach's (2001) advise in mind that while one can always find reasons not to engage in projections because it will always be incomplete, we should do it regardless to contribute to the debate implementing UI in Nuevo León.

## **4. - RESULTS**

### ***Criteria for a feasible operationalization***

How to implement such a policy in the specific Northern Mexican context of Nuevo León? Considering the insights from our literature study and the discussion above, we propose three general criteria to guide the policy analysis and design, which we will later use to develop our model: effectiveness, societal support and adaptability.

### ***Effectiveness***

Our first criterion is that UI must be effective in compensating for unemployment. In the past many Mexican social policies and policy proposals related to unemployment have fallen short of protecting people from poverty, either because the compensated too little, were extremely limited in duration or only covered a fraction of the population (Valencia et al., 2012).

Since UI replaces and not supplements employment, the UI should be conceived as sufficient by itself, as one cannot both claim to be unemployed and generate income from work (Cecchissi, Filgueira, Robles, 2014). A glance at the CONEVAL income poverty line helps to envision this more clearly. CONEVAL offers two lines: one for normal poverty and one for extreme poverty. They are both tied to the cost of a basic of goods, with one being the absolute minimum and the other including other goods and services required for dignified societal participation. In November 2021, the extreme poverty line stood at \$1.447 pesos per month (all numbers in this section are expressed in pesos) for the countryside, and \$1.879 in cities, while relative poverty meant having less than \$2.761 per month in rural areas and \$3.898 in urban ones (CONEVAL, 2021). UI should thus at a minimum be above the urban extreme poverty line to be effective given Nuevo León's predominantly urban population.

Additionally, effectiveness also means that the insurance should cover a sufficiently large number of people to have a macro-economic impact and cannot be limited to for example only state workers or people replaced by robots. UI typically only covers people with formal employment (who pay taxes), which excludes over half the workforce in Mexico (55.6% in October 2021 according to INEGI, 2021), however Nuevo León normally has the lowest rate of informality. While informality is an important caveat when considering the feasibility of this policy in relation to other alternatives, including the entire population would fundamentally change the character of the policy (and its cost) and will thus not be considered here.

### ***Relation to popular support and opinion***

It is hard to separate the feasibility of a social policy from the popular support it can sustain. This is especially true for policies that are built on solidarity: "Sustaining generous welfare states over long timescales requires the support of electorates" (Horton & Gregory, 2010, p. 270). This doesn't not mean that both policies and policy makers cannot challenge or shape popular attitudes but taking them into

account can be an asset in policy design. For this reason, we have included a survey of citizen attitudes towards both UI and its main variables in our research.

Unemployment insurance is sensitive to popular opinion for two reasons: stigma against unemployment and the need for reciprocity. Poor and unemployed people face stigmas and are often seen as undeserving of help, which can hinder poverty reduction (Royce, 2018; Gans, 1995). For UI the stigma of laziness is relevant, given we are dealing with people who are not working: “In designing and implementing inclusive social and labour policies, one key element is the deconstruction of the idea that laziness is the main cause of poverty” (Abramo, Cecchini, Morales, 2019, p. 28). While sociology has a long history of debunking such stigma’s, this has implications for how generous the design can be if it wants to be politically feasible.

The solidarity that social insurance schemes require is also related to the concept of reciprocity, implying that those receiving benefits should contribute or cooperate in some way (Horton and Gregory, 2010, p. 272). This includes making some form of financial contribution to the insurance fund or the state, which even in low amounts helps workers to claim ownership of the program and their rights within it. For this reason, coverage for the informal contributions is difficult to image, unless (informal) workers would be allowed to voluntarily sign up for this. Another form of reciprocity relates to things people should do while receiving benefits, which at a minimum would include making efforts to ‘get off’ the program and reintegrate into the labor market. But we could interpret this demonstration of good will and merit in a broader sense and include for example engaging in (re)training activities, care for others or volunteer work.

A last important factor that influences support are considerations of fairness and self-interest. The latter implies that social policies with a broad coverage create more people with an interest in maintaining them and reduces the risk of stigmatization. As mentioned earlier, one ‘advantage’ of re-approaching the discussion on UI in the context of robotization and pandemics, is that both policies threaten broad layers of society and thus could generate more solidarity.

### ***Adaptability to an uncertain future***

Earlier we already demonstrated that the context of new societal challenges can influence the feasibility of different policy designs. A distinctive characteristic of large societal challenges like robotization or pandemics is their unpredictability. UI is intended to provide social security in the context of both ‘normal’ structural unemployment and cyclical downturns of the labor market. It also provides for macroeconomic stability in the case of crisis. With automatization, we have a process that a) is hard to estimate in terms of outcomes, b) might have either permanent or at least mid/long-term consequences in terms of employability. As we saw, new globalized risks like virus outbreaks are similar in this regard and can reinforce the automation dynamic.

The total amount of job loss from robotization is hard to estimate, and the question remains how much the loss of roughly half the current jobs translates into actual unemployment. Besides the possibility

of new jobs or other economic changes, that largely depends on which other policy measures are taken to contain or mediate the consequences. Yet as robotization causes people's skill sets to become obsolete, we might face a more permanent type of replacement. Even if one is optimistic, at least on the short to mid-term a persisting problem of unemployment can develop.

This scenario in which there is little prospect of jobs questions the design of UI in various ways: First, in terms of financial sustainability, as we need to consider the possibility of a linear (not cyclical) expansion of the number of beneficiaries. Second, in terms of effectiveness, since for example a six-month coverage is a limited compensation in a context with structural high unemployment. Third, in terms of reciprocity, it makes little sense to require people to look work that doesn't exist, other types of merit must be included (study, care, etc.).

Introducing unemployment insurance in a 21st century context of robotization and similar challenges would thus ideally ask for an UI that works in various degrees of escalation, including a long term 'doom' scenario. At the same time, the policy must be introduced in today's economy, considering the previous two criteria. We will forward a model aimed to meet these criteria, after considering the data from our survey.

### ***Survey of public opinion***

In this part we present the results of a street survey of 366 citizens of Nuevo León during fall and winter 2019. Bear in mind that this was the last semester before the Covid19 pandemic, and for example price inflation must be considered when interpreting these results.

The first part of the survey was concerned with the context of robotization. The survey opened (before reflecting on this issue during other questions) with the question if people are worried that robots and artificial intelligence will cause an increase in unemployment. A small majority of 58.7% responded affirmative to this question (N366), indicating this is a concern of a sizable part of the electorate. Next, we asked if they considered that a robot could do their job, either fully or partially. Of the 366 respondents, 13.9% answered completely, 55.2% partially and 30.9% deemed their job to be irreplaceable. We can thus conclude that sizable majority acknowledges that replacement is possible for them, although not everyone sees this as an immediate danger.

Moving to the question of responsibility, we asked citizens who they considered most responsible for preventing poverty if robotization does lead to increases in unemployment. People hold companies as the prime responsible (47.9%), followed by the government (38.8%) and in last instance individuals (13.7%). Conversely, almost seventy percent (69.1%) of respondents think that individuals carry the least responsibility, followed by 16.9% absolving the government and 13.9% companies. This stands in contrast to the common conservative imaginaries of Nuevo León citizens surrounding poverty, where individuals are often blamed (see Inzunza, 2018).

The survey next moved to the central topic of unemployment insurance itself. Respondents were asked if when individuals lost their work due to robotization, they should receive temporal replacement income. Support for such measures turns out to be broad, as 86,9% answered positive to this question (N366).

Interestingly, an even larger part agreed when asked at the end of the survey if this should also be given to people who lost their job due to other causes than robotization - in other words: general UI. Out of our sample of N366, 91,5% of respondents thought that all workers should be protected, while only 8.5% objected. The fact that the number is slightly higher than those who initially agreed to compensation for robotization might be explained by the fact that this question came at the end of the survey. Even if the difference is less than our margin of error (5.12%), some individuals could have changed their mind after better understanding what UI was.

Next, we will discuss questions pertaining to the policy design. First is the question on if a temporal support existed, how much money would be sufficient for them. Notice that the question is framed in a personal sense, to avoid stereotypes about other groups and stimulate actual estimates of what citizens think is sufficient. All answers were converted during data cleaning to a month amount (assuming four weeks and 30 days per month). Given this was an open question, the number of valid responses was N319. The survey showed a wide range of responses, from 1.200 to 150.000 Mexican pesos per month (an earnest response). The mean response was 9506 pesos, while the median was 7000 pesos. The most frequent answer was 5000 pesos, with 17,2% of respondents giving this estimation. Other relevant (but not computable) answers included people who answered their current wage or a certain percentage of it.

To contextualize this data, we will compare it to some income lines at the time, which since have all risen due to inflation or policy change. We observe that people indicated amounts that are both much higher than the federal (urban) poverty line, minimum wage, or most federal cash transfers. The universal minimum pension was 1275 pesos in 2019 (it has risen annually since then), while 99,7% of respondents named a higher amount. To elaborate, 98,7% of respondents wanted an amount higher than the urban extreme poverty line (1561 peso in September 2019, see CONEVAL 2021), while 88,7% expected more than the urban income poverty line (3091 pesos in September 2019). This validates our feasibility criteria of sufficiency, although this can partly be explained by the higher income in Nuevo León. The expectation is in line with a role for UI to provide social security (keeping one in position), rather than absolute poverty alleviation.

Our survey also asked respondents how many months they think one should be able to receive this support. A total of N349 answers were processed, with 17 people either not answering or not answering with a concrete number of months. Of those 17, we must note that 12 answered some variant of an indefinite term or ‘until they find a job’, which would increase the average. Of the remaining N349, the average amount of months was 6.97, while the median was 4 months. This difference comes from some outliers on the high-end, including one person who pleaded for 20 years. The most frequent answer

was 3 months (28,1%), closely followed by 6 months (24,6%) and 12 months (14,9%). This outcome is like the range of six months used in Mexico City.

Finally, we polled respondents about reciprocity and adaptability. For the first, we asked if people using this program should be conditioned to undertake any type of activity while receiving money. Of the N366 responses, 83,1% prefers that people are required to do activity while receiving benefits, while 16,9% don't think this is necessary. This validates our earlier estimation that citizens do care about including some form of reciprocity.

Lastly, we asked if a compensation system was in place, should that system increase the support if the problem worsens. The question does not specify if this refers to the benefits, duration (it was asked after introducing both) and whole new components, as it is a probe for the general principle of an adaptive design. Breaking it down into more specific questions would have complicated the survey with technicalities. Of the N366 responses, 69,4% of respondents indicated that more should be done if the problem worsens, while 30,6% answered no.

The survey of Nuevo León citizens proved to be a valuable addition to our analysis. Even if the topic of robots is not politicized in Nuevo León, most respondents show concern and feel vulnerable to replacement. Additionally, they tend to not individualize this problem, but look for larger actors such as companies and governments for compensation. The most important finding is that there is widespread support amongst voters for compensation systems such as UI, as well as for expanding such efforts if the problem worsens. The responses confirm the concerns forwarded earlier in our analysis regarding sufficiency and reciprocity.

### ***Conceptualizing a feasible model of adaptable unemployment insurance***

In this part we present a proposal for an adaptive model of unemployment insurance that is adjusted to the context of robotization, and the criteria established before. We will first elaborate on the general logic of the model, before discussing certain policy choices. The resulting conceptual model will be budgeted in the final part of the paper before the conclusion.

We cannot predict the exact trajectory and impact of robotization, which could range from a period of adaptation to societal breakdown. It is thus hard to design an optimal policy configuration for all scenarios. An example is the duration of the support: one can argue that a short duration is best to keep the work incentive if opportunities are available, while a longer duration is needed to protect people in a scenario where there simply not sufficient jobs.

The main innovative design feature will thus be flexibility. We propose a model of unemployment insurance that is adaptable in its design structure to different labor market scenarios. It will consist of different 'tiers' in which the program can function, which each consist of a certain configuration of key parameters. The core variable that decides the 'tier' is the level of unemployment, which in turn will impact the income compensation, duration, reciprocity requirements and funding. This allows UI to adapt

its role, moving from an additional temporary protection layer focused on labor market reactivation in the present economy, to a societal survival mechanism in crisis scenarios of persistent unemployment. Given the gaps between the tiers are quite large, it will still provide a relatively stable and predictable structure.

The proposed UI will be a mandatory scheme that covers all adults from age eighteen to age sixty-four and eleven months (the starting age of the universal pension). The replacement income would be claimable after a minimum of two years of formal work cumulated over the career (not in one contract). For many young people this will in practice raise the application age to twenty.

The insurance only covers formal sector workers or (potentially more broadly) workers who have social security. This is the standard configuration in almost all countries, although we must be conscious this excludes large groups of people in Mexico's case. While this is ethically undesirable, in terms of administrative complexity (it would require heavy monitoring to include informal work), funding and popular support, this is politically the most feasible option. We suggest exploring the option of a restricted version for informal workers.

### ***Operationalization of adaptable unemployment insurance***

The following discusses some of the policy choices that we consider feasible in our conceptualization of unemployment insurance in Nuevo León. Table 1 gives a visual overview. The first column reflects the gravity of the situation on the labor market, which determines the tiers in which the model operates. In times where there is no economic crisis, this could also serve as a very loose proxy of the impact of robotization. This leads to three tiers. The first reflects the 'normal' situation of unemployment that remains under five percent. The second reflects a strained situation with between five and ten percent unemployment. The third reflects a deep employment crisis, with unemployment between ten and twenty five percent.

### ***Financial compensation***

The second column deals with the financial compensation. It should be noted that we propose exploring the option of giving the beneficiary both a cash transfer *and healthcare coverage*. The logic is that the benefit decreases in generosity if the unemployment rate goes up. In the first tier the UI starts with the 'full' benefit (X). In the second it becomes regressive, which means that each month it pays less until half the original sum is reached by the end of the maximum period. In tier three the unemployment insurance starts at this minimum.

This choice has drawbacks, for example that people's financial need could increase over time as they drain other resources. We primarily consider this feasible for budgetary sustainability since the system will have to cover more people. A secondary consideration is that this forms an incentive to keep attempting entry to the labor market, which balances the increased generosity in time (discussed in next section). Third is that this justifies a higher payment in the 'normal' situation, which is in line with our criteria of effectiveness.

Regarding the payment, we suggest following the example of Mexico City of having a fixed sum for all beneficiaries instead of a percentage of the previous wage. Administratively this seems the most straightforward option in a country with massive income inequality, where costs would become very unpredictable if high wages needed to be considered (also forcing the program to fully rely on contributions for funding). While not included in our calculation for the sake of simplicity, we advise exploring the option of allowing a variation of rate X depending on the family composition of the beneficiary. For example, the UI could allocate a 1,3. (X) benefit rate for people with dependent children.

For the range of the payment, we propose that the starting value X is above the federal (urban) income poverty line (effectiveness criteria), since this social program is intended to protect from poverty. The minimum value that X regresses to in the other tiers should be above the (urban) absolute poverty line to guarantee survival.

Table 1.

*Model of tiered unemployment insurance*

Unemployment	Amount paid Logic: decreases	Duration Logic: increases	Requirements Logic: broadens
< 5% Tier 1: current situation	Flat amount X (f.e. 5000 peso)	Y months (f.e. 6 months)	Job search
5 – 10% Tier 2: strained situation	Regressive from X to ½ X over time	2.(Y) months (f.e. 12 months)	Job search Education
10 – 25% Tier 3: employment crisis	½ X (≥ extreme poverty)	4.(Y) months (f.e. two years)	Job search Education Volunteering

Source: Own elaboration (2021).

**Duration**

The logic is that the that maximum period to receive help increases if the labor market situation gets worse. This is part of the internal balance of our model, in which payment gradually decreases but the duration expands. The reasoning behind it is threefold. First, reintegration into the labor market becomes less realistic for all citizens if unemployment would increase. Second, as the crisis deepens, the concern for work incentive becomes less relevant, and gets internally compensated by the regression in the payment over time. Third, as the chances of a smooth transition to new jobs decrease, more and deeper efforts of retraining are required, which should be accompanied with sufficient time. Note that it becomes longer but not indefinite, implying that UI is not a final solution, and the state does not give up on the right to work.

We propose that the duration  $Y$  doubles with each new tier. If (re)training is supposed to be part of this policy, this duration cannot be too short. A trimester (4 months) would be the smallest common educational unit. We suggest the duration of 6 months as the basic value of  $Y$ , in line with how it works in Mexico City and following the average (6.9) response of the survey. This means that if the economic situation does not change, the UI would only last a relatively short duration. In tier two the maximum duration would be 12 months, in tier three 24 months.

The last related topic is the maximum usage: when can people reapply to UI after having used it before. One could follow the example of Mexico City where this is once every two years, requiring people to have worked in between, thus including notions of merit and contribution.

### ***Activity requirements***

The survey indicated that most respondents think people should do ‘something’ in return. The general logic of the model is that the activities one can do to signal reciprocity or societal value should broaden over time. In our example, initially the requirement is to find work, while it broadens in later tiers to training, care and volunteer work. The argument is that the chance of finding work realistically decreases as the unemployment rate goes up, generating demand for other ways of expressing good will. Additionally, when beneficiaries are given more time, they can engage in larger commitments such as extensive training programs.

The minimum requirement is that people search for and are willing to accept work. Training is added in the second tier. One could argue that this should be available since the start, yet the time restraints make this harder. The care for others is added as an example of a different approach to societal merit and life purpose. Given this is harder to evaluate and requires longer time commitments, it is reserved for a crisis scenario. Finally, we have the option of volunteer work. This option often a popular alternative in the public imaginary, yet there are reasons for not making it available earlier. If the work is substantial and not charitable, people are doing labor that potentially could be real jobs like maintaining public parks. This potential perverse effects on the labor market should be reserved for situations in which human labor in these jobs is rendered uncompetitive. This would Also force people due to real work but still count as unemployed.

### ***Funding***

Given that the choice for funding mechanisms is largely political, we limit ourselves to a general outline of principles and considerations. The policy is open to three sources of funding: the state (general revenue), contributions from workers based on their wages and a tax on companies. The proposed logic is using a combination of sources, with the first two sources staying (proportionally) stable and the tax on companies increasing if their efforts in robotization lead to more unemployment. The argument is that those responsible for furthering robotization are increasingly held responsible for the compensation of the effects this has on society. Our survey indicates that more citizens consider companies to be the prime

responsible for compensating increases in unemployment due to robotization. A second argument is that such a forecasted tax increase might also be an incentive to avoid or contain human replacement.

Looking at the individual sources of funding, the part carried by the state should at a minimum cover the extra overhead costs not covered by other sources. It would be technically possible for the state to fund a much larger part (or all) of the unemployment insurance, as is the case in Mexico City. However, in this scenario the lack of a specific income source poses certain hard budgetary limits. For example, in Mexico City the program is only budgeted to cover 4.8% or 14,450 people out of the unemployed target population (Gobierno de la ciudad de México, 2021).

Mandatory contributions for formal workers can be integrated to give a sense of ownership and reciprocity and is the standard form of funding in many European countries, where it is calculated as a (progressive) percentage of their wage and paid automatically via their employers. In the Mexican context it is more feasible if this contribution is small in comparison to the other types of funding. This to a) avoid pressure on wages; b) maintain electoral support; and c) acknowledge that the workers carry the least responsibility for robotization of the three actors.

The funding through companies itself can take different forms. The ‘classic’ form in many welfare states is that the employer’s contribution to unemployment insurance is part of their social security contributions for workers – essentially an alternative take on worker contributions. An alternative would be to create a special tax that is not directly part of payroll contributions. A solidarity tax on profits would be the most straightforward path, although inventive taxing that are more directly related to robots (either on a company or sectoral level) should be investigated.

### *Cost estimate*

In this part we explore a cost analysis of the proposed model. Our purpose is merely to contribute to the discussion of the feasibility of this policy, and the following is to be seen as a rough starting point. Important limitations are that: a) the analysis will be for the costs of a static unemployed population in a single year. This means that they hypothetically all apply at the same time, and no cases from the previous year are carried over; b) the analysis is limited to the cost of the payouts, not related services, or overhead costs. As a reference for the latter, we refer to the example of Mexico City which budgets 5% of the total cost. Our calculation will be cautious and err towards overestimation when deciding variables. We will first show how each tier works individually, and later show how the costs will evolve across them if unemployment rises.

The key controllable variable is the base compensation level (X) in our model. We will both calculate this for a conservative and a ‘popular’ (following the survey) variant. In the conservative estimate, X is one peso above the urban poverty line of November 2021 (3.898+1 peso), while for  $\frac{1}{2}$  X we use 1950 peso, which is above the absolute urban poverty line of 1.879 peso. In the ‘popular’ variant, we take X to be the median of our survey (7000 peso).

Another key variable will be the time spend (Y), which is unpredictable as it depends on when the beneficiaries find work. We will first work with three ranges: an unrealistic minimum (all one month), a realistic middle (half of Y), and an unrealistic maximum (all take maximum time). It must be noted that although an exact number can't be given for Nuevo León (the data works with ranges, see INEGI, 2021), if we take the average of the ranges and round 'more than a year' down to 12 months, the average time would be slightly over 2.4 months. Given the policy pays per month, it would thus be in line with our 'realistic' middle of 3 months for tier one.

For the initial calculation of the tiers, we will first use the third trimester of 2021 unemployment rate of 4.619% (reflecting the pandemic), or 132.416 people for tier 1 of the model (0-5% unemployment) and take a middle number of 7.5% for tier two (5-10%), and 17.5% for tier 3 (10-25%). In a later calculation more intervals will be given.

The last estimation is of the number of clients. Due to lack of data, we must start from the unrealistic assumption that all are eligible (and not quit voluntarily or committed fraud). Even in this scenario, not everyone would apply to this policy. Given there is no national president, we will take the unemployment take up rate of 73% of the U.S. (Auray, Fuller, 2020).

For Tier one this results in 96.663 beneficiaries, likely a large overestimation of the roll-out costs of the program in NL (Mexico City budgeted this for 4.8%), since this program has existed for decades in the U.S. The calculation for tier one is in table 2.

Table 2.

*Cost calculation of first tier*

Base amount	Min time (1 month)	Mid time (3 months)	Max time (6 months)
Conservative: 3899	376.889.037 \$	1.130.667.111 \$	2.261.334.222 \$
Popular: 7000	676.641.000 \$	2.029.923.000 \$	4.059.846.000 \$

*Source:* Own elaboration (2021).

In tier two, there are more beneficiaries (156.956) and larger timespans, but the payment becomes regressive to around half the original number. This can best be done percentage wise to even out the relative loss as time goes on and people have less savings. If we take a 0.06 percentage change per month, for a conservative payment that means a regression from 3899 to 1974 over 12 months: and for the popular variant from 7000 to 3544 over 12 months. This creates the following cost calculation rounded for readability to 1 peso, see table 3.

Table 4.

*Cost calculation second tier.*

Base amount	Min time (1 month)	Mid time (6 months)	Max time (12 months)
Conservative: 3899	611.971.444 \$	3.163.178.216 \$	5.345.356.318 \$
Popular: 7000	1.098.692.000 \$	5.678.956.879 \$	9.596.694.786 \$

Source: Own elaboration (2021).

The calculation for tier three is like the first one and starts from half the original payment given to 366.230 people. Our middle time range is likely an overestimation, as the duration of unemployment does not necessarily increase at the same rate as its volume. See table 5:

Table 5.

*Cost calculation third tier*

Base amount	Min time (1 month)	Mid time (12 months)	Max time (24 months)
Conservative: 1950	714.148.500 \$	8.569.782.000 \$	17.139.564.000 \$
Popular: 3500	1.281.805.000 \$	15.381.660.000 \$	30.763.320.000 \$

Source: Own elaboration (2021).

Having established the basic functioning of each tier, we can now show the variation of two uncontrollable variables: unemployment rate and take-up rate, which allows us to see how the adaptive model controls costs. For the second we will add a version with a 50% take up rate which is representative for an implementation scenario. In the following calculation we will only include the ‘realistic’ duration variable, using 3 months for tier one, and using two ranges in tier II (3-6 months) and III (6-12 months), as we are uncertain how much the average duration would increase. Table 6 will show the rounded conservative (3899-peso base) cost at 1% intervals of the unemployment rate, using the population of the unemployment numbers for the third semester of 2021 (INEGI, 2021) as a base with 1% representing 28668 people.

Table 6.

*Evolution annual costs. Tier I in green, Tier II in orange, Tier III in red.*

Unemployment	Annual cost at 73% take up rate		Annual cost at 50% take up rate	
2 %	489.577.935		335.329.596	
3 %	734.371.815		502.994.394	
4 %	979.167.567		670.659.192	
5 %	1.151.981.716	- 2.018.798.913	789.030.081	- 1.444.385.578
6 %	1.382.382.463	- 2.530.566.756	946.836.097	- 1.733.262.693
7 %	1.612.772.201	- 2.952.314.447	1.104.642.113	- 2.022.139.809
8 %	1.843.172.947	- 3.374.082.291	1.262.448.129	- 2.311.016.924
9 %	2.073.573.694	- 3.797.865.463	1.420.254.145	- 2.599.894.040
10 %	2.448.529.200	- 4.897.058.400	1.677.078.000	- 3.354.156.000
11 %	2.693.386.800	- 5.386.773.600	1.844.785.800	- 3.689.571.600
12 %	2.938.244.400	- 5.876.488.800	2.012.493.600	- 4.024.987.200
13 %	3.183.090.300	- 6.366.180.600	2.180.201.400	- 4.360.402.800
14 %	3.427.947.900	- 6.855.895.800	2.347.909.200	- 4.695.818.400
15 %	3.672.805.500	- 7.345.611.000	2.515.617.000	- 5.031.234.000

Source: Own elaboration (2021).

This analysis shows us that the adaptability of the model offers a relatively smooth increase in costs when unemployment rises, while allowing more people to stay in the program for a longer period. Notice the jump between tiers from 9 to 10 percent. The cost for a six-month average unemployment (second range of 9% and first of 10% onwards) drops until 13% unemployment. This also shows how in the conservative variant the objective of the policy changes from poverty prevention to survival, with is avoided in the popular variant.

## 5. - CONCLUSIONS

This paper explored the feasibility of unemployment insurance in Nuevo León in the context of new societal challenges such a robotization, using a mixture of literature study, a survey and cost calculation. Our general conclusion is that UI is politically feasible, given the policy design and marketing are adapted to the context. This requires a design that protects from poverty while keeping costs and administrative complexity manageable, while positioning the policy in a way that captures popular support. We proposed a model of UI that is adaptable to the labor market, offering a relatively smooth cost transition while helping increasing numbers of people.

Exact costs are hard to estimate due to many variables as well as incomplete data, and are likely to err towards over estimation, given the assumed high rates of take up and full eligibility. Still, our conservative estimation is that if our conservative model was implemented during the pandemic (4-5% unemployment) it would have an annual cost of around one billion pesos. It could operate at roughly half of that cost under favorable economic conditions. If the unemployment rate would double, that cost would go up to roughly three billion pesos while helping people for a much longer duration. The policy does lose much of its protective capacity as the crisis increases, with the alternative of a more generous model, that would have a cost of roughly two billion pesos during the recent pandemic crisis operating at full capacity.

To further the discussion more research would be required. New surveys that capture public sentiment after the Covid19 experience would complete the understanding of popular support. The cost calculation would also benefit from more accurate estimates regarding the duration of unemployment in escalated scenarios, as well as of benefits and pay-back effects. Finally, depending on how political actors estimate the feasibility of different funding options and more accurate data on the state's finances after the current crisis, the fiscal consequences of this policy could be estimated. While the costs are manageable, some form of additional tax is likely needed.

To conclude, our analysis leads us to believe that the adaptation of unemployment insurance is due, and new societal challenges both provide the need and opportunity to politicize this issue. While a federal rollout would be preferable and fill a gap in the social policy landscape, state level implementation in the industrial context of Nuevo León is feasible. However, we must be aware that its function is to protect against short-term social degradation, not to tackle the root causes of a precarious labor market. In the case of robotization, unemployment insurance offers a realistic but incomplete solution, and is best

envisioned as part of a broader response (see Ghys et al., 2021). Additionally, like most social security programs this still assumes formal unemployment, which limits its redistributive effect.

## REFERENCES

- Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B. (2019). *Social programs, poverty eradication and labour inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean*. ECLAC Books. Santiago: United Nations Publishing.
- Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, 189*. Paris: OECD Publishing.
- Auray, S. & Fuller, D. (2020). Eligibility, Experience Rating, and Unemployment Insurance Take-up. *Quantitative Economics, 11*(3), 1059-1107.
- Autor, D. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives, 29*(3), 3-30. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.3.3>
- Bardach, E. (2001). *Los 8 pasos para el análisis de Políticas Públicas*. CIDE.
- Bensusán, G. (2014). El seguro de desempleo en México. Opciones, características, ventajas y desventajas. *Macroeconomía del Desarrollo series, 151*. Santiago: ECLAC.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. London: W.W. Norton.
- Cecchissi, S., Filgueira, F. & Robles, C. (2014). *Social Protection systems in Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations Publishing.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2021). *Retiros parciales IMSS*. <https://www.gob.mx/consar/articulos/retiros-parciales-97089>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - CONEVAL (2021). *Líneas de Pobreza por Ingresos México 1992 (enero) a 2021 (diciembre)*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC (2019). *Social Panorama of Latin America, 2019*. United Nations Publishing.
- Frey, C., & Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/1314>
- Gans, H. (1995). *The war against the poor*. BasicBooks.
- Garland, D. (2014). The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government. *European Journal of Sociology, 55*(3).
- Ghys, T., Cools, P., Inzunza, B. & Wright, C. (2021). Confronting Robotization in Mexico. *Tla-Melaua, 49*.
- Horton, T. & Gregory, J. (2010). Why solidarity matters: the political strategy of welfare design. *The Political Quarterly, 81*(2).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Gaceta oficial de la Ciudad de México, No. 523 Bis*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI (2021). *Indicadores de ocupación y empleo. Cifras oportunas durante octubre de 2021*. Comunicado de prensa núm 697/21. INEGI.
- Inzunza, A. (2018). Cultural Perceptions on Poverty in the City of Monterrey, Mexico. In T. Ghys, A. Hernandez & V. Cuevas (Coord). *Poverty and Politics: North Mexican and international observations*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Johannessen, J.A. (2018). *Automation, innovation and economic crisis. Surviving the fourth industrial revolution*. New York: Routledge.

- Küpper, D.; Lorenz, M.; Knizek, C.; Kuhlmann, K.; Maue, A.; Lässig, R. & Buchner, T. (2019). *Advanced Robotics in the Factory of the Future*. Boston Consulting Group. <https://www.bcg.com/publications/2019/advanced-robotics-factory-future>
- Leduc, S., Liu, Z. (2020). *Can Pandemic-Induced Job Uncertainty Stimulate Automation?* Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 2020-19.
- Nedelkoska, L., Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 202*. Paris: OECD Publishing.
- Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. México City: Debate.
- OECD (2022). *Population with tertiary education (indicator)*. <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>
- Rees-Jones, A., D'Attoma, J., Piolatto, A., Salvadori, L. (2020). *COVID-19 Changed Tastes for Safety-Net Programs*. NBER Working Paper No. 27865. Cambridge: NBER.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work*. G. P. Putnam's Sons.
- Royce, E. (2015). *Poverty and power. The problem of structural inequality*. Rowman & Littlefield.
- Sedik, T.S., Yoo, J. (2021). *Pandemics and Automation: Will the Lost Jobs Come Back?* IMF Working paper 21/11. International Monetary Fund.
- Standing, G. (2017). *Basic Income: And How We Can Make It Happen*. Pelican: Milton Keynes.
- Van Breugel, G. (2016). Unemployment protection systems: the experiences of developed and transition countries. In A. Isgut & J. Weller (Ed.) *Protection and training Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia* (pp. 33-67). United Nations – ECLAC.
- Valencia, E., Foust, D., Tetreault, D. (2012). *Social Protection systems in Latin America and the Caribbean. Mexico*. ECLAC. Santiago: United Nations Publishing.
- Velásquez, M. (2016). An analysis of unemployment protection in Latin America. In: Isgut, A., Weller, J. (2016). (Eds.). *Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia*. ECLAC Books, No. 140. Santiago: United Nations Publishing.
- Vodopivec, M. (2013). Introducing unemployment insurance to developing countries. *IZA Journal of Labor Policy* 2013, 2(1).

# Evaluación de procesos de la implementación del programa Ser Pilo Paga en la Universidad Del Valle<sup>1</sup>

Process evaluation of the implementation of the Ser Pilo Paga program at the Universidad del Valle

Luis Alberto, Pérez Bonfante<sup>2</sup>; Michelle, Castrillón Córdoba<sup>3</sup>;

## RESUMEN

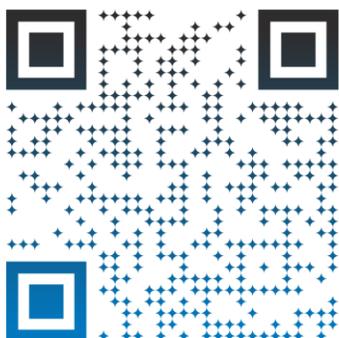
El presente artículo examinó la implementación del programa Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle durante el periodo 2015-2018, a través de un ejercicio de evaluación de procesos. Esta investigación siguió un enfoque interpretativo apoyado en diversas técnicas, como análisis documental, entrevista semiestructurada y análisis descriptivo. La aplicación de la metodología generó resultados en dos niveles, el primero relacionado con la lógica del programa y el segundo, con la población beneficiaria, desde la perspectivas cuantitativa y cualitativa. Entre las conclusiones se encuentra que el programa no alcanzó las metas planificadas y, en el caso de la Universidad del Valle se presenta un acierto en términos de motivación, oportunidad y financiamiento con situaciones emocionales y académicas adversas.

**Palabras claves:** educación superior, evaluación de procesos, Ser Pilo Paga, Universidad del Valle

## ABSTRACT

This article examined the implementation of the Ser Pilo Paga program at the Universidad del Valle during the period 2015-2018, through a process of evaluation exercise. This research followed an interpretative approach supported by various techniques, such as documentary analysis, semi-structured interview, and descriptive analysis. The application of the methodology generated results at two levels the first related to the logic of the program and the second, with the beneficiary population, from a quantitative and qualitative perspective. Among the conclusions is that the program did not reach the planned goals, and, in the case of the Universidad Del Valle, a success is presented in terms of motivation, opportunity and funding with adverse emotional and academic situations.

**Keywords:** Higher education, process evaluation, Ser Pilo Paga, Universidad del Valle.



Fecha de recibido: 25/06/2022

Fecha de revisado: 10/07/2022

Fecha de aceptado: 07/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Pérez Bonfante, L., A. & Castrillón Córdoba, M. (2023). Evaluación de procesos de la implementación del programa Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 128-156. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-6>

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto “Análisis del acceso a la educación superior a través del programa Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle 2015-2018”. Trabajo de grado, iniciado en feb 2020 y finalizado en enero de 2021.

<sup>2</sup> Doctor en ciencias sociales por FLACSO (Buenos Aires-Argentina). Docente Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias de la Administración de la **Universidad del Valle, Colombia**. Correo electrónico: luis.alberto.perez@correounivalle.edu.co. ORCID: 0000-0001-7095-3577

<sup>3</sup> Magister en Políticas Públicas y Economista por la **Universidad del Valle, Colombia**. *Analista, Alcaldía de Santiago de Cali*. Correo electrónico: michelle.castrillon@correounivalle.edu.co. ORCID: 0000-0003-2467-8361.

## 1. - INTRODUCCIÓN

El acceso a la educación superior para jóvenes con bajos ingresos, en diferentes países de América Latina, es afectado por aspectos asociados con el desempeño académico, la finalización o grado de la educación media y el nivel de educativo alcanzado por sus madres (Ferreyra et al., 2017). A fin de aumentar el acceso a la educación superior por parte de estos jóvenes, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia creó en el 2014, el programa Ser Pilo Paga (SPP en adelante) con el propósito de lograr una educación superior inclusiva, convirtiéndose en una de las estrategias para avanzar en la meta de “ser el país más educado de América Latina en el 2025”. No obstante, este tipo de alternativas, pensadas con un enfoque de financiación a la demanda, en las que se asignan créditos educativos focalizados, siguen la misma línea de las políticas diseñadas en años anteriores y cuyos avances en materia de reducción de la brecha de acceso han sido mínimos (Mora y Múnera, 2019; Castrillón, 2020).

Es por esto, que se hace necesario visibilizar cuáles fueron las implicaciones que generó el programa SPP sobre el acceso a la educación superior y principalmente sobre sus beneficiarios, así como identificar si la implementación, operatividad y demás dinámicas internas en el funcionamiento del programa, tal y como fue planteada permitió generar el valor propuesto desde su formulación.

En este sentido, el presente artículo realiza una evaluación de procesos alrededor de la implementación del programa SPP en la Universidad del Valle durante el periodo 2015 - 2018. Para esto se plantearon tres objetivos: *i)* construir las cadenas de valor y entrega del programa SPP durante las cuatro cohortes ofertada, *ii)* identificar los cambios presentados y sus incidencias en los resultados del programa y *iii)* Analizar la implementación del programa SPP en la Universidad del Valle durante su vigencia. La hipótesis de esta investigación consiste en que los cambios en la implementación del programa SPP fueron insuficientes. En el caso de la Universidad del Valle, además de no aumentar la cobertura en la población objeto del programa, se presentan efectos emocionales negativos en los beneficiarios.

## 2.-FUNDAMENTO TEÓRICO

En los últimos años, el acceso a la educación superior por parte de personas con escasos recursos económicos ha aumentado en Colombia y en diferentes países de América Latina. Sin embargo, los jóvenes con mayores ingresos siguen presentado mayores probabilidades para acceder a este nivel de

educación (Ferreyra, Avitabile, et al, 2017; Álvarez, 2019; Laajaj, Moya y Sánchez, 2018; Corredor, Álvarez y Maldonado, 2019), al punto de que solo el 10% de las personas de estrato socioeconómico 1 - hogares con menores recursos económicos- del país logran acceder a la educación superior, una vez finalizada su educación media y después de presentada la prueba Saber 11, cuando más del 50% de los jóvenes pertenecientes a estratos 5 y 6 acceden a este nivel educativo (Ferreyra, Avitabile, et al, 2017; Londoño, Rodríguez y Sánchez, 2017).

En este contexto, el programa SPP se concibe como una política de acceso a la educación superior que consiste en la asignación de créditos-beca condonables para que estudiantes con mejores resultados en las pruebas Saber 11 (evaluación de competencias a estudiantes de último grado de educación media) con bajos ingresos económicos, puedan ingresar a universidades con la distinción de acreditación de alta calidad (DNP, 2016). Lo anterior, con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad que persisten en el acceso, pues como la literatura ha demostrado, la educación superior representa uno de los principales medios que impulsa la movilidad de los individuos a través del desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades futuras (Blau y Duncan, 1967; Becker y Tomes, 1986; Nina y Grillo, 2000; Guerrero, 2020, Viáfara, 2006; Malagón, 2006; Blanco et al, 2008 Vivas, 2008).

Respecto a la revisión de programas o políticas públicas implementados por el Gobierno en el sistema de educación superior, con miras a aumentar la movilidad social de los más desventajados, a partir del análisis de los antecedentes de las apuestas en materia de educación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2010, Mora (2015) afirma que estas terminan siendo un esfuerzo de masificación de la educación superior que configura un modelo segmentado y jerárquico reproduciendo la desigualdad ya existente.

Pineda y Celis (2017) realizan un análisis de la universidad alrededor de los créditos educativos SPP y los rankings universitarios Mide. A través de la implementación de una técnica documental, muestran como la adopción de las reformas realizadas a la educación superior están orientadas a un modelo de universidad corporativa que funciona bajo una lógica mercantilista.

Ramos y Parra (2017), siguiendo criterios como cobertura, equidad e igualdad, y articulación discursiva, evidencian que el programa SPP genera un bajo impacto en la cobertura, además de que la forma en la que fue diseñado aborda elementos de exclusión donde estudiantes con un desempeño académico más bajo quedan fuera del programa.

En este sentido, el presente artículo realiza una evaluación de procesos que consiste en analizar la dinámica interna de los organismos de ejecución de una política, programa o proyecto, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes (OCDE, 2002). En detalle, el análisis se centra en los cambios adjudicados al programa durante su implementación, las percepciones de los beneficiarios frente a los mismos, además de las implicaciones en los resultados esperados, enfocándose específicamente en la Universidad del Valle. Este análisis complementa otras investigaciones sobre el programa en materia de financiación (Cocoma, 2017; Mora y Múnera, 2019), de cobertura (Londoño, Rodríguez y Sánchez, 2017; Mora y Múnera, 2018, Laajaj, Moya y Sánchez, 2018), de formulación (Castro, 2016; Bayona y Coba, 2019) y en la centralización como una externalidad del programa.

Por su parte, La Universidad del Valle, universidad en la que centra esta investigación, está ubicada en el Valle de Cauca, el departamento con mayor número de Instituciones de Educación Superior Públicas (IES-P) en el 2015, según cifras del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior. Sin embargo, en 2017, la tasa de cobertura bruta en educación superior fue del 43.9%, cifra muy inferior al promedio nacional de 52.8%. Particularmente, la Universidad del Valle alcanzó el mayor nivel de cobertura de departamento, 20.3% del total de matriculados en 2017. Además, según datos del Anuario Estadístico de la misma universidad, tiene en promedio 25,453 estudiantes por semestre, de los cuales el 64% y 88% pertenecen a estratos socioeconómicos 1 y 2 en la ciudad de Cali y sedes regionales, respectivamente (Universidad del Valle, 2018). Finalmente, la universidad cuenta con el nivel más alto de calidad y la mayor oferta académica de programas del sur occidente colombiano (Universidad del Valle, 2018).

### **3.-MÉTODO**

Con el fin de llevar a cabo la evaluación de procesos aquí propuesta, el análisis se concentró en la dinámica de los organismos implicados en la ejecución del programa, los mecanismos y procesos internos que se generaron a lo largo de las cuatro convocatorias del programa y por tanto en sus beneficiarios, brindando inicialmente un contexto general de los cambios presentados, para pasar a la experiencia evidenciada en el caso de la Universidad del Valle.

A partir del planteamiento de los objetivos, se buscó determinar la lógica con la que el programa fue diseñado, señalando en primera instancia la cadena de valor que da cuenta de la relación secuencial

y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados a partir de la cual se asigna valor público durante el proceso de transformación total que se deriva de la implementación de una política pública o programa (DNP, 2014a) y en segunda instancia, la cadena de entrega que especifica los actores (instituciones o personas) y las relaciones que se establecen entre ellos, a fin de que sea implementada una actividad o un proceso de un sistema (DNP, 2012). Finalmente, conocer la experiencia de los encargados de la implementación del programa y beneficiarios del mismo en la Universidad del Valle.

En este sentido, para el desarrollo del primer y segundo objetivo de esta investigación, se utiliza el análisis documental como técnica de investigación cualitativa siguiendo la metodología planteada por Sandoval (2002) que se despliega en cinco etapas alrededor de la temática relacionada con el problema de investigación que van desde el rastreo de documentos disponibles, su clasificación, selección, lectura en profundidad y cruzada para identificar patrones, tendencias y construir una síntesis comprensiva del tema analizado.

Para este fin, se revisan fuentes secundarias entre las cuales se encuentran documentos académicos y normativos relacionados con el programa (reglamentos operativos, PND 2014-2018, CONPES 3880 de 2016 y 3914 de 2018, evaluaciones de impacto en el corto plazo).

Por otro lado, para la realización del tercer objetivo, se hace un análisis descriptivo de datos secundarios de corte transversal provenientes de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle a sus estudiantes en primer semestre. En detalle, los datos corresponden a variables relacionadas con la identificación personal, situación socioeconómica, datos del hogar e intereses académicos de 705 estudiantes beneficiarios de SPP entre el 2015 y 2018.

Además, como parte del desarrollo del proyecto del cual se deriva la presente investigación, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas por conveniencia a la responsable del área de ingreso de aspirantes a la Universidad del Valle y a estudiantes beneficiarios del programa, con el fin de explorar la experiencia de implementar el programa SPP en dicha institución. En el caso de los estudiantes beneficiarios, se contactaron a 732 estudiantes beneficiarios del programa SPP. Sin embargo, esta solo fue aplicada a un total de 15 estudiantes, toda vez que se alcanzó el criterio de saturación, frente a la densidad y autenticidad de la información obtenida. Los estudiantes se encontraban distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 1.

## Descripción de estudiantes entrevistados

Estudiante	Cohorte de ingreso SPP	Facultad	Sexo	Edad (años)	Municipio de procedencia	Departamento
1	2015	Ciencias de la administración	M	26	Dagua	Valle
2	2016	Salud	F	20	Jamundí	Valle
3	2015	Ciencias de la administración	F	22	Briceño	Nariño
4	2016	Ciencias naturales y exactas	M	21	Ipiales	Nariño
5	2016	Ciencias sociales y económicas	M	21	Cali	Valle
6	2016	Educación y pedagogía	F	21	San Agustín	Huila
7	2016	Ciencias sociales y económicas	F	20	Cartago	Valle
8	2018	ingeniería	F	19	Palmira	Valle
9	2017	Ingeniería	F	19	Sandoná	Nariño
10	2018	Ingeniería	M	19	Unión	Nariño
11	2018	Artes Integradas	M	20	Sevilla	Valle
12	2015	Artes Integradas	F	22	Cali	Valle
13	2016	Ciencias naturales y exactas	M	21	Pasto	Nariño
14	2018	Salud	F	19	Cali	Valle
15	2017	Humanidades	M	20	Cali	Valle

Nota: Elaboración propia (2020).

Siguiendo la metodología de Castrillon (2020), el muestreo aplicado fue por conveniencia y bola de nieve. Por tanto, se buscó la participación de todas las cohortes de ingreso de SPP y de las facultades de la Universidad. Por otro lado, con el fin de mantener el anonimato de los entrevistados, los nombres en los fragmentos presentados en la sección de resultados fueron cambiados.

#### 4.-RESULTADOS

En los siguientes numerales de este acápite, se detallan los resultados logrados mediante la implementación de la metodología y el análisis aquí propuestos en dos niveles: el primero de orden general, asociado con la lógica del programa y el segundo de carácter específico que señala los resultados obtenidos en la Universidad del Valle.

##### *Ser Pilo Paga: Estrategia para el acceso a la educación superior*

A través de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: Todos por un nuevo país, en el que se define la educación como uno de los tres pilares fundamentales por ser un factor determinante en la propuesta de movilidad social planteada en este periodo de gobierno, se fijan metas en educación inicial, media y superior asociadas con temas como la obligatoriedad de la educación hasta el grado once y la gratuidad en las instituciones públicas en este nivel, la articulación de

los diferentes niveles, el aumento de la cobertura en la educación superior y el fortalecimiento de la infraestructura educativa.

En vista que se continúa presentado una gran proporción de jóvenes de bajos recursos (estratos 1, 2 y 3) que no ingresan a la educación superior pese a su buen desempeño académico y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, segundo semestre del año 2014, el MEN pone en marcha el programa SPP, programa de crédito condonable, administrado por el ICETEX, dirigido a población de escasos recursos y con buen desempeño académico medido por las pruebas Saber 11 (Álvarez, 2019).

Figura 1.

*Cadena de valor programa Ser Pilo Paga*

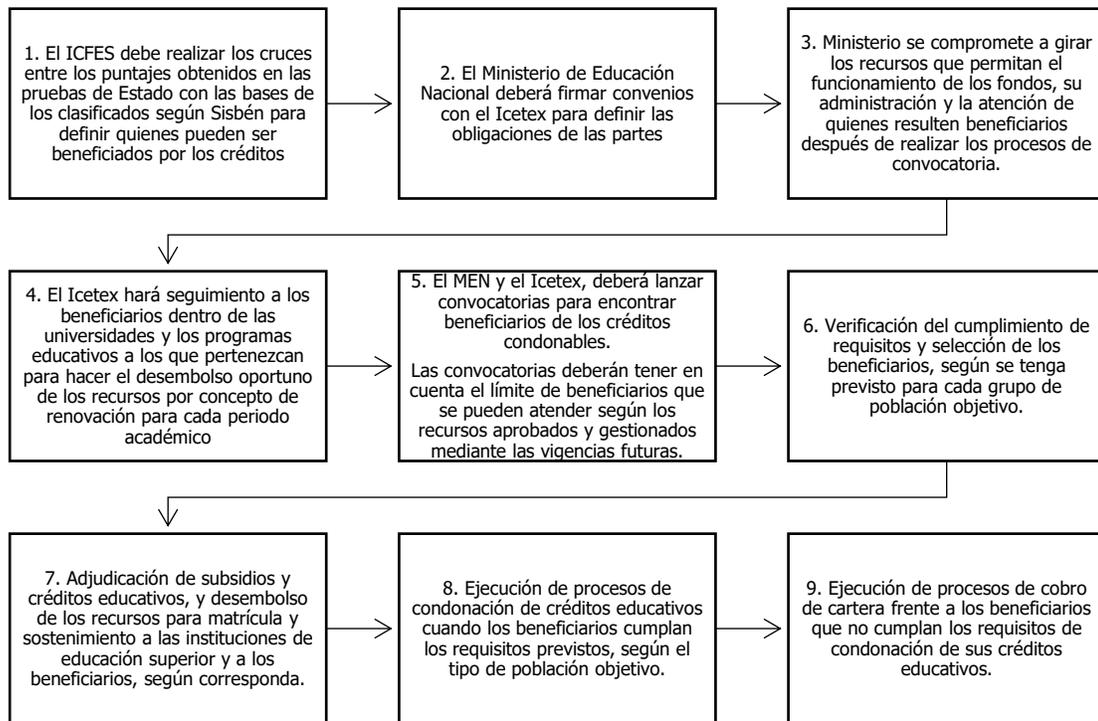
Insumos	Procesos	Productos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos financieros por 3.320.047 millones de pesos para creación de un fondo de financiamiento a la demanda</li> <li>Creditos 100% condonables</li> <li>Administración del fondo por parte del ICETEX</li> <li>Gestión del programa por parte del Ministerio de Educación Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cruces entre los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado con las bases de los clasificados según Sisbén, para definir beneficiarios del crédito condonable.</li> <li>Proceso de entrega y verificación de documentos para su posterior legalización, a través de las universidades.</li> <li>Convenios MEN - ICETEX</li> <li>Convocatorias claras para encontrar beneficiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiación del 100% del valor de la matrícula para la duración total del programa académico de pregrado seleccionado por el beneficiario cualquiera que este fuera.</li> <li>Entrega de subsidio de sostenimiento de acuerdo con la ciudad o municipio de origen del beneficiario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de la cobertura en educación superior de calidad en 10%</li> <li>Creación de 400 mil nuevos cupos en instituciones o programas de pregrado con acreditación de alta calidad. (financiados con recursos públicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento en el acceso a educación superior de la población más vulnerable.</li> <li>Reducción de la brecha de desigualdad en el acceso a la educación superior</li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia con base en Castrillón (2020), PND 2014-2018, CONPES 3880 y Reglamento operativo SPP, 2015.

Para comprender la lógica con la que fue diseñado el programa y cómo se implementaría, se construyen la cadena de valor y la cadena de entrega que se relacionan en las figuras 1 y 2 respectivamente, complementando lo expuesto en el CONPES 3880 de 2016 y el reglamento operativo expedido por el MEN y el ICETEX en 2015.

Figura 2.

Cadena de entrega programa Ser Pilo Paga



*Nota:* Elaboración propia con base en Castrillón (2020) e información descrita en Reglamentos Operativos SPP

De acuerdo con lo expuesto por Castrillón (2020), para el funcionamiento y continuidad del programa SPP, entre 2016 y 2018 se implementaron una serie de acciones desde planeación nacional y el Gobierno, dada la relevancia que se le otorgó al programa como parte fundamental del Pilar “Educación”. Entre estas acciones se resaltan las siguientes:

Creación del CONPES 3880 en 2016 con el objetivo de “garantizar los recursos para el financiamiento de las cohortes de estudiantes del programa SPP y de doce fondos de créditos condonables administrados por el ICETEX” a través de vigencias futuras.

En 2017, radicación de un proyecto de ley con miras a convertir el programa SPP en política de estado (Proyecto de Ley 275 de 2017), aprobado en primer debate por la Cámara de representantes. Este fue archivado por tránsito de legislatura.

En 2018, se radica un nuevo proyecto de ley que busca convertir el programa SPP en una estrategia de largo plazo con el objetivo de incentivar al mérito académico de la población de condiciones socioeconómicas desfavorables (Proyecto de Ley 022 de 2018). No obstante, este no es aprobado en primer debate debido a la decisión del de Gobierno entrante de finalizar el programa por la insuficiencia de recurso presupuesta, “al reconocer que el 50% de ellos no podrían continuar siendo destinados al acceso a la educación superior de una población de apenas 40.000 estudiantes” (Castrillón, 2020, 12).

### ***Programa Ser Pilo Paga: su implementación a través de las cuatro cohortes ofertadas por el programa***

De acuerdo con lo expuesto en el PND 2014-2018, a través del programa SPP se procuraba fomentar el ingreso a la educación superior de personas con bajos recursos socioeconómicos, pero al mismo tiempo con mérito académico (Álvarez, 2019; Laajaj, Moya y Sánchez, 2018). La meta era lograr un aumento en la cobertura de 10 puntos porcentuales (57% en total) y aportar a la creación de 400.000 nuevos cupos en instituciones o programas profesionales con acreditación de alta calidad; en detalle, al final del periodo del PND se esperaba dar cobertura a 40.000 jóvenes (DNP, 2014b). Así, según cifras entregadas por el DNP, la primera convocatoria del programa (2014-2015) benefició a 10.141 jóvenes, la segunda (2015-2016) a 12.715 estudiantes, la tercera (2016-2017) a 8.759 y, por último, la cuarta (2017-2018) benefició a 8.029 jóvenes (CONPES 3914, 2018).

Ahora bien, para la implementación del programa en cada una de estas cohortes, el gobierno nacional expidió un reglamento operativo diferente, con el propósito de especificar el procedimiento a seguir para otorgar los créditos-beca del programa SPP y garantizar la permanencia en los mismos. Con base a estos reglamentos y tomando como punto de partida la cadena de entrega presentada y la primera cohorte, a continuación, se exponen los cambios identificados en los procedimientos internos durante la ejecución de las cuatro cohortes.

En la primera cohorte, la adjudicación del crédito condonable del programa SPP se realiza siguiendo la cadena de entrega esbozada en la figura 2, teniendo en cuenta los siguientes requisitos mínimos para los aspirantes:

Haber realizado la prueba de estado de la educación media- SABER 11 el 3 de agosto de 2014.

Haber obtenido un puntaje igual o superior a 310 en el examen de estado de la educación media – Prueba SABER 11.

Haber sido admitido en una institución de educación superior con acreditación de alta calidad o el programa con este mismo reconocimiento.

Estar registrado en la versión III del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte establecidos por área de la siguiente forma:

Tabla 2.

*Puntaje máximo de SISBEN por área*

No.	Área	Puntaje máximo para participar 2014
1	14 ciudades, son las 14 principales ciudades sin sus áreas metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
2	Resto Urbano: es la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades	56,32
3	Rural	40,75

*Fuente:* MEN – ICETEX (2015). *Nota:* Elaborada con datos provenientes del Reglamento operativo SPP “créditos condonables para la excelencia en la educación superior” MEN – ICETEX, 2015

El proceso en el que se enmarca, en principio, la adjudicación y ejecución del crédito condonable SSP contempla las siguientes etapas, subprocesos y participantes, que a su vez refleja el desarrollo del mismo.

Tabla 3. *Descripción de Etapas del crédito condonable Ser Pilo Paga*

Etapas	Subproceso	Participante
Adjudicación de los créditos condonables:	Convocatoria	ICETEX - MEN
	Verificación de requisitos	ICETEX
	Criterios de adjudicación	Junta administradora
	Publicación	ICETEX
	Legalización (pagaré y carta de instrucciones)	IES - beneficiario

Etapa	Subproceso	Participante
Desembolso del crédito	Desembolso de matrícula.	IES
condonable	Desembolso de sostenimiento.	Beneficiario
Renovación del crédito y actualización de datos semestre a semestre	Renovación del crédito al iniciar un nuevo periodo académico. Actualización permanente la información de datos básicos	Beneficiario
Condonación del crédito	Certificación de graduación del beneficiario. Recuperación de cartera en el caso de los que no cumplan con los requisitos de condonación.	IES ICETEX

*Fuente:* MEN – ICETEX (2015). Nota: Elaborada con datos provenientes del Reglamento operativo SPP “créditos condonables para la excelencia en la educación superior” MEN – ICETEX, 2015

Tabla 4.

*Descripción de cambios presentados durante la implementación del programa Ser Pilo Paga por cohorte*

**Ser Pilo Paga 2 (2015)**

- Se hace mayor énfasis en las garantías de los recursos y del MEN como garante y gestor.
- Se aclara cuál deberá ser el valor por girar por los costos asociados a las IES públicas por cada estudiante beneficiario.
- Ajustes en el subsidio de sostenimiento de beneficiarios que se desplazan del lugar de residencia de su núcleo familiar (4 salarios mínimos mensuales legales vigentes y se realizará en dos desembolsos durante el semestre).
- Ajustes en las funciones del MEN e ICETEX con relación al seguimiento y legalización del crédito condonable, respectivamente. Además, mayor asesoría y asistencia técnica a los beneficiarios, los funcionarios de las IES y la comunidad universitaria.
- Solicitud de remisión a la IES de un plan de gestión con proyectos para garantizar la permanencia estudiantil de los beneficiarios del programa ante el ICETEX.
- Se incluye como requisito el hecho de ser colombiano. El puntaje mínimo de las pruebas Saber 11 aumenta a 318, mientras los puntajes máximos del SISBEN se mantienen.
- Manifestación de cumplimiento del “Código de Honor del Pilo”, a través del cual asume las responsabilidades que le son adjudicadas como beneficiario del programa.

**Ser Pilo Paga 3 (2016)**

**Ser Pilo Paga 4 (2018)**

- Se adicionan a los montos financiados por el MEN, el valor del cupo que hace referencia al valor a girar por los costos asociados a las IES públicas por cada beneficiario del programa.
- Aumenta el puntaje mínimo en las pruebas SABER 11 a 342 puntos.  
Aumentan la cantidad de documentos requeridos al beneficiario para la legalización del crédito condonable.
- Se fortalecen aspectos de la cadena de entrega correspondientes a la etapa de desembolso del crédito y la condonación de este, etapas en las que:  
Se inicia la implementación de una tarjeta recargable que es asignada a los beneficiarios para el desembolso del apoyo de sostenimiento.  
Aumentan las obligaciones de los beneficiarios. Se describe de forma detallada el procedimiento a seguir para solicitar la suspensión temporal de sus estudios.
- Se especifican las condiciones que rigen la composición de las cuotas a pagar al ICETEX mensualmente, en el caso de quienes no cumplan con los requisitos de condonación.
- Aumenta el puntaje mínimo en las Pruebas SABER 11 a 348 puntos.
- Se asigna un nuevo costo de cupo a reconocer por estudiantes en IES pública para la vigencia 2018.
- Se asignan puntajes especiales para estudiantes de la zona de Mocoa (Pilos por Mocoa) debido al Estado de Emergencia social y ecológica declarado en este municipio. También se asignan requisitos especiales a la zona Pacífico (todos somos PAZcífico) con el fin de promover el desarrollo del litoral pacífico a través de oportunidades de acceso a la educación superior.
- El crédito se adjudica de manera inmediata a los estudiantes, una vez salgan los resultados de las Pruebas Saber 11. Lo único que debe hacer el beneficiario es diligenciar el formulario de aceptación del crédito una vez cumpla con los requisitos de SPP.

---

*Fuente:* Elaboración propia (2020). Nota: Elaborada con datos provenientes de Reglamentos operativos SPP y Mora y Múnera (2019).

De acuerdo con lo expuesto en la Tabla 4, se puede evidenciar que los primeros cambios realizados buscan precisar la población beneficiaria, el reglamento se vuelve más específico en términos de los requisitos mínimos y se establecen más obligaciones para los beneficiarios de una cohorte a otra. Es en la tercera cohorte, año 2016, donde se hacen evidentes los problemas de financiamiento y, por tanto, se presentan ajustes orientados a obtener respaldo para la financiación y sostenimiento del programa, además de cambios enfocados principalmente en la etapa de adjudicación del crédito.

Por último, en la cohorte cuatro se hace necesario establecer la fuente y administración del fondo para financiar el acceso y permanencia de los beneficiarios, a fin de dar continuidad al programa y lograr 40.000 cupos. Se termina por modificar la cadena de entrega en la etapa de adjudicación, agilizando el procedimiento para los beneficiarios y ajustando las brechas en los costos de cupos entre IES privadas y públicas.

De acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto de corto plazo realizada al programa en el año 2016, un año y medio después de iniciada su implementación, encontró que el programa ha mostrado resultados bastante positivos en el corto plazo en términos de acceso y permanencia en educación superior. Los resultados de este estudio encontraron que el programa incrementa la probabilidad de acceso a una IES acreditada en cerca de 31,8%, y disminuye la probabilidad de ausentarse después del primer semestre en cerca de 7 puntos porcentuales (Álvarez et al, 2017).

Sin embargo, pese a los resultados derivados de esta evaluación, la implementación al finalizar el periodo 2014-2018, no alcanza los productos esperados en términos de tasa de cobertura y cantidad de cupos, pues se esperaba generar 400.000 cupos nuevos para población de escasos recursos de los cuales se generaron 40.000.

Pese a la implementación de cambios durante la vigencia del programa, 2015-2018, la financiación mantuvo una orientación a la demanda, lo cual soporta resultados de orden individual (Arrubla y Uribe, 2015). Al mismo tiempo, Corredor, Álvarez y Maldonado (2019) indican la presencia de barreras de orden simbólico en los estudiantes durante el desarrollo del programa que no fueron tenidas en cuenta.

### ***Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle.***

El programa SPP en la Universidad del Valle inició su implementación en el año 2015 con los primeros admitidos beneficiarios del programa, pertenecientes a la cohorte 1 y quienes siguieron el procedimiento expuesto en la cadena de entrega. Por su parte, los últimos beneficiarios SPP, debido a la suspensión del programa, fueron admitidos para el segundo semestre del 2018 y el procedimiento que siguieron difiere de la cadena de entrega inicial en los cambios resaltados en el apartado anterior.

A continuación, se describen las cifras reportadas por la Universidad del Valle para el programa SPP durante las cuatro cohortes (2015-2018), entre las cuales se analizan las variables asociadas con las características sociodemográficas y de contexto de los estudiantes admitidos. Seguidamente, se exponen experiencias de los beneficiarios y de la implementación de estos procedimientos a cargo de la oficina responsable en la universidad.

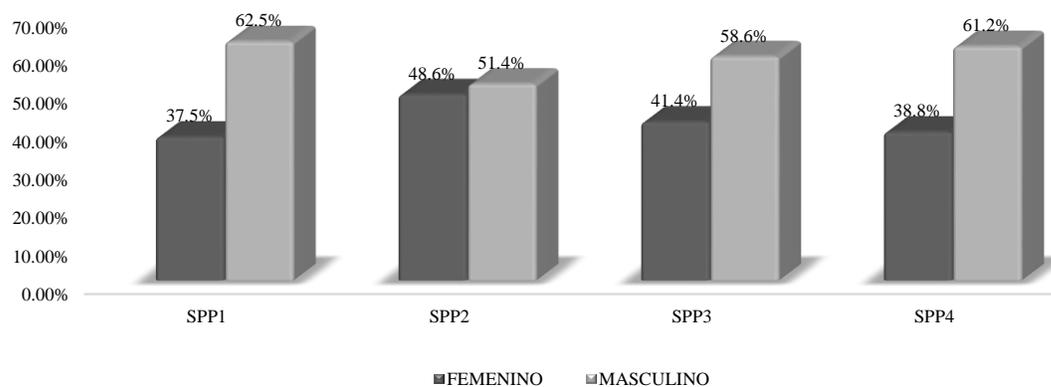
Por un lado, la admisión de estudiantes pertenecientes al programa SPP a la Universidad del Valle durante el periodo 2015 a 2018 no fue en aumento, resultado contradictorio teniendo en cuenta que es la institución de mayor alta calidad y oferta académica, la población objeto de universidad es de escasos recursos (estratos 1 y 2) y los valores de las matrículas según SPP, son más bajos que en el ámbito privado. En el primero, 120 estudiantes (17%), en el segundo 358 (51%), en el tercero 111 (16%) y el último 116 (16%).

De otro lado, según datos de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle, la distribución regional de estudiantes del programa SPP durante el periodo 2015 a 2018 se concentra en dos departamentos, Valle del Cauca: 48,9% y Nariño: 32,6%. El restante 18,5% corresponde a jóvenes procedentes de otros 16 departamentos de Colombia como Bolívar, Putumayo, Norte de Santander y Bogotá.

Según lo observado en la figura 3, los estudiantes pertenecientes al programa SPP en la Universidad del Valle, durante la vigencia 2015 a 2018, son en su mayoría de sexo masculino en cada una de las cohortes; los años inicial y final es donde especialmente se destaca la dominación (25,0% y 22,4%, respectivamente). Estas cifras evidencian la brecha en el acceso entre hombres y mujeres.

Figura 3.

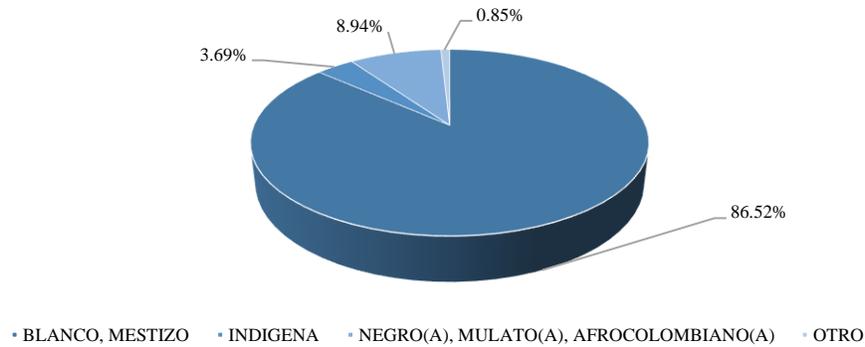
*Distribución de estudiantes beneficiarios de Ser Pilo Paga admitidos por sexo y cohorte 2015-2018.*



*Nota:* Elaboración propia (2020) con datos provenientes de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle entre el 2015 y 2018.

Figura 4.

*Distribución de admitidos por etnia 2015-2018*

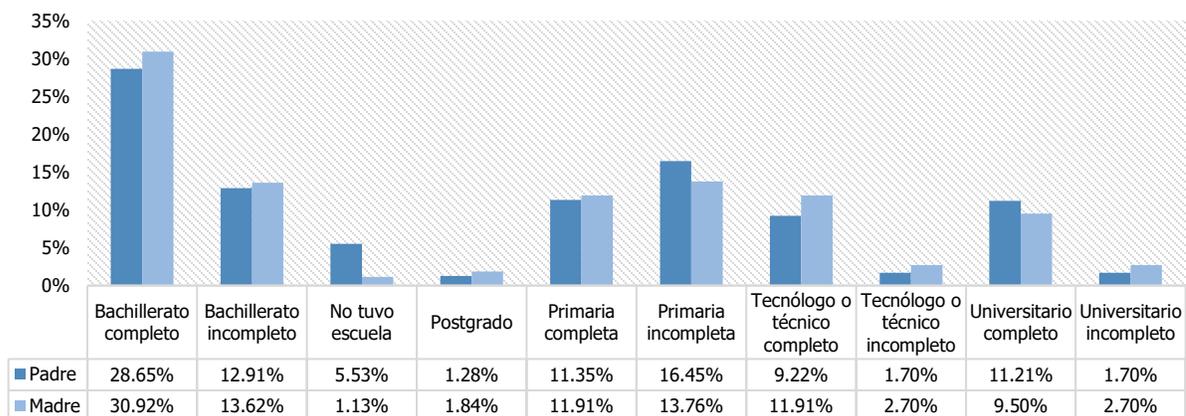


*Nota:* Elaboración propia (2020) con datos provenientes de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle entre el 2015 y 2018.

En términos de tipo de autorreconocimiento étnico, según se observa en la figura 4, el tipo de etnia que predomina es blanca o mestiza (86,52%). Las etnias negra, mulata, afrocolombiana e indígena, de mayor presencia en la región del pacífico colombiano, alcanzan el 12,63%. En el caso de la Universidad del Valle, el programa SPP asiste marginalmente el acceso de las etnias menos favorecidas de la región.

Figura 5.

*Distribución según nivel educativo de padres y madres de admitidos 2015-2018*

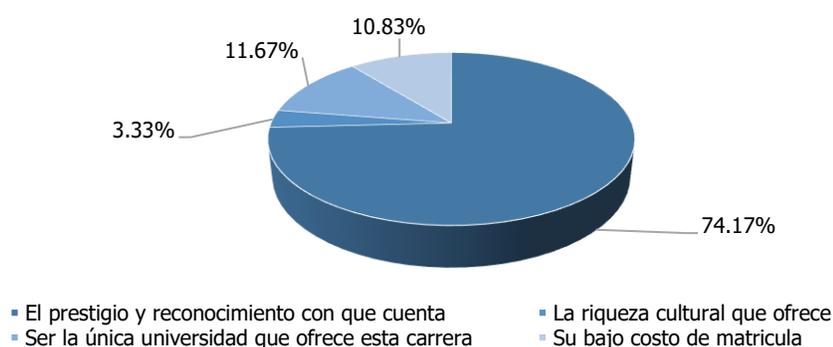


*Nota:* Elaboración propia (2020) con datos provenientes de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle entre el 2015 y 2018.

Por su parte, el nivel educativo de madres y padres de estudiantes del programa SPP en la Universidad del Valle, durante la vigencia 2015 a 2018 observado en la figura 5, señala que padres y madres alcanzan tasas del 21,7% y 23,2%, respectivamente en estudios superiores. Por tanto, la mayoría de los beneficiarios del programa SPP en este caso, provienen de hogares sin estudios superiores.

*Figura 6.*

*Motivo de elección de la universidad de admitidos 2015-2018*



*Nota:* Elaboración propia (2020) con datos provenientes de la encuesta de caracterización socioeconómica aplicada por la Universidad del Valle entre el 2015 y 2018.

Finalmente, de acuerdo con la figura 6, los tres principales motivos de elección de Universidad del Valle por estudiantes del programa SPP son el prestigio y reconocimiento de la institución (74,17%), la única institución en ofrecer el programa de estudios (11,67%) y el bajo costo de la matrícula (10,83%) que tienen los estudios en la Universidad del Valle. En este caso, se confirma lo expuesto por Álvarez (2019) y Laajaj, Moya y Sánchez (2018) sobre la elección de instituciones con mayor reconocimiento y valor de los estudios, respectivamente.

***Percepciones de la implementación del programa SPP en la Universidad del Valle***

Teniendo en cuenta la descripción de los procedimientos realizados en el apartado anterior, las principales razones operacionales que resaltan por su influencia sobre los resultados, se relacionan con los requisitos de selección y la financiación (procedencia y montos a financiar). Así, por ejemplo, la jefa del área de registro académico de la Universidad del Valle resalta las limitaciones que presentan los

criterios de selección de los beneficiarios del programa, donde se han evidenciado casos en los que la asignación del crédito se da a quienes cuentan con mejores condiciones en términos de ingresos:

(...) Entonces son cosas que uno dice que no están bien, no digo que sea la mayoría pero el filtro me parece que no fue bien dado, porque, yo lo dije en una reunión con el Ministerio alguna vez, eso deben plantearlo para colegios, para las estratos de los colegios porque difícilmente, la niña que llegaba en la Prado, que registró la habitación en Ciudad Bolívar, que fueron a hacerle la visita domiciliaria, y ella allí tenía ropa, tenía todo, cuánto, o sea cuánto le cuesta alquilar una habitación en Ciudad Bolívar y la van a buscarla y la niña está en la universidad entonces difícilmente esa persona va a estudiar en colegios estratos 1 y 2 (...) (Funcionaria Universidad del Valle)

Los criterios que maneja el programa también pueden estar dejando por fuera a jóvenes que por sus condiciones también necesitan de apoyo del Estado para acceder a la educación superior, como lo señala la misma funcionaria:

(...) y finalmente también pues se hace excluyente desde que si por ejemplo el papá es un taxista que con mucho esfuerzo paga su EPS no tiene derecho porque puede pagar supuestamente su EPS, las empleadas de servicio doméstico que quien las vincula tiene la obligación de pagar la EPS, los hijos de ella no pueden acceder porque supuestamente pertenecen a una mejor familia porque tienen EPS, o sea, ya de entrada el servicio de la EPS lo clasifican como si fuera una cosa demasiado ostentosa, entonces esas son las cosas que uno ve que pasan y que finalmente (...) (Funcionaria Universidad del Valle).

Respecto a la financiación del programa, parece no haberse tenido en cuenta en su formulación, aspectos como la fuente de sus recursos, su destinación final, los sobre costos y por ende el respaldo para su sostenimiento y continuidad. Además de la exclusión de gran parte de la población objetivo que se pudo haber generado por no utilizar de forma eficiente los recursos ya disponibles. Por ejemplo, en su implementación, el paso de una cohorte a la otra terminó ascendiendo a un monto equivalente a 3.320.047 millones de pesos, recursos con los que, en otras condiciones, se atendería a una cantidad de jóvenes mucho mayor a la beneficiada inicialmente por SPP (Martínez, 2018).

En línea con lo expuesto, la jefa del área de registro académico de la Universidad del Valle expone lo siguiente:

(...) Lo último que leí hace como un mes era que la deuda que había era insostenible y tiene que serlo porque cómo le vas a financiar tantos millones a una persona que de entrada no sabes cómo los va a pagar. Entonces no hay garantías del recurso como tal, entonces digamos que me pareció siempre que fue una política muy al azar muy a la carrera (...) (funcionaria Universidad del Valle).

Esto también pudo verse reflejado en las causas de la suspensión del programa, pues en últimas los recursos que garantizaban el desarrollo de las cuatro cohortes del programa durante el periodo académico de cada una de ellas consideradas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2018-2021, pese a que fueron aprobados por el CONFIS en 2016 y 2017, el programa termina estando desfinanciado por alrededor de 2 billones de pesos, razón por la cual el Ministerio de Educación Nacional del nuevo gobierno en cabeza de Iván Duque Márquez, decide suspender el programa y reemplazarlo por uno nuevo (Generación E) (El Tiempo, 2018; Semana, 2018).

En términos de procedimiento, en el caso de los Pilos que se suman como aspirantes a la Universidad del Valle y que incluso podría extenderse a otras, las implicaciones que tiene la financiación por parte de SPP a futuro en caso de no cumplir con las condiciones de condonación termina por alejar a los beneficiarios de acceder al mismo programa, como lo expone la funcionaria de la Universidad del Valle entrevistada.

(...) nosotros aquí ¿qué teníamos? a mucha gente inscrita de Pilo, mucha gente admitida y finalmente los pilos que quedaban y se registraban todo su proceso para hacerse beneficiarios del programa eran muchos menos (...) porque (...) te liquidan en el recibo de matrícula financiera con un recibo de servicios públicos entonces pagas en promedio \$300.000, con eso hace tu familia el esfuerzo y lo paga y no hace todo el proceso de deuda y de complejidad que puede tener el programa Pilo. Que tiene otros beneficios y que les dan algunas cosas, ¡sí! Pero también es el temor a la deuda (...) pero también es exponerse a tener que explicar, a tener que demostrar a tener que ir, a tener que venir y que de pronto si ya eres profesional, pensando positivamente, que la persona de verdad logre fuera del tiempo, (...) pues se queda con una deuda, ahí bloqueada extendida por mucho tiempo posiblemente (...) (funcionaria Universidad del Valle).

Ahora bien, siguiendo los resultados expuestos por Castrillon (2020), proyecto del cual se deriva la presente investigación, para los aspirantes SPP resulta ser, en muchos casos, la única oportunidad para acceder a la una institución de educación superior con acreditación de alta calidad, dejando de lado la estructura de costes de matrícula y sostenimiento que es una de las principales barreras de entrada a la educación (Vivas, 2008). Sin embargo, las condiciones de condonabilidad, además de alejar a beneficiarios de acceder al programa como lo menciona la funcionaria de la universidad, terminan por limitar la elección de carrera o institución debido a la posibilidad de no cumplir con los tiempos, ya sea por rendimiento académico, no compatibilidad con la carrera elegida o por aspectos emocionales.

Para muchos beneficiarios, la primera opción de universidad para realizar sus estudios era una institución privada de alto prestigio porque “me decían, váyase a lo mejor, apunte a una universidad privada, a la de los Andes en Bogotá” (Anderson, 21 años, segunda cohorte) o porque “profesores de mi colegio decían que, si me iban a pagar todo, pues que fuera una cara”. (Andrés, 20 años, tercera cohorte. Fragmento de entrevista Castrillon, 2020, p85))

No obstante, surgen otros aspectos que superan el ámbito económico o de costos para ingresar y mantenerse en el programa académico elegido. Estos tienen que ver con el desempeño académico y las habilidades socioemocionales al enfrentarse a las exigencias propias de cada curso y el riesgo latente de no lograr condonar el crédito en caso de atrasarse académicamente. Por tanto, algunas de las elecciones de universidad o de programa académico, que en un inicio fueron vocacionales, se modificaron al pensar en la magnitud de la deuda en caso de graduarse en el tiempo acordado, como es el caso de Ana quien paso de estar en una universidad privada a una pública:

(...) la verdad por problemas personales y complicados con mi familia que afectaron mi rendimiento académico y ese semestre fue un poco catastrófico, mi último semestre allá, a pesar de que no me fue tan, tan mal empecé a considerarlo y a decir, ¡no! son 17 millones, yo no me puedo dar ese lujo de tener esos bajones de tirarse materias o de hacer tales o tales cosas porque son 17 millones y de cuánto podría ser la deuda. (Ana, 19 años, tercera cohorte)

Además de cambiar de carrera por tratar de correr menos riesgos, pues al cambiar de universidad, los semestres ya vistos eran descontados del acuerdo inicial del crédito pactado a un tiempo específico:

Algo a lo que yo estoy sometida en este momento es que tu ingresas a una universidad y cuando ingresas tienes el compromiso, le dices al Icetex yo necesito ayuda por tal número de semestres que están en el pensum (...) porque se supone que eres buen estudiante y vas a sacar la carrera es ese tiempo y si pasa alguna otra cosa debes de sacar un crédito para poder terminar la carrera y no incumplirle al Icetex que te da dos años de prórroga para llevar el diploma y que la deuda sea condonada (...) aunque a mí me gusta mucho mecánica (...) yo debo tener mucho cuidado con mis tiempos y pues industrial es como que me da mucha más probabilidad para graduarme a tiempo. (Ana, 19 años, tercera cohorte)

De acuerdo con lo expuesto por diferentes beneficiarios entrevistados, uno de los aspectos de mayor reconocimiento es el apoyo de sostenimiento, que hacía parte de los beneficios del programa, para facilitar el desarrollo de la formación aliviando los costos económicos de permanecer en la universidad. Lo anterior debido a que evita, en cierta medida, que la calidad de sus estudios se vea afectada por dedicar tiempo a la generación de recursos propios.

(...) El programa si me ha facilitado muchas cosas, entre ellas pues no tengo que preocuparme por estar pidiendo todo el tiempo a mis papás el apoyo económico, a pesar de que ellos están dispuestos a hacerlo, pero si me da como esa tranquilidad de que no les tengo que estar pidiendo para todo, para las fotocopias, para los almuerzos, para los pasajes. (Martha, 19 años, segunda cohorte)

(...) De alguna manera sí ha servido, digámoslo así, la ayuda económica para estudiar lo que estoy estudiando. No porque acá (en la universidad) se maneje en el tema del dinero sino porque me facilitó dedicarme mucho más de lleno pues a la academia como tal. (Julieth, 21 años, segunda cohorte)

(...) Antes de ingresar a la universidad, justo antes, yo estaba trabajando construcción con mi papá (...) si no hubiera estado en el programa no me hubiera podido dar la oportunidad de empezar en un trabajo, como uno llama de oficina, o semi profesional porque una monitoria no me hubiese dado el dinero que yo necesitada en ese momento para cubrir gastos entonces si, como yo tenía esa facilidad del apoyo económico del programa yo podía dedicarme a un trabajo en el que no ganara mucho pero adquiriera experiencia relacionada con lo que ya estaba estudiando. (Jose, 26 años, primera cohorte)

Por otro lado, se hacen evidentes factores relacionados con la credibilidad en las capacidades propias, como parte del proceso de formación, toda vez que identifican algunas debilidades que pueden estar ligadas a los contextos en los que se formaron. Esto, en algunos casos, los lleva a esforzarse mucho más a fin de permanecer en la universidad o nivelarse, como lo cuentan Martha y Aura, para quienes estar en la universidad significó un esfuerzo adicional y la necesidad de acompañamiento, que se complementaron con la idea de continuar su proceso formativo.

(...) En la universidad, digamos que trasnochaba demasiado porque sentía que no iba a ser capaz y que miraba una cosa y decía no puede ser así de fácil, eso tiene que tener algo, investigaba, me iba con dudas, o sea, fue terrible. (Aura, 22 años, primera cohorte)

(...) Me encontré con compañeros que vienen de colegios donde la formación académica es mucho mejor, entonces yo en ocasiones me sentía como en desventaja sobre todo en las áreas básicas, yo sentía que tenía muchos huecos, o sea que había muchos temas que ellos manejaban bien y que yo no por el hecho de pues haber estudiado en un colegio con el nivel académico no tan bueno. (Martha, 19 años, cuarta cohorte)

Se presentan también dificultades asociadas con la naturaleza científica del programa académico en el que se encuentran matriculados por ser considerados complicados. Esto, conjugado con los términos de condonación de SPP termina generando inestabilidad emocional con el fin de cumplir con los tiempos que cubre el programa SPP. Según cuenta Edward, el poder estar al día para graduarse en el tiempo acordado, trajo consigo episodios de depresión para él y para sus compañeros de SPP.

(...) Yo le he comentado eso a varios profesores y les he comentado que yo realmente no quiero graduarme rápido por capricho sino porque lo necesito, es en serio que lo necesito, entonces es eso, más que todo como una presión bastante jodida (...) Me toco matricular unas materias, todas, sobre todo en quinto semestre que es el más duro, fue cuando me toco matricular tres laboratorios y más que nada tres materias teóricas (..) que son super enredadas. Entonces yo soy el único que como que ahorita va al día en todo, pero pues eso me ha costado la salud mental y eso es algo que no es justificable. (Edward, 21 años, segunda cohorte)

De esta forma, aspectos propios del programa SPP, específicamente los asociados con la condonación del crédito – beca, intervienen en la participación de la formación, ejerciendo una presión

mayor sobre el desempeño académico y que de acuerdo con el contexto de cada uno puede terminar afectando su libre desarrollo durante el proceso educativo. En el caso de Edward se generó inestabilidad emocional; para Julieth el pensar constantemente en la deuda desviaba su atención del proceso de formación y para Andrés, la presión en ese sentido se convierte en una condición propia de los beneficiarios del programa:

(...) Pero pues sí está la carga de que bueno, van pasando los años, los semestres y ya te tienes que graduar, tienes que estar, tengo que estar pendiente. Entonces es como que, bueno sí, uno tiene que entrar con el propósito de graduarse en los 5 años, pero ya empiezas a ver el tiempo y eso también carga presión (...) ese tema de que me tengo que graduar porque si no me voy a quedar con una deuda no me permite ya concentrarme en lo que verdaderamente importante como: bueno, sentémonos a pensar el trabajo de grado (Julieth, 21 años, segunda cohorte)

(...) Siento que hay más presión, por esto de que si no cumplimos tenemos que pagar, entonces personalmente siento que es otra forma de recibir presión a parte de la que genera la universidad, como que tengo que graduarme en 5 años, no porque la gente lo espere sino porque sino tengo que buscar esa plata y luego deberle al Icetex, eso es un cambio respecto a los estudiantes que no hacen parte del programa. (Andrés, 20 años, tercera cohorte)

Las decisiones que tomaron los aspirantes también se vieron influenciadas por SPP al tener la posibilidad de ser beneficiarios. En algunos de los casos inició incluso antes de presentar las pruebas Saber 11, debido a que era uno de los requisitos para acceder a SPP, además de ser parte del proceso de admisión de muchas universidades. Así, por ejemplo, de acuerdo con los hallazgos de investigaciones sobre el programa, como las realizadas por Londoño, Rodríguez y Sánchez (2017) y Laajaj, Moya y Sánchez (2018), SPP logró estimular un mayor desempeño académico que se evidenció finalmente en los resultados de las pruebas Saber 11. A continuación, algunas experiencias de los estudiantes:

Yo digo que SPP impulso a que todo el mundo se esforzara más, en cierta forma todos intentaron abrirte ellos ojos y decirte, bueno, ahí hay una oportunidad para que puedas ingresar a la universidad y que te costeen todo, entonces como que esfuézzate para obtener un buen puntaje en el Icfes (...) (Ana, 19 años, tercera cohorte)

(...) pues en el pueblo no se esperaba mucho con respecto a la educación superior, o sea no se vio esa motivación, pero cuando ya se dijo que SPP, que ser pilo si pagaba, entonces ya empezó a ver

esa motivación y el nivel del colegio también subió. Entonces yo pienso que fue más como esa motivación que daba el programa SPP, entonces ya como que los muchachos pues empezaban a motivarse más para concentrarse en el Icfes y no solamente porque había que hacerlo entonces si se empezaron a interesar más en lo que es la educación superior. (Juliana, 22 años, primera cohorte)

(...) del colegio siempre nos habían dicho que buscáramos la mayor facilidad o que sacáramos un buen Icfes y bueno, como eso. Que buscáramos como cooperativas que nos financiaran, pero no tenía idea (...) antes del programa, tal vez no hubiera llegado a esta universidad. Hubiera escogido una ciudad más pequeña, en este caso en el Cauca, de pronto la de Popayán por el contexto y la situación económica. (Julieth, 21 años, segunda cohorte)

(...) Estaría trabajando, ya estaría graduada, sería técnica de algo, estaría trabajando en algún lugar y ya. O sea, siento que no tendría tanta expectativa (...) Porque cuando vienes de una familia que te ha dicho solo estas pequeñitas son tus posibilidades, no hay más, afuera no hay nada. Digamos que el hecho que alguien te diga: tienes esta gran oportunidad pues si te abre como la mente y te invita a soñar (Aura, 22 años, primera cohorte)

Respecto al proceso especificado en la cadena de entrega y las etapas de asignación del crédito del programa SPP, especialmente en las primeras cohortes, algunos beneficiarios percibieron desorden, reprocesos, tramites excesivos o algunos obstáculos para poder acceder o renovar el crédito, como se expresa en los siguientes fragmentos:

Un poco desordenado diría que es el proceso, en físico era las primeras veces luego un tiempo en el que había que hacer renovación de crédito y enviar notas por correo y eso me gustaba más, pero luego volvieron a hacer el proceso en físico, cambiaban las áreas a las que se debían entregar los documentos, en ese tiempo yo me ponía en modo rutina, en automático, solo sabía que tenía que llevar los documentos (Anderson, 21 años, segunda cohorte)

(...) siento que debería de haber más acompañamiento, pero del programa (...) ahora me parece que era un trámite muy largo, en su momento sentí que todo fue muy encima, como que nadie me avisó que tenía que hacer, que había que hacer tantos tramites, conseguir tantos papeles sin que nadie te avisara, además no saber si es verdad, yo no sabía si era de verdad, verdad (...) El

acompañamiento no fue tan cercano en esos momentos de los tramites. (Karen, 20 años, segunda cohorte)

(..) el único inconveniente que llegué a tener en términos administrativos fue cuando estaba de intercambio porque no estaba en Colombia, entonces no podía renovar el crédito, tuve que enviar, o sea se pasaron las fechas, y cuando yo llegué aquí tuve que hacer una carta, enviar fotocopias del pasaporte, de lo que estaba estudiando y fue un poquito, como mmmm... no vi tanta ayuda de parte de ellos como para poder continuar en el programa, fueron muy reacios. (Jose, 26 años, primera cohorte)

Estás situaciones fueron repetitivas e hicieron parte de modificaciones realizadas en el procedimiento de asignación o renovación del crédito al implementar herramientas digitales:

(...) siento que se han hecho como más amigables, en el sentido que ya no tenemos que ir, imprimir cosas, hacer las filas y eso, si no que nos los están recibiendo por correo y están siendo mucho más hábiles, porque antes se demoraba mucho la renovación del crédito. Uno iba y llevaba los documentos y tenía que esperar dos semanas a que ellos lo enviaran al Icetex o no sé cuál era el trámite, pero se demoraba mucho. En cambio, ahora yo envié el correo como a las 8:00 am y a las 2:00 pm ya me aparecía en la página como renovado (Karen, 20 años, segunda cohorte)

Al recoger las diversas percepciones sobre la implementación del programa SPP en la Universidad del Valle, según los estudiantes entrevistados, representó una gran motivación y oportunidad para el ingreso a la educación superior. Sin embargo, en algunos casos, las reglas del programa limitaron sus decisiones o las modificaron, terminaron por ejercer una presión mayor sobre el desempeño académico con efectos en los ámbitos social y emocional.

## **5-CONCLUSIONES**

De acuerdo con el enfoque abordado desde la evaluación de procesos y resultados empíricos del Programa SPP durante el periodo 2014-2018 se tiene, en el ámbito general, un desarrollo no homogéneo en la cadena de valor (resultados e insumos insuficientes: cupos y recursos) y la cadena de entrega (pasos 3: recursos para el fondeo del programa SPP). Particularmente, en dicho periodo se tienen cambios en los procedimientos de la cadena de entrega que precisan la operatividad del programa SPP y concluyen con la no continuidad de este por causa de carencia de recursos económicos, el aumento sistemático del

puntaje para la admisión de jóvenes en las Pruebas Saber 11 (de 310 puntos en 2014-2015 a 348 puntos en 2017-2018), la necesidad de incluir el uso de vigencias futuras (cohorte 2016-2017) y la definición del reglamento operativo de la cohorte 2017-2018, entre otros.

En términos de la composición y caracterización de los beneficiarios de SPP en la Universidad del Valle, la distribución se concentra principalmente en dos departamentos, Valle del Cauca y Nariño, además predomina la participación de hombres y de poblaciones no pertenecientes a grupos étnicos. Esto hace evidente la brecha de género y etnia existente en el acceso, pues los beneficiarios de grupos étnicos representan menos del 15% del total. También se identifica que la mayoría de los beneficiarios del programa SPP en este caso, provienen de hogares sin estudios superiores.

Pese a las mejoras que pudo presentar el programa en cada cohorte al tratar de solucionar los aspectos que terminaron por afectar su financiación, los productos o metas planteados no pudieron ser alcanzados en su totalidad. Es el caso del ajuste realizado para controlar la externalidad de que los recursos llegaron a IES privadas con altos costos por semestre (Mora y Múnera, 2019), en el que se establecieron los costos por cupo en IES públicas. Esto logró aumentar en cierta medida los bajos valores que se les reconocieron a las IES públicas en la primera cohorte del programa. Sin embargo, no logra aumentar la cobertura en la medida esperada, pues termina creando solo 40.000 cupos, pasando de generar 12.715 cupos en la segunda cohorte (2015-2016) a 8.029 en la cuarta (2017-2018) presentado una tasa decreciente en la cantidad de cupos generados.

En el caso de la Universidad del Valle, periodo 2015-2018, la cobertura alcanza el 1.77% del total nacional (705 de 39.644 beneficiarios), los cuales provienen de 18 departamentos, aunque con especial representación de la zona pacífica (87.66%). Asimismo, los resultados señalan una participación mayoritaria de hombres (58.4% en promedio) sobre mujeres y de la etnia blanca/mestiza sobre la negra (8.94%) e indígena (3.69%). Además, se reconoce falencias en la cadena de entrega, tales como selección de beneficiarios ligados con las condiciones socioeconómicas (pasos 1 y 6) y cobro de cartera (paso 9) y desafíos como la consideración de enfoques de sexo y etnia para poblaciones tradicionalmente marginadas.

La implementación del programa SPP en la Universidad del Valle, se convierte en un factor de motivación, oportunidad y financiamiento de los estudios superiores para los jóvenes de estratos 1 y 2

beneficiarios. Sin embargo, el programa generó situaciones de orden académico y emocional negativas (estrés, frustración y depresión) en los participantes.

En suma, la investigación realizada expone aciertos y desafíos desde el enfoque de evaluación de procesos en políticas y programas gubernamentales del sector de la educación, específicamente los similares al programa SPP, al analizar componentes de su cadena de valor y los procedimientos de su cadena de entrega. En el primer caso se reconoce el logro de la fijación de criterios para el aumento de cobertura de jóvenes en la educación superior y en el segundo, la necesidad de incluir enfoques de género-sexo y etnia, así como mejor planificación de recursos económicos y mayor rigurosidad en los procedimientos para avanzar en el cierre de brechas del acceso a la educación superior, en la búsqueda de una sociedad menos desigual.

Finalmente, esta investigación se concentró en una universidad pública del sur occidente colombiano, por lo que los resultados podrían ser complementados con otras investigaciones que incluyan instituciones de carácter privado o nacional, por ejemplo. No obstante, en nuevos trabajos sería posible observar comparaciones entre poblaciones beneficiarias y no beneficiarias de programas públicos del gobierno nacional en un ejercicio de evaluación de impacto.

## REFERENCIAS

- Álvarez, M. J. (2019). ¿“Los becados con los becados y los ricos con los ricos”? Interacciones entre clases sociales distintas en una universidad de élite. *Desacatos*, (59), 50-67.
- Álvarez, M. J., Castro, C., Corredor, J., Londoño, J., Maldonado, C., Rodríguez, C., ... y Pulido, X. (2017). El Programa Ser Pilo Paga: impactos iniciales en equidad en el acceso a la educación superior y el desempeño académico.
- Arrubla, M. y Uribe, P. (2015). *Ser pilo ¿paga o cuesta?: un análisis del programa de gobierno ser pilo paga, a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la educación superior* [monografía, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad Eafit. [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8254/Mariana\\_ArrublaJaramillo\\_Pablo\\_UribeWolff\\_2015.Pdf](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8254/Mariana_ArrublaJaramillo_Pablo_UribeWolff_2015.Pdf)
- Bayona, S. y Coba, S. (2019). *¿Cuál es la razón de ser del programa Ser Pilo Paga?* [tesis pregrado, Universidad de la Salle]. Repositorio Institucional Universidad De La Salle [https://ciencia.lasalle.edu.co/lic\\_lenguas/570/](https://ciencia.lasalle.edu.co/lic_lenguas/570/)
- Becker, G. S. y Tomes, N. (1986) “Human Capital and the Rise and Fall of Families”, *Journal of Labor Economics*, 4(3), 1-39. <https://doi.org/10.1086/298118>
- Blanco, R., Valdés, H., Acevedo, C. G., y Treviño, E. (2008). *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Salesianos impresores.
- Blau, P.M. y Duncan, O. D. (1967). *The American Occupational Structure*. John Wiley & Sons.

- Castrillon, M. (2020). *Análisis del acceso a la educación superior a través del programa Ser Pilo Paga en la Universidad del Valle 2015—2018*. [Trabajo de grado de maestría, Universidad del Valle]. Biblioteca digital. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/21517>
- Castro, V. (2016). *Análisis de formulación del programa “Ser Pilo Paga”* [Tesis Pregrado, Universidad del Rosario]. Repositorio institucional UDR. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12526>.
- Cocoma, R. (25 de enero de 2017). “Ser Pilo Paga”; pero ¿quién paga? Semana. <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-polemica-con-aumento-de-matriculas/513241>
- Corredor, J., Álvarez, M. J., y Maldonado, C. (2019). Good will hunting: social integration of students receiving forgivable loans for college education in contexts of high inequality. *Studies in Higher Education*, 45(8), 1664-1678.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2012). *Guía metodológica para la evaluación a políticas públicas*. <https://politicaspUBLICASydeporte.files.wordpress.com/2018/09/guc3ada-para-la-evaluac3b3n-de-pp.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2014a). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2014b). *Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de,2,202014-2018>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2016). *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia* (Documento CONPES 3880) Bogotá DC, Colombia, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2018). *Modificación del documento CONPES 3914 declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia* (Documento CONPES 3880) Bogotá DC, Colombia, DNP.
- El Tiempo (06 de septiembre de 2018). El Gobierno confirma que está trabajando en un nuevo Ser Pilo Paga. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/gobierno-trabaja-en-un-nuevo-ser-pilo-paga-265002>
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., y Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial; Washington DC. <http://hdl.handle.net/10919/83253>
- Guerrero-Vega, R., N. (2020). Modelos de calidad aplicados al servicio de mediación en México. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 6, núm. 12, 2020. <https://doi.org/10.29105/pgc6.12-8>
- Laajaj, R., Moya, A., y Sánchez, F. (2018). Equality of Opportunity and Human Capital Accumulation: Motivational Effect of a Nationwide Scholarship in Colombia. *Documento CEDE*, (2018-26).
- Londoño, J., Rodríguez, C., y Sánchez, F. (2017). Upstream and downstream impacts of college merit-based financial aid for low-income students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 193-227.
- Malagón Plata, L. A. (2006). La pertinencia en la educación superior: elementos para su comprensión Consideraciones generales. *Revista de la Educación Superior*, 32(127), 113-134.

<http://publicaciones.anuies.mx/revista/127/4/1/es/la-pertinencia-en-la-educacion-superior-elementos-para-su-comprension>

- Martínez, L. (2018) *Pasar la página de Ser Pilo Paga y avanzar en inclusión con calidad en la educación superior*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/opinion/pasar-la-pagina-de-ser-pilo-paga-y-avanzar-en-inclusion-con-calidad-en-la-educacion-superior-columna-814892>
- Mora, A. F. y Múnera, L. (2019). “Ser pilo no paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27), 115-142. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7017249>
- Mora, A. F. (2015). La política pública de educación superior en Colombia: ¿más presupuesto, equidad y autonomía para el sistema? En Carolina Isaza (Ed) *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Bogotá, Universidad del Externado. (pp. 119 - 134)
- Ministerio de Educación Nacional (2015). *Créditos condonables para la excelencia en la educación superior* [Reglamento operativo]. <https://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Reglamento%20Operativo%20SPP%201%20VF.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2016). *Reglamento Operativo Programa Ser Pilo Paga - Segunda versión* [Reglamento operativo]. <https://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Reglamento%20Operativo%20Ser%20Pilo%20Paga%202.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2017). *Reglamento Operativo Programa Ser Pilo Paga - Tercera versión* [Reglamento operativo]. <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Reglamento%20Operativo%20SPP3%20VF%20Firmado.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2018, 12 de enero). *Resolución 175 de 2018*. Por medio de la cual se establece el Reglamento Operativo para el programa de créditos condonables “Ser Pilo Paga 4”. Diario Oficial n.º 50495. [https://normograma.info/men/docs/pdf/resolucion\\_mineducacion\\_0175\\_2018.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/resolucion_mineducacion_0175_2018.pdf)
- Nina, E. y Grillo, S. (2000) Educación, movilidad social y “trampa de pobreza”. *Coyuntura Social*, 22, 101 – 119. <http://hdl.handle.net/11445/1770>
- Pineda, P., y Celis, J. (2017). ¿Hacia la universidad corporativa? Reformas basadas en el mercado e isomorfismo institucional en Colombia. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(71). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2837> Este artículo forma parte del número especial, *Reformas a la Educación Superior: América Latina en Contexto Internacional Comparado*, editado por Andrés Bernasconi y Sergio Celis.
- Proyecto de Ley 275 de 2017 (2017, mayo). Congreso de la Republica. Gaceta 475/17. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-convierte-en-politica-de-estado-el-programa-ser-pilo-paga-y-se-dictan-otras-disposiciones-ser-pilo-paga-como-politica-de-estado/8871/>
- Ramos, Y., y Parra, A. (2017). Programa “Ser pilo1 paga” en el marco de la educación superior en Colombia. *Temas Actuales En Investigación Educativa*, Vol. 8, 18. <https://www.redalyc.org/journal/5534/553458101005/553458101005.pdf>
- Rodríguez, C., Londoño, J. y Sánchez, F. (22 de marzo de 2017). *Ser Pilo Paga: Impactos de corto plazo en acceso a educación superior y desempeño académico*. Foco Económico. <http://focoeconomico.org/2017/03/22/ser-pilo-paga-impactos-de-corto-plazo-en-acceso-a-educacion-superior-y-desempeno-academico/>
- Universidad del Valle. (2018). *Anuario Estadístico 2017*. <https://planeacion.univalle.edu.co/item-estadisticas-gie>
- Sandoval, C. (2002). *Módulo 4: Investigación cualitativa*. INER-Universidad de Antioquia; Medellín.

- Semana (08 de septiembre de 2018). *Ser Pilo se apaga*.  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/programa-ser-pilo-apaga-no-continuara/582340>
- Viáfara, C. (2006). Efectos de la raza y el sexo en el logro educativo y estatus ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali, Colombia. *Sociedad y Economía*, 11, 66- 95.
- Vivas, H. (2008). Educación, Desigualdad y Democracia. Documento de Trabajo Cidse No. 118, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle.

# Una mirada a la gestión inclusiva en la primera infancia: Dimensión Política del Índice de Inclusión<sup>1</sup>

A look at inclusive management in early childhood: Political Dimension of the Inclusion Index

Gina, Morales-Acosta<sup>2</sup>; Sandra, Gámez-Hoyos<sup>3</sup>; Xumara, Galleguillos-Velaverde<sup>4</sup>;

## RESUMEN

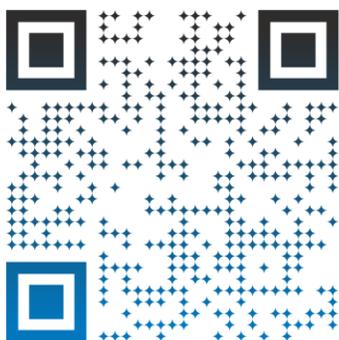
El estudio tuvo como objetivo describir la dimensión política del Índice de inclusión que refieren las educadoras de párvulos sobre Necesidades Educativas Especiales de un jardín particular de Iquique, Chile. Se considera el índice una guía para docentes y equipos educativos ante dos tareas interdependientes: primero repensar cuáles son los valores que mueven su acción y los responsables de su puesta en práctica; segundo, iniciar y sostener procesos de mejora e innovación educativa. Investigación de corte cualitativo etnográfico de un caso escolar con alcance exploratorio-descriptivo. Muestra intencionada de tres docentes de educación parvularia a quienes se aplicó cuestionario de la *Dimensión B Elaborar políticas inclusivas* de traducción y adaptación del índice para España de Booth y Ainscow (2002b). Los resultados del proceso revelan elementos de la gestión inclusiva del jardín que aportan a disminuir barreras de exclusión en la primera infancia y proyecta acciones concretas que se podrían implementar de forma escalonada como parte de un programa global de atención integral. Además, de elementos facilitadores de currículo y didáctica inclusivos.

**Palabras claves:** Índice de inclusión, necesidades educativas especiales, primera infancia

## ABSTRACT

The study aimed to describe the political dimension of the Inclusion Index referred to by preschool educators on Special Educational Needs of a particular garden in Iquique, Chile. The index is considered a guide for teachers and educational teams in face of two independent tasks: first to rethink the value that drive their action and those responsible for its implementation; second, to initiate and sustain processes of educational improvement and innovation. Qualitative ethnographic research of a school case with exploratory -descriptive scope. Intentional sample of three pre-school teachers to who Dimension B questionnaire was applied Elaborate inclusive policies of translation and adaptation of the index for Spain of Booth and Ainscow (2002b). The results of the process reveal elements of inclusive management of the garden that contribute to reduce barriers of exclusion in early childhood and projects concrete actions that could be implemented in a phased manner as part of a comprehensive care program. In addition, inclusive curriculum and learning enablers.

**Keywords:** Early childhood, educational management, index [for inclusion].



Fecha de recibido: 28/06/2022

Fecha de revisado: 18/07/2022

Fecha de aceptado: 15/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de  
Creative Commons Reconocimiento-  
NoComercial-SinObraDerivada 4.0  
Internacional

Cómo referenciar este artículo:

Morales-Acosta, G., Gámez-Hoyos, S. & Galleguillos-Velaverde, X. (2023). Una mirada a la gestión inclusiva en la primera infancia: Dimensión Política del Índice de Inclusión. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 157-177. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-07>

<sup>1</sup> Este artículo de revisión hizo parte de los requisitos de tesis de Sandra Gámez Hoyos y Xumara Galleguillos, para optar al título de Magíster en Educación con mención en Gestión Inclusiva, Universidad Santo Tomás, Chile. Se presenta para publicación por gestión de la docente Gina Morales-Acosta con apoyo del Laboratorio Virtual de Comunicación y Lenguaje.

<sup>2</sup> Doctora en Educación Intercultural, Universidad Santiago de Chile, Docente **Universidad Sek, Chile**, correo electrónico [agafano@yahoo.com](mailto:agafano@yahoo.com) y Código ORCID. <https://orcid.org/0000-0002-2573-1235>

<sup>3</sup> Magíster de Educación Mención en Gestión Inclusiva, **Universidad Santo Tomás, Chile**, correo electrónico [sandra.gamezhoyos@gmail.com](mailto:sandra.gamezhoyos@gmail.com) y Código ORCID. <https://orcid.org/0000-0002-9793-2589>

<sup>4</sup> Magíster de Educación Mención en Gestión Inclusiva, **Universidad Santo Tomás, Chile**, correo electrónico [xumarag@gmail.com](mailto:xumarag@gmail.com) y Código ORCID. <https://orcid.org/0000-0002-7869-4132>

## 1. - INTRODUCCIÓN

La educación se caracteriza por el desarrollo de hábitos y la adquisición de actitudes para la vida adulta, una gran parte de las habilidades sociales se adquieren en la escuela (Redondo, 2019). Este enfoque ha sido socializado a nivel mundial por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2004), considerando que durante el desarrollo infantil: [“los niños y las niñas experimentan rápidos y profundos cambios, pues se pasa de estar dotado de las capacidades elementales para la sobrevivencia y de una amplia gama de potencialidades a dominar complejas habilidades físicas, emocionales, psíquicas, cognitivas y sociales”] (p.1). El seguimiento y buen desarrollo de estos cambios han sido de especial interés de organismos internacionales que propenden por el aseguramiento de la calidad de vida, el desarrollo social y la educación inclusiva.

Otro organismo es la Unesco que con la *“Declaración Mundial sobre Educación para Todos”* marcó un hito al enfocar la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para todos los niños y las niñas sin discriminaciones de pertenencia étnica, de género o discapacidad, entre otras, de modo que pudieran ser parte activa de la sociedad y desarrollar un sentido de pertenencia y estar mejor preparados para la vida en la comunidad como futuros ciudadanos (Unesco, 1992). En este marco dar cuenta de los valores que mueven la gestión educativa inclusiva y los responsables en la primera infancia, así como de iniciar y sostener procesos de mejora e innovación educativa son tareas que contribuyen a asegurar una educación de calidad.

El ingreso de la diversidad a la escuela requiere claridad entre los profesores y asistentes educativos sobre sus respectivos roles y responsabilidades contenidas en la Ley N°.19.464 bajo la modalidad de paradocencia (Está en relación con el adjetivo paradocente de origen chileno que se incluyó en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su 23a edición de 2014, bajo la definición de “que trabaja como auxiliar de los docentes”), definida como “aquella de nivel técnico, complementaria a la labor educativa, dirigida a desarrollar, apoyar y controlar el proceso de enseñanza-aprendizaje” (Mineduc, 2008). Es decir, asumir cómo educar y garantizar la participación en el contexto escolar a estudiantes con discapacidad o Necesidades Educativas Especiales.

Los docentes regulares se enfrentan a la falta de experticia o escasos conocimientos en inclusión y se cuestionan la formación recibida y orientación de las instituciones para la práctica profesional (Chiqui y Ureta, 2019). De hecho, la demanda de inclusión presenta desafíos para los docentes de primera

infancia que no cuentan con tiempos específicos asignados dentro de la carga horaria. Por tanto, la gestión inclusiva requiere apoyos educativos multilaterales para su incorporación en la agenda curricular. No obstante, aunque se dispone de recursos de aprendizaje para el área escolar en el país, es insuficiente, especialmente porque las instituciones entran en una lista de espera para la adjudicación de nuevo personal que – eventualmente – pueda entrar en jornada.

La disponibilidad de apoyos adecuados básicos para estudiantes con NEE no se encuentra asegurada en las instituciones, cada año se requiere hacer solicitud dentro de los presupuestos de asignación en cada escuela (Rapanta, *et.al.*, 2021). Lo anterior muestra un panorama para cada organización educativa que representa desafíos, además de los propios del sistema educativo, y que cada escolar también tiene. La capacidad de resolución de cada institución se relaciona con la gestión educativa orientada en políticas y los beneficios que representa organizar recursos en pos de una enseñanza y aprendizaje inclusivos en la primera infancia,

La gestión educativa de las instituciones orienta sobre decidir qué se quiere fortalecer para iniciar o seguir incluyendo y cómo se hará. La primera parte del proceso no solo implica exponer el problema a resolver sobre facilitadores y barreras de aprendizaje en la institución, sino realizar el seguimiento para asegurar que se esté instaurando adecuadamente (Asterhan, *et.al.*, 2020). Al respecto el Índice de inclusión se presenta como una herramienta complementaria para la formación integral, entendida como [“un conjunto de procesos orientados a aumentar la participación de los estudiantes en la cultura, los currículos y las comunidades de las escuelas”] (Matusov, *et.al.*, 2018). De este modo, se interrelaciona la formación inicial con las categorías de cultura, políticas y prácticas escolares para su valoración y gestión a partir de las posibilidades y recursos propios.

En Chile, para el índice no se identifican adaptaciones como en otros países de América Latina, el Ministerio de Educación ha orientado el uso de la versión en español (Escobar, 2022), (Según presenta en la página web <https://especial.mineduc.cl/documentacion/documento-escuela-mundo-diversidad/>).

Se reconoce la iniciativa de SENADIS con el Índice de Inclusión Municipal en Discapacidad (IMDIS) en el marco de la Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo (EDLI) y que cuenta con ocho dimensiones, cinco factores y 203 indicadores). Con el índice las escuelas pueden responder a cuestionamientos como ¿con qué recursos de cultura, políticas y prácticas escolares cuenta la institución para la inclusión educativa?, ¿qué se podría mejorar para aumentar el aprendizaje y la participación de estudiantes con NEE? y ¿cómo se podría mejorar? Así, el primer interrogante busca una autoevaluación,

el segundo priorizar y el tercero llevar a la práctica acciones de mejora en el marco de la gestión educativa (Murillo, *et.al.*, 2020).

Gestión que genera capacidades institucionales que se alinean con postulados de Educación para Todos[as]. A la vez que con políticas públicas de educación en primera infancia para asegurar a niños y niñas con o sin NEE el acceso, permanencia y logro escolar dentro de establecimientos educativos (Coto, 2013; Elías, 2015). Entonces, considerar las problemáticas de inclusión y la pertinencia de soluciones situadas según las características de cada institución responde a criterios de aprendizaje y participación interdisciplinarios y transversales encaminados al marco referencial del Índice de inclusión. Así como en los propósitos de la educación inclusiva de construir una plataforma de acceso equitativo que rechace cualquier tipo de exclusión educativa y que potencie la participación y el liderazgo, propendan el desarrollo de las fortalezas y habilidades para la vida (Duran y Climent, 2017).

En cuanto a la estructura del índice, en las dimensiones cultura, políticas y prácticas, este trabajo profundiza en las condiciones de la escuela para el desarrollo de políticas inclusivas, al considerar que la manera en que la escuela toma decisiones de organizar procesos educativos y de responder a las demandas políticas de orden nacional es la puerta de entrada para la inclusión. En tanto que considerar las dimensiones de cultura y prácticas inclusivas, en conjunto con las políticas, es viable cuando la institución se reconoce como inclusiva o en proceso de serlo. En este sentido profundizar en la dimensión política describe condiciones iniciales de la escuela para acoger estudiantes con NEE.

El visibilizar la problemática de exclusión y la apuesta por la inclusión con la comunidad educativa desde el primer ciclo escolar, permite ampliar el panorama de intervención y acción institucional conduce a fortalecer las políticas inclusivas para trascender las barreras de aprendizaje, acceso y participación (Sanchez, 2019). Es decir, que la escuela tiene recursos para dar respuesta a la inclusión en la medida que transversalice la diversidad a todas sus políticas – decisiones – y sobre todo en la formación inicial donde tienen lugar bases importantes para el desarrollo infantil.

En Chile niñas y niños pueden asistir al preescolar de forma gratuita e ingresan de 4 a 5 años al primer y segundo nivel de transición de la educación parvularia, según lo reglamentado en el Decreto N°1126 (Mineduc, 2017). La cobertura de educación parvularia, que va del nacimiento a los seis años, cobija casi 13.000 establecimientos (incluye sala cunas y jardines infantiles) de los cuales el 11% son privados sin financiamiento estatal (Mineduc, 2020). La educación parvularia es opcional, sin embargo,

todos los niños deben ingresar a la escuela en el grado equivalente a sus competencias y rango de edad. La educación primaria contempla un periodo de ocho años y la secundaria o estudio medio son cuatro años, para un total de doce años escolares. A partir del año 1965 la educación obligatoria se consideraba entre los 6 y los 13 años. En el año 2003 se aprobó una nueva ley que extendió la edad hasta los 18 años.

La tasa de alfabetización de Chile era del 96,4% en el 2017, siendo una de las más altas en América Latina, aunque con una disminución con relación al 2015 de 0,5% (INE, 2019). De discapacidad (Senadis, 2016) Para agosto de 2019 se tuvo matrícula en transición de primero y segundo de 473,761 niños y niñas. Sin embargo, la cobertura en general sólo alcanzó el 56%, es decir que de toda la población infantil en edad de asistir a educación parvularia solo un poco más de la mitad lo hace concentrándose la mayor parte en los grados de transición, con un porcentaje por encima del 93%. (Mineduc, 2019).

Se estima que un total de 148.029 escolares con NEE asisten a educación parvularia en Chile. De los cuales 141.281 tienen registro por Trastorno Específico del Lenguaje, 4.891 por discapacidad intelectual y el resto se distribuye entre discapacidad visual (95), auditiva (57), múltiple (125), autismo (808), trastornos motores (107) y Programa de Integración Escolar (49). Se calcula que del total de la matrícula por NEE 6.157 tienen 6 años o más. Con relación al número de establecimientos que ofrecen atención a NEE se reconocen 1.269 Escuelas de Lenguaje con 119.465 niños y niñas; 315 Escuelas Especiales con 10.705 y; escuelas con párvulo con 17.862 (Mineduc, 2019).

De acuerdo con lo descrito la presente investigación busca dar cuenta de ¿cuáles son los elementos de la dimensión política del Índice de inclusión que refieren educadoras de párvulos para la primera infancia con Necesidades Educativas Especiales (NEE) de un Jardín Particular de Iquique en Chile? De modo que pueda orientar sobre recursos de los que disponen y una posible proyección para la inclusión educativa en la primera infancia.

## **2.-FUNDAMENTO TEÓRICO**

### ***Primera infancia con Necesidades Educativas Especiales y Educación Inicial.***

La primera infancia se acota a los primeros ocho años de vida de todo ser humano. Se considera que al tercer año la población infantil muestra en 2.5 veces más, un cerebro activo que los adultos. La experiencia de aprendizaje de diversas áreas en la primera infancia hace que el número de conexiones cerebrales de los niños se fortalezca y que la conexión de las neuronas sea mayor con la estimulación

continua del entorno (Benavidez y Flores, 2019). En este sentido, el entorno de aprendizaje que desafía y motiva a los niños es la primera preparación y se da con la educación inicial.

La experiencia social de la vida escolar a temprana edad, ayuda al desarrollo mental, emocional y cognitivo (Crespo, et.al., 2017)). Entre las actividades que ofrece el entorno se destaca el juego del que aprenden habilidades sociales, junto con la forma de tratar con los demás y desarrollar sus propios valores (Piaget, 1981; Salamanca, 2012). La adquisición y desarrollo de habilidades lingüísticas también se ve favorecida ante una educación inicial en la primera infancia que brinda vocabulario de aprendizaje, que es la base de la alfabetización (Bouchard et. al. 2011; Guarneros y Vega, 2013).

Entonces, la educación inicial inclusiva ofrece un entorno de experiencias beneficiosas para el crecimiento y desarrollo integral que ha comenzado desde casa, en transición a la escuela (Gallego, 2019).

Aspectos como clasificar una clase, comprender comportamientos y potenciales de cada estudiante son constitutivos de los procesos de organización del sistema escolar inclusivo. En esto se busca realzar la importancia del monitoreo y la evaluación sistemáticos para conocer el progreso de todos los estudiantes, además de conocer cómo hacen para tomar medidas prácticas activas, en el aula y más allá, para satisfacer las necesidades educativas de manera efectiva, propiciar la empatía y la comprensión en una sociedad diversa que se recrea en la escuela , el hogar y los estudiantes siguen siendo un tejido social estratégico para el desarrollo de una vida escolar satisfactoria.

Se estima que la inclusión debe estar basada en la igualdad de oportunidades como indicador de desarrollo independiente de las variables demográficas, sexo, edad, origen étnico, condición física, sensorial o cognitiva, para aprender y adquirir experiencias en todas las dimensiones de la vida. Por ende, los docentes están llamados a instar los procesos de inclusión, sensibilizar a la comunidad académica y desarrollar un interés perfectible en acciones de planeación, clasificación y medición (Gallego, 2019).

La inclusión se puede lograr cambiando estrategias en la escuela que reconozcan a toda la comunidad escolar en la diversidad existente del ser humano. Considerando lo anterior, las comunidades se vuelven inclusivas al educar colectivamente, derecho humano básico y vehículo para la inclusión social y el cambio a otras escalas (Rodrigo, et. al., 2022). Así, la escuela es el lugar que proporciona un entorno comunitario para niñas, niños y jóvenes de modo que desarrollen no sólo su conocimiento, sino

que construyan relaciones sociales en diversidad. Lo que implica un sistema educativo que trabaje continuamente en aumentar la participación y eliminar la exclusión de todos los aspectos de la educación de una manera que haga que el estudiante no se sienta diferente de cualquier otro estudiante y que garantice el rendimiento académico (Rodrigo, et. al., 2022).

La educación como un derecho humano, es resultado de una historicidad que dio paso a la inclusión de forma paralela a la evolución de los sistemas sociales y psicológicos, transición evolutiva que recoge tres etapas: segregación, integración e inclusión (Sanchez, 2019). Etapas que coexisten en el sistema educativo chileno, considerando ésta como una conceptualización y que a la vez debe ser una práctica constante y perfectible. Por tanto, se busca enfatizar en los derechos de los estudiantes, como sus necesidades para una educación libre de discriminación y segregación. La educación inclusiva es una sucesión de pasos que lleva consigo la premisa de participación, rechazando cualquier tipo de exclusión educativa y reclama el aprendizaje en igualdad de oportunidades (Hernández, 2004).

La inclusión ha resultado tener efectos positivos para escolares con discapacidad,

[en áreas tales como alcanzar la meta del programa de educación individualizada (Hunt, Goetz y Anderson, 1986), mejorar la comunicación y las habilidades sociales (Jenkins, Odom y Speltz, 1989), aumentar las interacciones positivas con los compañeros (Lord y Hopkins, 1986), mayores resultados educativos (Slavin, 1990) y el ajuste postescolar (Piuma, 1989). Los efectos positivos en los niños sin discapacidades incluyen el desarrollo de actitudes y percepciones positivas de las personas con discapacidades (Voeltz, 1982) y la mejora del estatus social con compañeros sin discapacidades (Sasso y Rude, 1988)]. (Bennett *et. al.* 1997:116. Traducción de autoras).

La tercera ventaja, es que los costos de inclusión son menores con el tiempo, en comparación con la enseñanza segregada de estudiantes con discapacidad en la educación especial con compañeros de características similares (Gómez, 2019).

Los nuevos procesos de enseñanza - aprendizaje que demanda la sociedad contemporánea genera un reto para las instituciones educativas, porque involucra aspectos externos abiertos que necesitan filtros y vigilancia, tal como, ocurre con el uso no planeado de la tecnología desde temprana edad; aspecto que se contrapone a la dimensión política del Índice de Inclusión. Los riesgos de los dispositivos tecnológicos influyen en las barreras de aprendizaje y participación que se generan en el sistema educativo como tal. Asimismo, se presentan barreras en los procesos sustanciales de las instituciones educativas. Es decir, en las políticas educativas externas a las instituciones y que rigen la manera de interpretar la inclusión y hacer los lineamientos internos (Manso, et.al., 2019).

En ese sentido, los lineamientos de la gestión inclusiva en la primera infancia se presentan como facilitadores el proceso de admisión a las escuelas de lenguaje con el Decreto N°1300 (Mineduc, 2002) que definió el ingreso, planes y programas para niñas y niños con Trastorno Específico de Lenguaje (TEL). Además, la Ley de Inclusión Escolar N°20.845 (Mineduc, 2015) supuso un fin al financiamiento compartido, garantiza procesos de admisión no discriminatorios en los establecimientos, impulsó programas de promoción de la convivencia y buen trato. Estos avances encuentran respaldo en cuerpos legales que sancionan la discriminación y la violencia, y promueven la gestión de la convivencia y la formación ciudadana en el sistema escolar.

Por su parte, el Decreto N°83 (Mineduc, 2015) aprobó criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con Necesidades Educativas Especiales de educación parvularia y educación básica. Con este último decreto se promueve a partir de la primera infancia la diversificación de la enseñanza favoreciendo con ello el aprendizaje y participación, permitiendo a aquellos con discapacidad acceder y progresar en los aprendizajes del currículo nacional en igualdad de oportunidades. Con en mención, también se derogan los decretos que aprobaban planes de estudio por déficit (Decretos exentos N° 89, de 1990; N° 637, de 1994; N°86, de 1990; N°87, de 1990; N°1.398, de 2006). Ante lo cual se propuso un cambio gradual de planes y programas para ofrecer una educación escolar pertinente y relevante, considerando la diversidad de las necesidades educativas (incluyendo aquellas que implican apoyos más específicos), en un constante trabajo colaborativo entre los docentes y distintos profesionales, con las familias y la comunidad.

### ***Índice de inclusión***

El *Índice de inclusión* (Soto, 2018) como herramienta de apoyo en la educación inicial tiene el objeto de ayudar a mejorar el aprendizaje y la participación, para servir de guía a través de preguntas orientadoras que permiten caracterizar los siguientes procesos cognitivos. En primer lugar, para repensar cuáles son los valores que mueven su acción y sobre aquellos que la ejecutan. En segundo término, para iniciar y sostener procesos de mejora e innovación. El índice puede ser utilizado de muchas maneras distintas y en ello reside, precisamente, su enorme riqueza y funcionalidad. Por un lado, es exhaustivo en su escrutinio de los múltiples aspectos que configuran las culturas, las políticas y las prácticas escolares con valores inclusivos de las dimensiones del *Índice de inclusión*.

La dimensión de políticas del Índice de inclusión aborda la participación y aprendizaje en cuanto a: desarrollar una escuela para todos y organizar apoyos para atender la diversidad. Esto tiene que ver en que la inclusión atraviese todos los procesos de desarrollo y ocupe un lugar central en la escuela de manera que mejore el aprendizaje y participación de todos y no con foco en la infancia con NEE, Booth y Ainscow (2002) indican que apoyo se refiere a:

[“todas las actividades que aumentan la capacidad de una escuela para dar respuesta a la diversidad del alumnado. Todas las modalidades de apoyo se agrupan dentro de un único marco y se conciben desde la perspectiva de los alumnos y su desarrollo y no desde la perspectiva de la escuela o de las estructuras administrativas”] (p.62).

Esto implica que la capacidad de aprender se encuentra orientada a la atención y la manera de apropiar contenidos escolares con o sin discapacidad, o NEE. Por ende, la adaptación en el cuestionario se debió al escaso tiempo administrativo que disponen los docentes de 193 a 124 preguntas en la categoría del índice de educación infantil.

### **3.-MÉTODO**

Investigación cualitativa etnográfica de un estudio de caso escolar (Sampieri,2018). Se tuvo en cuenta el enfoque interpretativo que se da a través de las construcciones de conocimiento, tales como el análisis, los procesos, los significados compartidos, las herramientas y documentos, entre otros, dirigidos a la producción de una comprensión del contexto y el proceso por el que se influye y se ve influido a fin de buscar mejoras concretas de manera directa en lo educativo (Clavijo, 2020). En consonancia la etnografía educativa tiene por objeto la descripción de contextos educativos, la interpretación de estos para llegar a su comprensión, la difusión de los hallazgos, y, en último término, la mejora de la realidad educativa (Ochoa, 2019). Es decir, que se precisa delimitar la escuela como contexto educativo y caracterizarlo, particularizar, como objetivo principal.

Por ende, la selección de un estudio de caso escolar como escenario de investigación permite visibilizar, entre muchos procesos, la gestión inclusiva. El caso es especialmente útil en situaciones donde se busca mejoras que están siendo estudiadas y son críticas a fin de lograr una solución concreta y eficaz o simplemente un aporte investigativo para el análisis (Soto, 2018). Es decir, comprender problemas prácticos a partir de la experiencia de los actores y el contexto de la acción es crítica. Entonces, los

“estudios de caso proporcionan el vehículo principal de la investigación en la tradición interpretativa” (Ochoa, 2019).

El estudio de caso es un jardín infantil particular subvencionado del sector sur, Iquique, Chile. El jardín es reconocido por el Ministerio de Educación y cuenta con todos los niveles de educación parvularia.

La fuente de datos fue primaria, incluyó informantes clave con muestra intencionada de tres docentes mujeres, entre 28 y 45 años, auxiliares de educación parvularia y formación técnica. Al momento de la encuesta se desempeñaban en los niveles de sala cuna menor, sala cuna mayor y transición uno (prekínder). La técnica de recogida de datos fue la encuesta descriptiva y se tuvo como instrumento el cuestionario de la Dimensión B Elaborar políticas inclusivas de la adaptación a educación infantil del índice (Booth y Kingston, 2007). Index para la Inclusión: Desarrollo del juego, el aprendizaje y la participación en Educación Infantil. Traducción y adaptación a España de González-Gil, Gómez-Vela, y Jenaro.

El cuestionario consta de dos secciones de seis y nueve indicadores respectivamente, con un total de 193 preguntas. En este trabajo no se retomó el primer indicador de la sección uno y el indicador nueve de la sección dos, además se excluyeron preguntas de otros indicadores. El cuestionario fue autoadministrado con diligenciamiento escrito individual, las docentes respondieron un total de 124 preguntas en tres secciones de trabajo de una hora cada una aproximadamente. En la siguiente Tabla 1 se muestran las preguntas excluidas por indicador y sección.

Fue necesario gestionar la participación en el estudio para el uso de tiempo asignado por el jardín infantil a lo administrativo en la jornada laboral. Las educadoras expresaron necesitar un horario protegido o disponible para realizar actividades extracurriculares, lo que reiteraron a lo largo de su participación en el estudio.

El análisis para la presentación de resultados consistió en transcribir las respuestas de los tres cuestionarios en una matriz con las preguntas y hacer una correlación de respuestas y la posterior descripción de cada indicador a partir de las percepciones docentes. Posteriormente se hizo la identificación de barreras y facilitadores por indicador.

Se identificó que de las 124 preguntas sólo hubo respuesta descriptiva, entre las respuestas consideradas no descriptivas estuvo el uso de: si, no, siempre, existe, no del todo, suficientes, podría mejorar, por lo general, puede ser; combinaciones de estas o frases que retomaron o reelaborar la pregunta a la que se respondía sin agregar información nueva que diera cuenta del proceso en el jardín. (Tabla 1 y 2).

### ***Distribución para el análisis de contenido***

Tabla 1.

#### ***Desarrollar una escuela para todos***

Código	Descripción
B.1.2	Se ayuda a todo miembro nuevo del profesorado a adaptarse al centro.
B.1.3	La escuela intenta admitir a todo el alumnado de su localidad.
B.1.4	La escuela hace que sus instalaciones sean físicamente accesibles para todos.
B.1.5	Cuando el alumnado accede a la escuela por primera vez se le ayuda a adaptarse.
B.1.6	La escuela organiza los grupos de aprendizaje de forma que todo el alumnado se sienta valorado.

*Fuente:* Booth y Kingston (2007). *Nota:* Elaboración propia a partir de reporte de la categoría de la Dimensión B Elaborar políticas inclusivas

Tabla 2.

#### ***Organizar el apoyo para atender a la diversidad***

Código	Descripción
B.2.1	Se coordinan todas las formas de apoyo.
B.2.2	Las actividades de desarrollo profesional del personal de la escuela les ayudan a dar respuesta a la diversidad del alumnado.
B.2.3	Las políticas relacionadas con las “necesidades especiales” son políticas de inclusión.
B.2.4	La evaluación de las necesidades educativas especiales y los apoyos se utilizan para reducir las barreras al aprendizaje y la participación de todo el alumnado.
B.2.5	El apoyo a los alumnos que aprenden castellano como segunda lengua se coordina con otros tipos de apoyo pedagógico.
B.2.6	Las políticas de apoyo psicológico se vinculan con las medidas de desarrollo del currículum y de apoyo pedagógico.
B.2.7	Se han reducido las prácticas de expulsión por motivos de disciplina.
B.2.8	Se ha reducido el ausentismo escolar.
B.2.9	Se han reducido las conductas de intimidación o abuso de poder.

*Fuente:* Booth y Kingston (2007). *Nota:* Elaboración propia a partir de reporte de la categoría de la Dimensión B Elaborar políticas inclusivas

De acuerdo con lo anterior el análisis se concentró en los indicadores y las respectivas preguntas que tuvieron respuestas descriptivas, las cuales se concentraron en las docentes uno y dos, la docente tres

se tuvo en cuenta para ver si estaba en acuerdo o no con lo descrito al haber expresado la existencia o no del proceso en el jardín.

#### **4.-RESULTADOS**

Los resultados muestran las condiciones políticas del jardín infantil a partir de la percepción de tres docentes de párvulos, así como las barreras y facilitadores de políticas inclusivas identificadas. Los resultados se presentan según la estructura de la Dimensión B Elaborar políticas inclusivas siguiendo las secciones e indicadores.

##### ***Desarrollo de una escuela para todos***

La primera y segunda categoría se organizan en la estructura del texto así: pregunta y transcripción de la encuesta en el corpus para el análisis de contenido.

*¿Se pregunta a los profesionales nuevos, si necesitan información adicional y si se les proporciona?*

“Si, el profesional nuevo requiere información adicional o algún aspecto sobre su trabajo que no le quede claro, se le proporciona la información” (P16 - Encuesta - D01)

“Siempre han estado disponibles para aclarar dudas y brindar ayuda cuando así se le requiera” (P16 - Encuesta - D02)

Las educadoras de párvulos refieren que cuentan con el apoyo de los colegas, los cuales comparten conocimientos o experiencias. Esta actitud se considera un elemento facilitador, en cuanto al manejo de la primera infancia.

*¿Se ponen más obstáculos de acceso al centro a determinados niños, por ejemplo, los que tienen discapacidad?*

“No se pone obstáculos para el ingreso de párvulos con discapacidad, pero se debe consultar minuciosamente su discapacidad, que limitaciones tiene en donde se pueda ver comprometida su salud en su estadía en el jardín. Ejemplo síndrome de Down con problemas de cardiopatías” (P22 Encuesta - D01). “El jardín tiene una sola rampla [rampa], por lo tanto, podría mejorar en eso” (P22 Encuesta - D03)

La barrera de aprendizaje para párvulos con NEE se identifica en la encuesta las creencias sobre la discapacidad, prima una situación clínica, para un proceso escolar con relación al aprendizaje. Se devela la falta de accesibilidad en la estructura de la planta física.

*¿Existe un proyecto para aumentar la accesibilidad física del centro?*

“No, en el momento no se cuenta con ningún proyecto para hacerle modificaciones físicas al centro” (P26 Encuesta - D01).

“Hasta el momento no se cuenta con ningún proyecto para eso” (P26 Encuesta - D01)

Se requiere la gestión para la inclusión en la educación ante la barrera para la participación, en una posible demanda orientada a la accesibilidad en la organización, que permita el ingreso, permanencia y egreso de la primera infancia, según la Ley de inclusión vigente en el país, la cual permitiría a los padres y/o apoderados escoger el plan educativo para el hijo/a.

*¿Se preocupan los profesionales por la accesibilidad de todos los elementos del centro: pasillos, aseos, jardines, áreas de juego, comedores y otras zonas comunes?*

“Sí, el centro esta adaptados para que los niños puedan trasladarse con facilidad” (P 29 Encuesta - D01)

La docente refiere sobre los niños con patrones y engramas del desarrollo motor, como elementos facilitadores para la primera infancia en la movilidad dentro de la institución, es decir, en el momento se encuentra adecuada para niños y niñas sin Necesidades Educativas Especiales.

*¿Se consulta a las personas con discapacidad sobre la accesibilidad del centro?*

“En el momento no hay ninguna persona trabajando con discapacidad” (P30 Encuesta - D01)

“No del todo” (P30 Encuesta - D02)

La docente refiere que no se encuentra inclusión laboral en su institución (comunidad educativa) que se refiere a los asistentes de la educación, padres, docentes y directivos.

*¿Se es consciente de que los edificios inaccesibles son una barrera para muchas personas mayores?*

“Sí, se es consciente que son inaccesibles” (P32 Encuesta - D01)

“[...] de todas maneras, es una barrera” (P32 Encuesta - D02)

En este ítem se aborda en el factor actitudinal en parte a la familia, en que los adultos mayores pueden acompañar en diferentes actividades a los estudiantes dentro del establecimiento.

*¿El espacio físico permite a los padres maniobrar con sillas y cochecitos de niños?*

“Si, solo por algunos lugares, aunque no hay ramplas [rampas]” (P34 Encuesta - D01)

“Algunos sectores sí y en otros falta acceso ya que es una casa pequeña, y los espacios son reducidos” (P34 Encuesta - D02)

Se encuentra como una barrera en el proceso de inclusión, dado que el centro no está adecuado arquitectónicamente para recibir a la comunidad educativa de forma plena, en la accesibilidad que se encuentra restringida a la entrada.

*¿La política de apoyos para la inclusión es evidente para quienes visitan el centro desde servicios externos?*

“No, en realidad la escuela no cuenta con redes de apoyo para esos aspectos” (P66 Encuesta - D01)

“Los profesionales trabajan con las herramientas entregadas para la mejora en la atención de los niños” (P66 Encuesta - D02)

El centro no cuenta con redes de apoyo externas en la comunidad, en cuanto a la inclusión que propendan hacia aprendizajes y participación. En los apoyos de la gestión educativa que se requiere para la diversidad.

### ***Organización del apoyo para atender a la diversidad***

En la segunda categoría organizar apoyos para la diversidad, las educadoras de párvulos indican la necesidad de una formación continua para organizar los apoyos con respecto a la inclusión, que permitan la formación y participación de niños con Necesidades Educativas Especiales a través de diversas metodologías como las TICS, recopiladas en las siguientes formas.

*¿Las actividades de formación continua ayudan a los profesionales a responder a la diversidad de niños?*

“En estos momentos no contamos con las herramientas necesarias” (P 76 Encuesta - D01).

Se precisan en los recursos institucionales, la gestión en la inclusión para la educación, para apoyos y desarrollo de las herramientas pedagógicas y didácticas. Lo anterior puede ser una barrera en el aprendizaje porque no se extrapola en la planificación.

*¿Los profesionales utilizan TICS de apoyo al aprendizaje, como cámaras de vídeo, grabadoras y ordenadores?*

“Si para poder lograr mayores beneficios en los párvulos” (P 84 Encuesta - D01).

“Siempre se está apoyando el aprendizaje con estas TICS” (P84 Encuesta - D02).

Las educadoras de párvulos refieren como elementos facilitadores de aprendizaje en las adecuaciones curriculares, a través del apoyo de la tecnología como un factor importante para la primera infancia con Necesidades Educativas Especiales.

*¿Se considera que el etiquetaje de los niños como “Necesidades Educativas Especiales” puede llevar a su devaluación y segregación?*

“No al contrario se tratan de integrar a todos los niños por igual” (P90 Encuesta - D01)

“Se trabaja de igual manera que todos, pero nos enfocamos detalladamente en la manera de desenvolverse durante la experiencia” (P90 Encuesta - D02)

Las educadoras de párvulos refieren que tener el niño en etiqueta le beneficia como un elemento facilitador en el área del conocimiento. Para la gestión en procesos de inclusión según leyes del país el

etiquetado de estudiantes con requerimientos especiales de educación, sirven para poder acceder a los recursos y beneficios en la educación.

*¿Se considera a los niños con NEE con intereses, conocimientos y habilidades diferentes más que como un grupo homogéneo?*

“No todos los niños son iguales solo sus ritmos de aprendizaje son diferentes” (P90 Encuesta - D01).

“Nos enfocamos cuidadosamente en su desarrollo, pero de igual manera se considera dentro del grupo curso” (P90 Encuesta - D02).

Refieren como un elemento facilitador, desde el elemento actitudinal, el reconocer las diferencias en la primera infancia en el aula para la realización de las actividades que se generan a nivel grupal.

*¿Es posible proporcionar apoyos sin acudir al etiquetado?*

“Si, no solo porque algunos niños y niñas necesiten trabajar con profesionales de apoyo la sociedad debería de etiquetarlos” (P98 Encuesta - D01)

Según la declaración universal de los niños y niñas en el tercer principio indica “el derecho a un nombre y una nacionalidad desde su nacimiento”. Por lo anterior en contextos escolares se deberían hacer referencia por el nombre [propio] y al asignarle una etiqueta en el diagnóstico (autista, Sordo, entre otros); como una construcción social lingüística que le otorga a la niña o niño un identificador, es decir, no se prioriza el nombre del estudiante sino el diagnóstico como un diferenciador personal.

Lo anterior podría ser considerado como una barrera con estudiantes con NEE en las creencias, actitudes y planificación del docente para el proceso de enseñanza aprendizaje.

*¿Los servicios externos de apoyo contribuyen a la planificación de actividades para reducir las barreras para el juego, el aprendizaje y la participación?*

“No, se realiza en el establecimiento” (P105 Encuesta - D2)

Es importante el juego para disminuir las barreras en el aprendizaje y participación en la primera infancia con NEE, se requerirán el considerar adecuaciones propias de la región en construcción de una ciudad accesible mediante el apoyo de ayudas técnicas.

*¿Los profesionales entienden que a veces la timidez se debe a un bajo dominio del idioma mayoritario?*

“Si y eso puede jugar en contra de los niños y niñas si no se refuerza” (P115 Encuesta - D01)

En el jardín infantil hay una gran variedad de etnias y consigo una gran variedad de idiomas es por eso por lo que las educadoras de párvulos refuerzan el castellano como puente comunicativo y las familias con la lengua de origen en bilingüismo construido.

*¿Hay intérpretes de lengua de señas o de cualquier otro idioma para apoyar a aquellos que lo necesitan?*

“No, ya que hasta el momento no existe ningún niño que lo necesito y/o requiera” (P120 Encuesta - D02)

La inclusión debe de considerar que el docente maneje antes del ingreso de estudiantes con NEE, herramientas comunicativas básicas como son: la lengua de señas chilena, el braille e instrucciones en lengua de pueblos originarios y lenguas extranjeras.

Se precisa la consideración de elementos culturales en la inmersión lingüística, que se origina por el manejo de una lengua (monolingüe) en transición a una segunda lengua (bilingüismo) que permita considerar en el jardín infantil en el currículo el manejo de material didáctico de textos bilingües y accesibles para la enseñanza aprendizaje, es decir, el aprendizaje está ligado con el lenguaje.

*¿Los profesionales continúan intentando aumentar la participación en el juego, el aprendizaje y las relaciones de un niño, aunque su conducta sea problemática?*

“Se trata de buscar diferentes estrategias para poder ayudar a corregir la conducta del niños o niña” (P127 Encuesta - D01)

“Siempre se prioriza el juego” (P127 Encuesta - D02)

Las profesoras indican la importancia del juego, como elementos facilitadores a través del juego que permitan a los estudiantes mejorar su participación y el aprendizaje para minimizar las barreras.

*¿El apoyo que se ofrece a un niño para resolver conflictos implica la reflexión sobre la manera de mejorar el juego, el aprendizaje y la participación de todos?*

“Si la idea es que los párvulos se puedan adaptar a todo tipo de diversidad” (P 133 Encuesta - D01)

“Si, se trata siempre de hacer maneras menos agresivas para solucionar sus conflictos” (P 133 Encuesta - D02)

Las educadoras de párvulos del jardín infantil presentan estrategias mediadas con el lenguaje para la resolución de conflictos con los pares, en modelamiento de conductas sociales para una convivencia pacífica.

Las anteriores categorías de mejorar el centro para todos y organizar apoyos para la diversidad, el *Índice de inclusión* develó en esta investigación, que algunas estrategias sobre la gestión inclusiva en pos de disminuir las barreras y facilitar el aprendizaje, no están ampliamente implementadas para fortalecer el ingreso, permanencia y egreso de la primera infancia con NEE.

## **5.-CONCLUSIONES**

La diversidad, en su abordaje pleno depende de la visión del sujeto [docente] en su propio marco de referencia y vivencias. En perspectiva de una educación inclusiva no solo es contar con la infraestructura que demanda el Ministerio de Educación para la atención de la primera infancia para estructurar el aprendizaje y conocimiento, si se segregan y limitan el ingreso infantes de párvulos con limitaciones en su lenguaje, secundarios en orientaciones que definen la ley.

El Índice de inclusión alienta a la comunidad educativa a reflexionar sobre las relaciones de la primera infancia y la NEE. Atendiendo cuidadosamente las repercusiones de los valores inclusivos para mejorar el centro para todos [todas], como un lugar de acogida de diferentes etnias, lenguas y culturas de las cuales docentes y párvulos pueden conocer y aprender de manera recíproca. En pos de disminuir barreras y fomentar elementos facilitadores dentro del aula. La diversidad en las adecuaciones inclusivas en el área curricular y didáctica a través de la gestión inclusiva, para bajar las directrices a la comunidad educativa, se deben considerar el formar equipo de trabajo para la variedad de actividades implementadas de manera consensuada en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Se cuenta de forma positiva desde el quehacer docente con la iniciativa y disposición para trabajar con todos los niños y niñas para su aprendizaje. Esto significa completar proyectos y/o ejecutar tareas cotidianas.

Contar con la organización de apoyos para la diversidad, la participación y el aprendizaje, en los jardines infantiles se vivencian en las aulas la diversidad, las mismas que existen dentro de la sociedad, deriva esto a la consideración de adecuaciones curriculares de las necesidades y capacidades de cada infante, como una respuesta a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El reconocimiento de la diferencia precisa contar con profesionales de apoyo cualificados para el ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes e incluir dentro de los presupuestos institucionales una estrategia a ser implementada en el jardín infantil, como un apoyo de las herramientas pedagógicas y didácticas. Es relevante consensuar acciones a seguir [capacitaciones, talleres, profesionalizaciones] para ser perfectible sobre el manejo de la información orientada por el índice y capacitaciones entre pares de novato/ experto que permitan transferencia de conocimiento y retroalimentación con a los actores de la colectividad escolar.

Estas transferencias indican la necesidad de una gestión inclusiva con la comunidad escolar de forma previa al ingreso de los estudiantes, su permanencia y posterior egreso, reconociendo el trabajo de las educadoras de párvulos en la parte actitudinal al asignarles la labor de entregar a los niños las herramientas pedagógicas para desenvolverse en contextos sociales diversos.

Se debe formar al equipo docente involucrado con la primera infancia con NEE, para alcanzar los objetivos propuestos de la inclusión según las orientaciones del index en la institución, basados en el diálogo actividades de forma equitativa y prioritaria, forma paralela considerar espacios para la reflexión docente sobre la inclusión que abarcan soluciones que pueden ser en la adecuación de la infraestructura o recursos digitales.

Finalmente, en la dimensión de política del Índice de inclusión, que permita en la práctica la continuidad de los procesos en la institución con mejoras, reflejadas en acciones concretas de capacitaciones para llevar el currículum a una didáctica inclusiva para la enseñanza – aprendizaje y la posterior instalación en la innovación las prácticas educativas de forma escalonada en el jardín infantil. Ese es el desafío, considerar toda la diversidad de las NEE en la primera infancia.

## REFERENCIAS

- Asterhan, C., Howe, C., Lefstein, A., Matusov, E. y Reznitskaya, A. (2020). Controversies and consensus in research on dialogic teaching and learning. *Dialogic Pedagogy*, 8, 1-16. <https://doi.org/10.5195/dpj.2020.312>
- Benavidez, V. y Flores, R. (2019). La importancia de las emociones para la neuro didáctica. *Revista de estudios de psicología Wimblu*, 14(1), 25-53.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2002). *Índice de inclusión: Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas* (Traducción de OREALC/UNESCO Santiago). <https://especial.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/31/2016/09/Index-Spanish-South-America-.pdf>
- Booth, T. y Ainscow, M. (2007). *Index para la Inclusión: Desarrollo del juego, el aprendizaje y la participación en Educación Infantil*. (Traducción y adaptación de González-Gil, F, Gómez-Vela, M, y Jenaro, C).
- Chiqui, M. y Ureta, S. (2019). Los desafíos de la formación docente inclusiva: Perspectivas desde el contexto latinoamericano. *Revista Internacional de apoyo a la inclusión, logopedia, sociedad y multiculturalidad*, 5(2).
- Clavijo, R., Cabrera, F. y Japón, A. (2020). Evaluación de la aplicación del Índice de Inclusión en la Facultad de Psicología de la Universidad de Cuenca, Ecuador. *MASKANA* 11(1), 15-25. <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/maskana/article/view/3148>.
- Coto, G. (2013). Gestión del proceso de inclusión de la población infantil con necesidades educativas especiales, en cuatro jardines de niños independientes. *Gestión de la educación*, 1-41.
- Crespo, V., Martínez, V. y Campos, F. (2017). Neuroscience for content innovation on European public service broadcasters. [La neurociencia para la innovación de contenidos en la televisión pública europea]. *Comunicar*, 52, 09-18. <https://doi.org/10.3916/C52-2017-01>
- Durán, D. y Climent, G. (2017). La formación del profesorado para la educación inclusiva: Un proceso de desarrollo profesional y de mejora de los centros para atender la diversidad. Red Iberoamericana de Expertos en la Convención de los Derechos de las Personas Con Discapacidad.
- Elías, M. (2015). La cultura escolar: Aproximación a un concepto complejo. *Revista Electrónica Educare*, 19(2), 285-301.
- Gallego, M. (2019). La importancia de la estimulación adecuada durante el neurodesarrollo en la primera infancia. *Revista Senderos Pedagógicos*, 10(10), 103–120. <https://doi.org/10.53995/sp.v10i10.947>
- Gómez, L. (2019). *Costos y beneficios de la inclusión educativa en el aula regular, desde la perspectiva de los docentes, de la Escuela Diego Portales D-538 de la comuna de Concepción* (Doctoral dissertation, Universidad del Desarrollo, Chile).
- Hernández, F. (2004). Una educación de calidad para los niños bien dotados desde la atención a la diversidad. De la educación integradora a la Educación Inclusiva. *Revista complutense de educación*, 15(2), 597-620.
- Instituto Nacional de Estadísticas - INE Chile. (2019). *Condiciones de Vida y Cultura*. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/condiciones-de-vida-y-cultura>
- Manso, J., Matarranz, M. y Valle, J. (2019). Estudio supranacional y comparado de la formación inicial del profesorado en la Unión Europea. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 23(3), 15-33. doi: 10.30827/profesorado.v23i3.9697
- Ministerio de Educación, Chile. (2015). Decreto N°. 83. Criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con *Necesidades Educativas Especiales* de educación parvularia y educación básica. <http://especial.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/31/2016/08/Decreto-83-2015.pdf>

- Ministerio de Educación, Chile. (2015). *Ley de Inclusión escolar Ley No 20.845. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <http://www.rmm.cl/biblioteca-digital/ley-ndeg-20845-inclusion-escolar>
- Ministerio de Educación, Chile. (2015). Ley N.º. 21.845, Inclusión Escolar. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/libro\\_Inclusio%CC%81n\\_final.pdf](https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/libro_Inclusio%CC%81n_final.pdf)
- Ministerio de Educación, Chile. (2017). Decreto Ley N.º.21.845, Reglamento de ingreso de primer y segundo nivel de transición de la Educación Parvularia a la Educación Básica en Chile. [https://www.ayudamineduc.cl/sites/default/files/decreto\\_exento\\_no\\_1126.pdf](https://www.ayudamineduc.cl/sites/default/files/decreto_exento_no_1126.pdf)
- Ministerio de Educación, Chile. (2019). Subsecretaría de Educación Parvularia. Informe de Caracterización de la educación parvularia descripción estadística del sistema educativo, asociado al nivel de educación parvularia en Chile. <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/estudio-editado.pdf>
- Ministerio de Educación, Chile. (2020). Subsecretaría de Educación Parvularia. Informe de Caracterización de la educación parvularia descripción estadística del sistema educativo, asociado al nivel de educación parvularia en Chile. <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2019/04/estudio-editado.pdf>
- Muñoz, G., Rodríguez, P. y Luque, M. (2019). La formación inicial del profesorado de educación secundaria en España: perfil y motivaciones del futuro docente. *Educación XX1*, 22(1), 71-92. doi: 10.5944/educxx1.20007
- Murillo, F. & Duk, C. (2020). El Covid-19 y las brechas educativas. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 14(1), 11-13. <https://doi.org/10.4067/S0718-73782020000100011> [ Links ]
- Ochoa, A. (2019). El tipo de participación que promueve la escuela, una limitante para la inclusión. *Alteridad*, 14(2), 184-194. <https://doi.org/10.17163/alt.v14n2.2019.03>
- Rapanta, C., Garcia-Mila, M., Remesal, A. y Gonçalves, C. (2021). The challenge of inclusive dialogic teaching in public secondary school. [El reto de la enseñanza dialógica inclusiva en la escuela pública secundaria]. *Comunicar*, 66, 21-31. <https://doi.org/10.3916/C66-2021-02>
- Redondo, L. (2019). Repensando un modelo inclusivo de educación desde el pensamiento complejo para la enseñanza de los derechos humanos. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 4(8), 20. <https://doi.org/10.29105/pgc4.8-2>
- Roa, R., Quiroga, N. y Araya, A. (2022). Educación Inclusiva de la Primera Infancia en Tiempos de Pandemia Covid-19: Percepciones de las Familias. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 16(1), 75-90. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-73782022000100075>
- Rodrigo, M., Vasco, M., Gil, D. y Pericacho, J. (2022). Mejora de los programas de formación inicial docente a partir de la trayectoria personal, académica y profesional del alumnado. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 25(2), 1-14. DOI: <https://doi.org/10.6018/reifop.512851>
- Sánchez, F. (2019). Fundamentos epistémicos de la investigación cualitativa y cuantitativa: Consensos y disensos. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 13(1), 102-122. <https://doi.org/10.19083/ridu.2019.644> [ Links ]
- SENADIS. (2016). II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015. In I. Medel (Ed.), Servicio Nacional de la Discapacidad SENADIS. Departamento de Estudios. <http://endisc.senadis.cl/resultados.html>
- Sisto, M., Pérez, M., Gázquez, J., & Molero, M. (2021). Actitudes hacia la inclusión educativa de alumnos con discapacidad: variables relativas al profesorado y a la organización escolar en Educación Primaria. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 24(1). <https://doi.org/10.6018/reifop.397841>
- Soto, J. (2018). ICE de inclusión en una Institución Educativa de la ciudad de Cúcuta. *Revista Unipamplona*, 4(1), 10-24. <https://doi.org/10.24054/01204211.v1.n1.2018.3945>

# Políticas públicas para la justicia de géneros e igualdad en Argentina<sup>1</sup>

Public policies for gender justice and equality in Argentina

Suyai, García-Gualda<sup>2</sup>;

## RESUMEN

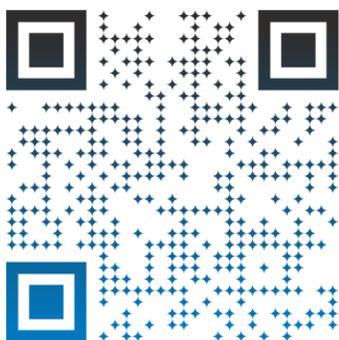
El presente artículo es producto de una investigación cualitativa-teórica en la que se persigue como objetivo indagar en la noción de justicia de géneros y, a partir de allí, reflexionar sobre las políticas de estado orientadas a tal fin. Específicamente, en este escrito se analiza una política pública para la igualdad: la creación del Cuerpo de Abogadas-os para víctimas de violencia de género. El período de análisis abarca desde 2015, año en el que se sancionó la norma que da origen a la política analizada, hasta 2021. A partir de un exhaustivo proceso de relevamiento y procesamiento documental se concluye que se trata de una experiencia que puede ser entendida como una buena práctica en el camino hacia la igualdad y la justicia de géneros en el país. Por ello, se argumenta la necesidad de problematizar y avanzar con esta política desde una perspectiva feminista interseccional e intercultural capaz de atender a las múltiples desigualdades que afectan a las mujeres y disidencias.

**Palabras claves:** Justicia social, política pública, violencia de género.

## ABSTRACT

The present article is the product of a qualitative-theoretical investigation in which the objective is to investigate the notion of gender justice and, from there, to reflect on state policies oriented to this end. Specifically, this paper analyzes a public policy for equality: Cuerpo de Abogadas-os para victims of gender violence. The analysis period spans from 2015, the year in which the norm that gives rise to the analyzed policy was enacted, until 2021. From an exhaustive process of disclosure and documental processing, it is concluded that this is an experience that can be understood as a good practice on the way to equality and gender justice in the country. Therefore, the need to problematize and advance this policy is argued from an intersectional and intercultural feminist perspective capable of addressing the multiple inequalities that affect women and dissidents.

**Keywords:** Gender violence, public policy, social justice.



Fecha de recibido: 01/07/2022

Fecha de revisado: 21/07/2022

Fecha de aceptado: 18/11/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

García-Gualda, S. (2023). Políticas públicas para la justicia de géneros e igualdad en Argentina. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 178-199. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-08>

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto "Igualdad, reconocimiento y anti-meritocracia en el socialismo contemporáneo" (PIP-CONICET), iniciado en 2021 y actualmente en curso  
<sup>2</sup> Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IPEHCS-CONICET/UNCo), Argentina. Doctora en Ciencias Sociales (UNCuyo), suyaigarciaigualda@conicet.gov.ar ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2856-1582>

## 1. - INTRODUCCIÓN

Iniciados los años dos mil en Argentina se sancionaron una serie de leyes tendientes a reparar la desigualdad de género que padecen las mujeres y disidencias. En este contexto, el año 2015 marcó un punto de inflexión en lo que refiere a las demandas por acceso a la justicia por parte de las mujeres y disidencias; instalándose con vehemencia la problemática de la violencia de género no sólo en la agenda mediática, sino también en la de gobierno. La marcha convocada el 3 de junio de 2015 a través de redes sociales bajo la consigna #NiUnaMenos, como respuesta a una serie de femicidios, movilizó a más de medio millón de personas a lo largo de todo el país. La masividad de esta convocatoria permitió visibilizar los históricos reclamos por reconocimiento que sostienen las organizaciones de mujeres, feministas y de las disidencias; y fue, sin duda, un parteaguas para que la agenda de los feminismos adquiriera centralidad en el debate público (Serquis, Moisset *et al.*, 2021). Sin perder de vista que *vivir una vida libre de violencias es un derecho humano*, se logró instalar la consigna: el Estado es responsable (Carola, 2018). A partir de allí, se comenzaron a requerir y gestionar acciones concretas y comprometidas por parte de los organismos estatales en todos los niveles de jurisdicción.

En consonancia con las disposiciones de la Ley N° 26.485/2009 y con el fin de efectivizar el ejercicio y goce de los derechos consagrados en ésta y otras normas relacionadas con la problemática de la violencia de género, en 2015 al calor de múltiples reivindicaciones feministas, en Argentina se sancionó la Ley N° 27.210 que da origen al “Cuerpo de Abogadas y Abogados para víctimas de violencia de género” (en adelante, el Cuerpo). Dicho Cuerpo está dedicado a brindar patrocinio jurídico gratuito e integral a personas que atraviesan situaciones de violencia por razón de género u orientación sexual. La finalidad de la institución de este organismo ha sido garantizar el derecho de acceso a la justicia, la reparación y, de este modo, evitar la revictimización común en los procesos judiciales; por esta razón, es integrado por profesionales capacitados en perspectiva de género. A su vez, esta política contempla la posibilidad de ejecutar acciones coordinadas de manera intersectorial e interjurisdiccional, como también de desarrollar tareas de capacitación (y formación) y difusión de los servicios de patrocinio jurídico existentes en distintas jurisdicciones del país (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2016, p. 27).

Es importante señalar que, desde su creación, se considera la coordinación del Cuerpo con profesionales de salud mental y, también, se planea contar con asesoramiento socioeconómico para la

búsqueda de propuestas alternativas que faciliten el empoderamiento y la autonomía de las personas denunciantes. En los últimos meses del año 2021 este Cuerpo pasó de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad y desde dicha cartera se anunció, también, la puesta en marcha del Programa Acercar Derechos, el cual tiene como principal finalidad fortalecer el acceso a derechos y al sistema de administración de justicia a las mujeres y disidencias en situación de violencia, desde una perspectiva intercultural e interseccional capaz de brindar un efectivo acompañamiento integral a lo largo de todo el país. Por todo lo dicho, a partir de una estrategia metodológica cualitativa, en este artículo se propone un análisis teórico feminista e interseccional de esta política, entendida como una política para la igualdad que ha significado una valiosa experiencia a favor de la justicia de géneros.

## **2.-FUNDAMENTO TEÓRICO**

Para comenzar es necesario realizar una serie de consideraciones teóricas, ya que hacen al argumento general del texto y, de alguna manera, sientan el posicionamiento teórico-metodológico-epistémico y político que se imprime en estas páginas. En este sentido, es importante aclarar que, si bien las principales exponentes que se toman como referentes teóricos para la realización de este trabajo hacen referencia al concepto de justicia de género en singular, se entiende como una apuesta epistemológica y política hablar de géneros en plural. De esta forma, como ya se ha dicho en trabajos anteriores, se logra cierto cuestionamiento y/o problematización de la mirada binaria-dicotómica del género (consustancial a la modernidad occidental). Así, pensar en términos de géneros en plural abre el diálogo a *otras* identidades que rompen con el cisgenderismo y la heteronorma.

En esta misma línea, es importante propiciar análisis críticos y geo-situados sensibles a las diferencias e incluso capaces de hacerse eco de los numerosos debates teóricos que dicha noción ha generado al interior de los propios feminismos. Por tanto, de acuerdo con la antropóloga mexicana Lagarde (1996), todas las culturas elaboran sus propias cosmovisiones sobre los géneros y, por tanto, cada grupo cultural y sociedad tienen formas particulares de entenderlos. Situarse en este punto de partida posibilita dar un importante paso a favor de la interculturalidad e interseccionalidad y, así, en términos de Young (1990), poner fin al imperialismo cultural que oprime a las mujeres y disidencias. En relación a esto, en el presente escrito se entiende que la interculturalidad supone no solo el reconocimiento de las diferencias, sino también la construcción de relaciones sociales y modos de vida

más equitativos y justos (Walsh, 2008; Tubino, 2019). Por todo lo aquí expuesto, a lo largo del escrito se utiliza el término *justicia de géneros*, en plural.

### ***Justicia de género-s: reconocimiento, redistribución y participación***

El punto inicial radica en admitir que la justicia de géneros debe ser pensada-abordada-analizada de manera situada, es decir, con la vista puesta en el contexto político, cultural e institucional. Sin duda, esta noción remite de manera casi directa a la de ciudadanía, temática arduamente explorada y problematizada desde la filosofía y teoría política liberal (y occidental). Los feminismos en América Latina han colaborado notoriamente en la ampliación y complejización de los debates en torno a la ciudadanía, con especial atención en la realidad que atraviesan las mujeres y disidencias en territorios que han sido, históricamente, signados por procesos de conquista, colonización y despojo. De hecho, como admite Molyneux (2007), las organizaciones de mujeres y los feminismos de la región latinoamericana tienen una larga trayectoria de lucha por los derechos de ciudadanía, los cuales se remontan al s. XIX e incluso antes (Bareiro y Torres, 2010; Bareiro y Soto, 2014; Vargas Valente, 2021; etc.). Esta autora afirma que la enmarañada historia política regional ha hecho que las demandas y reivindicaciones de las mujeres por sus derechos de ciudadanía se enmarquen en un amplio arco ideológico-político que va desde el “igualitarismo socialista hasta el maternalismo conservador” (Molyneux, 2007, p. 48).

En este sentido, como sostiene Fraser (2008), a partir de la crisis y, posterior, ocaso de los llamados socialismos reales y, más aún, cuando el modelo neoliberal tomó protagonismo, emergieron en el escenario político nuevos movimientos sociales que centraron sus reivindicaciones en cuestiones afines al reconocimiento de las diferencias. Incluso, se puede ver cómo en este escenario algunas renombradas feministas latinoamericanas y caribeñas lograron una significativa presencia en distintas áreas de la política a nivel internacional e incluso nacional. En este mismo marco, comenzó a debatirse al interior del movimiento la noción de *diferencia*, ya que las mujeres empobrecidas y racializadas comenzaron a cuestionar la idea de “mujer” que se promovía desde diferentes organismos y estamentos de gobierno. Los debates y tensiones entre el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia sintetizan y anteceden, de algún modo, las discusiones que se retoman en este trabajo. El primero, se orientaba hacia la búsqueda de la emancipación de las mujeres y la igualdad de derechos y ciudadanía entre varones y mujeres (Varela, 2019); mientras el segundo, se centraba en el cuestionamiento profundo al androcentrismo y reivindicaba las diferencias como paradigma político.

Durante años, esta división-confrontación se expuso de manera categórica. Por un lado, se hallaban quienes afirmaban que la injusticia de géneros es producto del sexismo y la mala distribución; por lo que promovían la redistribución e igual participación como mecanismo para alcanzar la equidad. Y, por otro, aquellas que encontraban en el androcentrismo el origen primero del sexismo, por tanto, promovían el reconocimiento y revaluación de las diferencias entre varones y mujeres (Fraser cit. en García Gualda, 2021). A posteriori, como sostiene Cobo (cit. en Varela, 2019), comenzó un periodo de autoanálisis y crítica del feminismo, momento en el que se comenzó a visualizar la impostergable necesidad de atender a cómo se imbrican las cuestiones de género con las económicas, raciales, territoriales, etcétera. En este marco, la interseccionalidad como herramienta teórica-metodológica y política mostró su capacidad de dar cuenta de la “percepción cruzada de las relaciones de poder” (Viveros Vigoya, 2016, p. 2) y cobró centralidad, tanto en el ámbito académico como activista. Cabe señalar que este debate al interior de los feminismos llegó en un momento en el que las políticas de reconocimiento y de la identidad se instalaron e incluso, como afirman algunos/as autores/as, desplazaron a los debates sobre la distribución y redistribución económica.

Según el planteo teórico de Fraser (2015), la justicia de géneros es un concepto complejo que debiera cumplir con un compuesto de siete principios normativos, a saber: (1) la anti-pobreza, es decir, la asistencia social con el ánimo de prevenir y erradicar la pobreza; (2) la anti-explotación, a fin de evitar la explotación de los sectores y sujetos no aventajados de la sociedad; (3) la igualdad de renta entre varones y mujeres; (4) la igualdad en el tiempo de ocio, lo cual supone la distribución equitativa de las tareas de cuidado; (5) la igualdad de respeto entre varones y mujeres, lo cual incluye el reconocimiento del trabajo de las mujeres no remunerado y de su condición de personas; (6) la anti-marginación, para garantizar la participación activa de las mujeres en la vida social y política; (7) y el principio anti-androcentrista, que implica poner fin al androcentrismo institucionalizado. Así, para la citada pensadora la justicia de géneros supone el cumplimiento de todos estos postulados o principios normativos. De este modo, se observa la necesidad de articular políticas de redistribución y reconocimiento y participación/representación, ya que la desigualdad de géneros responde a la división sexual del trabajo y a un orden de estatus profundamente androcéntrico (García Gualda, 2021).

Es posible afirmar que si bien las mujeres y disidencias han alcanzado un importante grado de reconocimiento; aún hoy perdura la desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades que obtura el ejercicio de una ciudadanía plena por parte de estas sujetas. Es decir, a pesar de los avances

consagrados, muchas mujeres y disidencias todavía experimentan lo que la politóloga Bareiro (2010) ha definido como ciudadanía restringida. Entendiendo a esta como la imposibilidad-dificultad en el ejercicio de los derechos que formalmente les han sido otorgados, en tanto ciudadanas de un estado de derecho (Bareiro, 2010, p. 24). Y, aunque, en América Latina los feminismos lograron con esfuerzo instalar temas en agenda e impulsar reformas jurídicas a favor de las mujeres, todavía existen barreras que obstaculizan la consolidación de sociedades con justicia de géneros. Un claro ejemplo de ello, como advierte Molyneux (2007), han sido los avances legislativos en materia de violencia doméstica y sexual, los cuales han logrado llamar la atención sobre la necesidad de capacitar y sensibilizar en géneros a las fuerzas policiales y a los/as/es agentes judiciales.

Por esta razón, como propone Lister (1997), es preciso debatir la igualdad diferenciada, o sea articular políticas capaces de reconocer las diferencias sin resignar el principio de la igualdad como meta. Retomando la obra de Fraser (2008), se requiere una mirada trifocal de la justicia social y de géneros capaz de articular dimensiones clave como el reconocimiento, la redistribución y la paridad participativa. Es por ello que resulta necesario pensar a la ciudadanía de manera multidimensional (incorporándose aspectos sociales, políticos, económicos, culturales), por lo que se debe apostar por políticas orientadas a superar la exclusión social y económica y, también, que sean capaces de garantizar la participación activa de las personas en la vida política y en las políticas públicas. En palabras de Lister (2012), es menester regenerizar la ciudadanía y, para ello, se deben incorporar los derechos individuales y la participación política, como también analizar la relación entre ambos.

En Argentina, como en otros países, el sistema de administración de justicia a diario reproduce en su accionar numerosas formas de estigmatización y exclusión que impiden la plena ciudadanía de las mujeres y disidencias. En general, los corpus normativos se sustentan sobre supuestos androcéntricos que se replican en los procesos judiciales y tribunales, más aún en aquellos que atienden situaciones de violencia por razón de género. La violencia contra las mujeres y disidencias configura una forma de vulneración a los derechos humanos, por lo cual debe ser una prioridad para los gobiernos que apuestan por sociedades igualitarias y justas. Por todo lo dicho, en adelante se analiza una política de estado que ha resultado vital y positiva en este sentido.

### **3.-MÉTODO**

En términos estrictamente metodológicos, en este artículo se presenta un análisis crítico de la política seleccionada (el Cuerpo de Abogadas-os para víctimas de violencia de género), a partir de los aportes

teóricos de autoras feministas dedicadas a los debates en torno a la justicia social y de géneros, como es el caso de la norteamericana Fraser (2008). Asimismo, en este documento se asume una perspectiva interseccional atenta a las múltiples formas de desigualdad que afectan y se imprimen en las vidas y experiencias de las mujeres que atraviesan situaciones de violencia de género y, desde dicho enfoque, se intenta reflexionar sobre los avances-fortalezas y pendientes-debilidades de la política en cuestión.

En cuanto a las técnicas de construcción de datos, es posible decir que se ha realizado un riguroso proceso de relevamiento y sistematización de información proveniente de diferentes organismos públicos. El periodo de análisis ha sido 2015-2021, partiéndose del año de creación del órgano que se analiza. Para el procesamiento de la información se tomó como referencia la matriz propuesta por Benavente y Valdés Barrientos (2014) para el análisis de las políticas sensibles al género. Por tanto, a continuación, se exponen y profundizan algunos de los principales ejes o puntos nodales de dicho esquema.

#### **4.- RESULTADOS**

##### ***Violencia de género un problema público***

En los últimos tiempos el abordaje de la violencia contra las mujeres y disidencias ha tenido un visible impulso en diferentes países de América Latina, sobre todo en lo referido a medidas legislativas y programáticas para su implementación (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2016). En Argentina desde el 2009 se cuenta con la Ley Nacional 26.485, norma que procura generar políticas y mecanismos para afrontar la violencia de género contra las mujeres. Según lo establecido en esta Ley, es el Estado el responsable de asistir, proteger y garantizar justicia a las personas en situación de violencia y, también, le competen tareas asistenciales y de prevención y educación sobre todos los tipos y modalidades de violencia (Mendizábal Bermúdez y Bonino, 2019, p. 10).

Lo cierto es que, como asevera Juan Méndez (2000), es en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales, es decir, es el espacio en el que se evidencia si las libertades, derechos y garantías enunciadas son o no aplicadas como corresponde. En términos del mencionado autor, el sistema de administración de justicia es en última instancia el área en el que la ciudadanía advierte de hecho si sus derechos son verdaderamente respetados y garantizados. De esto se desprende la importancia de facilitar y propiciar, no solo el acceso a la justicia,

sino también un acceso efectivo a la misma (Méndez, 2000, p. 3). En Argentina, pese a los avances legislativos, todavía perdura una brecha entre la dimensión -y gravedad- de las situaciones de violencia y las respuestas dadas por los organismos estatales, tanto en el ámbito judicial como en la esfera de las políticas públicas (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2016).

Los datos recogidos por La Casa del Encuentro muestran que durante 2008 cada 40 horas fue asesinada una mujer; mientras que, en 2014, cada 30 horas. De estos datos se desprende que entre 2008 y 2015 un total de 1617 menores de edad perdieron a su madre. Es más, el total de casos de violencia contra las mujeres (de 14 años y más) informados al INDEC entre 2013 y 2018, por parte de los organismos públicos que registran casos de violencia contra las mujeres por razones de género, fue de 576.360. A su vez, en 2015 solamente el 5% de las denuncias por violencia de género fueron elevadas a juicio (Expte. S-2587/15, p. 6). Existen numerosas barreras que lesionan el derecho humano de acceder y obtener justicia. En efecto el servicio de justicia debe caracterizarse, según Méndez (2000), por la continuidad; la adaptación; la igualdad; la gratuidad y la celeridad. Justamente, estos últimos principios son los que mayormente se ven vulnerados, es decir, los que suponen mayores dificultades y obturan un adecuado y eficaz acceso a la justicia.

No es menor señalar, aunque sea a modo de paréntesis, que este cuadro de situación - extremadamente preocupante- empeoró en tiempos de pandemia. Según datos no oficiales, extraídos del Registro Nacional de Femicidios de Mumalá, se estiman 329 muertes violentas de mujeres en 2020, lo que significa que aproximadamente cada 29 horas se le quitó la vida a una mujer en Argentina. Cabe subrayar, también, que las medidas gubernamentales adoptadas con el fin de aplanar la curva de contagios hicieron que muchas mujeres y niñas se vean confinadas con sus agresores e imposibilitadas de pedir ayuda y, mucho más, de realizar las denuncias pertinentes. El resultado fue un crecimiento exponencial de la violencia por razón de género durante 2020 y 2021, la cual afectó notablemente a los sectores más desaventajados de la sociedad. Esto se sumó, y no es menor, a la caída de los ingresos económicos y al empeoramiento generalizado de las condiciones de subsistencia.

Todo esto deja en evidencia la imperiosa necesidad de contar con servicios públicos de patrocinio jurídico especializado en estas temáticas para fortalecer los reclamos ante la justicia y, de este modo, exigir el pleno reconocimiento de los derechos consagrados en el corpus legal vigente. En este sentido, el Cuerpo buscó no solo garantizar el acceso al sistema de administración de justicia, lo cual es fundamental para afrontar la desigualdad de géneros, sino también evitar la revictimización de

las personas denunciantes. Pues, como dice Méndez (2000, p. 3), si los/as/es agentes judiciales no se encuentran capacitados, las instituciones jurisdiccionales no lograrán cumplir su misión. Por ello, la creación de un Cuerpo de estas características ha sido una política tendiente a la protección integral de las mujeres -y disidencias- capaz de atender no sólo a la falta de reconocimiento, sino también a la desigualdad redistributiva que, en muchos casos, actúa como barrera-obstáculo para el acceso a la justicia y a una vida libre de todo tipo de violencias.

### ***Los antecedentes***

Los antecedentes considerados en la elaboración de esta política incluyeron, en primer lugar, a la Ley N°26.485 (2009) (y sus modificatorias); pues esta norma es el marco específico en el cual se inscribe el Cuerpo con el fin de efectivizar el ejercicio y goce de los derechos consagrados en ésta y otras normas relacionadas a la problemática. Cabe agregar como antecedente a los organismos e instrumentos internacionales firmados y ratificados por Argentina, entre los que se destacan: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, instrumento legal incorporado a la Constitución Nacional en el año 1985; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Belém do Pará (1994), ratificada a través de la Ley N° 24.632 en el año 1996. También, importa decir que tanto la Convención Belém do Pará como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirman la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia y connotación especial en casos de violencia contra las mujeres (Mendizábal Bermúdez y Bonino, 2019). Además, debe contemplarse el corpus legal, nacional e internacional, en materia de niñez y adolescencia e identidad de género.

Se considera, también, como antecedentes de esta política a los diferentes servicios públicos de protección, atención y litigio, entre ellos: la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, creada en 2006 con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia a las personas que, afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad; el Programa de Patrocinio de la Comisión de Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación, creada a mediados de 2007 con la misión de favorecer la implementación de estrategias de defensa con perspectiva de género, en particular en los casos vinculados a mujeres víctimas de violencia o en conflicto de la ley penal; los Centros Integrales de la Mujer del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; el Centro de Atención a las Víctimas de Violencia Sexual; y, también,

cabe mencionar a la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas que funciona desde 2014 en la órbita del Ministerio Público Fiscal.

A todo esto, se debe añadir la experiencia de las Comisarías de la Mujer y de la Niñez y Adolescencia; las Oficinas de la Mujer y las casas de acogida o refugios para víctimas de violencia que funcionan en las diferentes provincias argentinas y el importante rol detentado por los cuerpos de abogadas/os de diferentes jurisdicciones. Igualmente es preciso destacar como antecedente el accionar y los servicios de asesoramiento y patrocinio llevados adelante por diferentes organizaciones del tercer sector, como es el caso de La Casa del Encuentro; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género; la Asociación de Prevención de la Violencia Familiar; entre muchas otras experiencias que involucran, también, a espacios feministas dedicados al asesoramiento y acompañamiento legal para víctimas como el servicio Socorro Violeta (Neuquén).

### *Alianzas y negociaciones políticas*

Respecto al origen de esta política, resulta pertinente hacer referencia a los diversos y múltiples actores sociales y políticos que se movilizaron para lograr la sanción de la norma que dio origen al Cuerpo; entre los que se destacan los movimientos-organizaciones de mujeres y feminismos que hicieron posible la masiva marcha #Niunamenos, hecho histórico que impulsó la creación del Cuerpo de abogadas-os. Esta movilización fue, como ya se dijo, una marcha multitudinaria desarrollada en junio de 2015 en diferentes ciudades de Argentina. La convocatoria iniciada en redes sociales, y replicada en ciertos medios de comunicación masiva, tuvo como fin decir ¡Basta! a la violencia de género que se traducían en numerosos femicidios de mujeres y niñas; el caso más emblemático en dicho contexto fue el asesinato por razón de género de Chiara Páez, a lo que se sumó la comprobación del femicidio de Daiana García y la conmemoración de la desaparición de Florencia Penachi (Bianco, 2021). El objetivo central era requerir una concreta intervención del Estado para que se instrumenten los mecanismos necesarios a fin de garantizar los derechos de todas las mujeres y disidencias a una vida libre de todo tipo de violencia.

Si bien en Argentina se había avanzado en normativa considerada de vanguardia en materia de género, la presencia pública de las organizaciones sociales y feministas en las calles produjo importantes transformaciones en las estructuras gubernamentales que hasta entonces mantenían cierta pasividad a la sombra de la Ley 26.485 (2009). Los organismos públicos encargados de promover la igualdad de género -muchos surgidos como resultado de compromisos asumidos en diferentes

instrumentos internacionales y de la iniciativa de organizaciones que impulsaron la creación de dichos espacios- se vieron en la obligación de comenzar a gestionar articulaciones con los tres poderes del Estado y otros espacios políticos comprometidos con la temática. De hecho, el proyecto de ley que dio origen a la norma de creación del Cuerpo fue firmado por representantes de diferentes bloques políticos, oficialistas y opositores. Esto demuestra que el contexto de ebullición social y política favoreció el compromiso y voluntad de diferentes fuerzas partidarias.

El Expediente S-2587/15 que dio inicio al tratamiento de la Ley 27.210/15 fue ingresado por la Cámara de Senadores de la Nación el 28 de agosto de 2015. Y, como se dijo antes, si bien lo firmaron representantes de diferentes partidos políticos, el autor del proyecto pertenecía al bloque oficialista de aquel entonces. El expediente fue tratado en la comisión de Presupuesto y Hacienda y, luego, en la de Justicia y Asuntos Penales; producto del debate y tratamiento en el Senado fue aprobado -el 7 de octubre- con modificaciones y, posteriormente, girado a la Cámara de Diputados de la Nación. En la Cámara baja pasó por las comisiones de Presupuesto y Hacienda, y por la de Justicia para, finalmente, ser tratado -sobre tablas- y sancionada el 4 de noviembre del mismo año. De este modo, el 25 de noviembre de 2015, Día internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley 27.210 y publicada el 26 de noviembre en el Boletín Oficial.

La masividad de las marchas y los reclamos sociales, impulsados en buena parte por los medios de comunicación masiva, favorecieron el cuestionamiento público de la falta de políticas estatales dirigidas a abordar la violencia de género. Estas expresiones fueron las que dieron el puntapié para la modificación y creación de normas específicas vinculadas a la temática, entre ellas la creación del Cuerpo; ley de carácter federal que supuso la adhesión de las provincias, por lo tanto, requirió del compromiso de legisladores, gobernadores y autoridades judiciales de las diferentes jurisdicciones. Este no es un tema menor, puesto que da cuenta de la necesidad de diseñar políticas públicas con enfoque intersectorial, interseccional e intercultural capaces de abordar las desigualdades y violencias por razones de género de manera integral.

Importa señalar que si bien se concretaron servicios gratuitos de patrocinio jurídico y asesoramiento legal y se capacitaron a los/as/es operadores jurídicos (Curso TAG), recién en 2019 se presentó formalmente el Cuerpo y se elaboró un Protocolo de Actuación capaz de definir sus competencias y alcances, diferenciándolo del Centro de Asistencia a las víctimas de delitos (Ley N° 27.372, 2017). En el acto oficial de presentación del Cuerpo se anunciaron una serie de mecanismos

de coordinación y cooperación entre el la Subsecretaría de Acceso a la Justicia, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), el Poder Judicial, los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa y demás organismos y entidades de la sociedad civil, para ampliar el beneficio. A modo de acompañamiento se hicieron eco del anuncio las integrantes de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina, la Federación de Colegios de Abogados, la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también funcionarios/as/es de diferentes partidos políticos, embajadores/as y representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (como UNICEF).

El Cuerpo se mantuvo con ciertas alteraciones debido a la pandemia COVID- 19 y con los impactos propios de un cambio de gobierno. En ese sentido, cabe decir que durante los primeros meses de gobierno de la actual gestión se trabajó de forma interinstitucional e integral con el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia -SENNAF, entre otros. En el difícil contexto de ASPO - Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio y DISPO - Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio, durante 2020 se realizaron numerosas reuniones para garantizar la intervención coordinada a escala nacional, provincial y municipal, algunas de los organismos que participaron de dichos encuentros fueron: el INADI, Línea 137, CAJs, etc. También se trabajó en conjunto con la Iniciativa Spotlight impulsada por la Unión Europea y las Naciones Unidas. A fin de territorializar la asistencia para responder ante la demanda de acceso efectivo a la justicia por parte de las mujeres y disidencias, en junio de 2021 se anunciaron cambios estructurales que afectaron de manera directa al funcionamiento del Cuerpo; esto necesariamente implica la consolidación de nuevas alianzas y acuerdos estratégicos entre diferentes actores.

### *Avances y pendientes*

En el Protocolo de Actuación se estableció la dedicación exclusiva del Cuerpo al asesoramiento y patrocinio en casos de abuso sexual y violencia doméstica (en todos sus tipos: económica, física, psicológica, sexual y simbólica); excluyéndose tipos y modalidades de violencia como la trata de personas con fines de explotación sexual, por tratarse de un delito federal. En 2020, con motivo de la pandemia COVID-19, se amplió el criterio de selección de casos, contemplándose: violencia doméstica, abuso sexual de niños/as/es y adolescentes hasta 18 años y con 18 años que transiten

embarazos forzados (situaciones en las que se prevé el acompañamiento en los casos de ILE, si así se requiere), femicidios y transfemicidios.

En lo que hace a la estructura y a los/as/es agentes responsables de esta política, la normativa que dio origen al Cuerpo prevé su composición de la siguiente manera: a. Director/a/e Ejecutivo con rango y jerarquía de subsecretario de Estado, designado por el Poder Ejecutivo nacional; b. Comisión Interdisciplinaria Asesora para el abordaje integral de la violencia de género, conformada por profesionales de las áreas del derecho, la salud y las ciencias sociales. Se especifica, también, que los/as/es integrantes del Cuerpo revisten dentro del Agrupamiento Especializado del Sistema Nacional de Empleo Público según lo previsto en el decreto 2.098/2008 y sus modificatorios. Los/as/es profesionales deberán ingresar a un Registro a través de concursos de antecedentes y oposición. Lo previsto en principio en la norma sufrió algunas leves modificaciones a raíz de los cambios de gobierno que se sucedieron en diciembre de 2015 y de 2019. Durante el 2019, tras presentarse oficialmente el Cuerpo, se dio a conocer que la Red de Centros de Acceso a la Justicia -CAJs sería la encargada de entrevistar a las víctimas y derivar los casos al Cuerpo.

En 2020, según el Informe final: *Acuerdo UNICEF-PNUD. Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género*, el Cuerpo se encontraba bajo la órbita de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en cumplimiento con las obligaciones asumidas en el marco del Acuerdo suscripto entre el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de fecha 2 de mayo de 2019 y su posterior enmienda suscripta el 16 de julio del 2020. En 2020 se contaba con un total de 26 profesionales patrocinantes en 13 provincias. En este mismo año, se creó el Área Psicosocial conformada por equipo de trabajo interdisciplinario con el objetivo de brindar acompañamiento a personas en situación de violencia de género y abuso sexual contra niños/as/es y/o adolescentes. En junio de 2021, con motivo del sexto aniversario de la primera marcha #Niunamenos, se anunció la creación del Programa Acercar Derechos (dentro del área de la Secretaría de Políticas contra las Violencias por Razones de Género) y el traspaso del Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género a la órbita del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación (MMGyD).

En lo que hace a la relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil interesa marcar que se observaron serias dificultades en el proceso de implementación de esta

política pública; pues se trata de una propuesta que necesariamente requiere de la voluntad política y el compromiso sostenido en el tiempo de todas las partes intervinientes, lo cual debe trascender a las gestiones de gobierno. Esta no es una práctica frecuente en el escenario político argentino, por lo que muchas veces se ven obturadas las posibilidades reales de efectivizar transformaciones estructurales tendientes a superar la desigualdad de género. La escasa información oficial que existe sobre el funcionamiento y el desempeño del Cuerpo, desde su génesis hasta la actualidad, da cuenta de la falta de sistematización y organización por parte de las autoridades competentes. Asimismo, el vacío instrumental y la exigua cantidad de casos ingresados que caracterizó al período que va desde la sanción de la Ley en 2015 hasta finales de 2019, visibiliza la poca anuencia del entonces gobierno nacional con la igualdad de género.

El reciente traspaso de órbita de actuación del Cuerpo puede implicar una mayor complejización de su funcionamiento y una promesa para la justicia de géneros. Al menos en anuncios recientes las autoridades se han comprometido con la ampliación del Registro de profesionales patrocinantes y con mayor presupuesto. A su vez, las autoridades nacionales en sus discursos y pronunciamientos públicos comenzaron a reconocer la necesidad de incorporar enfoques interseccionales e interculturales, aunque, se debe decir que no termina de quedar claro cuáles son las estrategias concretas -e intersectoriales/interinstitucionales- que aplicarán para el abordaje interdisciplinario a lo largo de todo el territorio nacional, considerándose el carácter federal de esta política. De hecho, no son pocos los sectores y organizaciones sociales que todavía demandan que se garantice la igualdad en el acceso a la justicia, la celeridad en los procesos judiciales y mayor adaptación del sistema a ciertas necesidades específicas; tal es el caso de las mujeres originarias de los distintos pueblos y naciones indígenas (distribuidos de norte a sur).

### ***Información y difusión***

En lo que refiere a la información es necesario resaltar que, dentro de las funciones del Cuerpo, según la Ley 27.210 (2015), se contempla la difusión de los servicios de patrocinio jurídico y asesoramiento legal y, también, el fomento de la producción y difusión de informes. En este sentido, resulta muy dificultoso hallar información oficial correspondiente a los períodos 2015-2019 y 2019-2022. Sin embargo, es importante indicar que durante 2018 se realizó el primer curso de capacitación para tutores/as del Curso virtual de Transformación Actitudinal en género (TAg); los/as/es tutores fueron responsables del acompañamiento durante la primera –y segunda- cohorte de aspirantes para ser

incorporados al Registro de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género. Esta actividad fue difundida en algunos portales y medios de comunicación, aunque no tuvo una cobertura de relevancia. En 2019 se anunció la puesta en funcionamiento del Cuerpo, pero no hubo una estrategia comunicacional efectiva y capaz de llegar a todo el país, más aún a los sectores de mayor vulnerabilidad social y, en especial, a quienes atravesaban situaciones de violencia. Falencia que todavía se advierte en relación con todos los dispositivos orientados a la temática.

En el Informe final: Acuerdo UNICEF-PNUD (2020) se detalla la composición del Cuerpo, las capacitaciones realizadas, la cantidad de casos ingresados, los acuerdos interinstitucionales, entre otros datos significativos. De acuerdo con lo informado, con motivo del incremento de violencia contra las mujeres y niñas a raíz de las medidas de aislamiento y confinamiento aplicadas con motivo del COVID-19, el Cuerpo realizó, en conjunto con los CAJs, una serie de Protocolos en ASPO. Además, se formuló un resumen de las Reglas para el Patrocinio Jurídico de Víctimas de Violencia de Género: abuso sexual contra niñas/os/es y adolescentes; se otorgaron los certificados del Curso TAG de 2019; se distribuyeron las credenciales para las abogadas y abogados del Registro; se procedió a actualizar la información de la web Argentina.gov.ar; se estableció el Protocolo de articulación con el Área Psicosocial; se actualizaron las Reglas de Actuación para el patrocinio de víctimas de violencia de género: abuso sexual contra niñas/os y adolescentes; se elaboraron documentos de Mesas de expertas (Femicidio, Abuso Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes y violencia doméstica), etcétera. También, en el marco de la Iniciativa *Spotlight*, se realizó una mesa de conversación titulada: “Promoviendo el acceso a justicia: herramientas para el fortalecimiento del patrocinio jurídico de mujeres en situación de violencia por motivos de género”.

### ***Sostenibilidad y evaluación***

En cuanto a la sostenibilidad se advierte que la Ley 27.210 (2015) no establece la cantidad de recursos humanos que deben afectarse al Cuerpo, como tampoco el número de personal administrativo y si se ha previsto presupuestariamente su creación. En el período 2015-2019 no hubo información suficiente que muestre el desempeño de la política, pues las autoridades se tomaron casi cuatro años para poner en funcionamiento al Cuerpo. De hecho, en 2019 fueron ingresados menos de 90 casos (de los cuales alrededor del 9% fueron asignados a las abogadas contratadas con el aporte de fondos de UNICEF), mientras que en 2020 se pueden atender más de 200 casos (de los cuales alrededor de una centena fueron derivados a las abogadas contratadas por UNICEF para su patrocinio jurídico gratuito) y durante los

primeros meses de 2021 ingresaron más de un centenar de casos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021).

A posteriori del cambio de autoridades producido en diciembre de 2019 y el período de transición hasta que la Subsecretaría asumiera la gestión del Cuerpo, en mayo de 2020, se implementaron diversas acciones destinadas a fortalecer y ampliar esta política. En ese marco, en el mes de julio se incorporó, a través de contratos PNUD, una segunda abogada en las ciudades de Neuquén y La Plata, permitiendo que nuevos casos de violencia doméstica y abusos sexual contra niños/as/es y/o adolescentes ingresen al patrocinio jurídico gratuito, servicio que había sido interrumpido en los meses de noviembre y diciembre de 2019, por haber llegado al cupo de casos y causas que les profesionales tienen por contrato (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020).

En el último período de 2021, el Cuerpo tenía más de un profesional en cada provincia en las que interviene, a excepción de Catamarca donde sólo se contaba con una abogada contratada. Aquí importa señalar que la selección de las regiones para comenzar la implementación del Cuerpo (NOA y NEA) se basó en un diagnóstico de “necesidades jurídicas insatisfechas”. Es importante aclarar que se consideró a la provincia de Neuquén debido a compromisos internacionales asumidos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con motivo del afamado y trágico caso de Ivana Rosales. En cuanto a su composición, en términos estrictamente cuantitativos, se puede decir que en 2019 el Cuerpo contaba con 13 profesionales -12 abogadas y 1 abogado-5 y en 2020 el Registro aumentó a un total de 26 profesionales patrocinantes en 13 provincias.

Por otro lado, en lo que refiere a la evaluación y el control de esta política es preciso indicar que en 2019 se comunicó la puesta en funcionamiento de un software de gestión de casos llamado “Sistema de Gestión Integral para Casos de Violencia de Género”, el cual tiene como finalidad el monitoreo y seguimiento de los casos. A su vez, se creó el Observatorio de Políticas de Género en el ámbito de la SIGEN. El principal objetivo del ente es el relevamiento y análisis de datos, como así la generación de información vinculada al cumplimiento de políticas públicas en materia de perspectiva e igualdad de género y oportunidades. Por último, es menester agregar que la Corte Suprema de Justicia, a través de la Oficina de la Mujer, lleva adelante el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina.

### ***Políticas para la igualdad y justicia de géneros***

La creación del Cuerpo ha significado un sustancial avance hacia la justicia e igualdad de géneros al garantizar el derecho al acceso a la justicia y a vivir una vida libre de violencia. Pese a ello, se observan grandes dificultades en su aplicación. En este sentido, es preciso tener presente que se trata de leyes y políticas nacionales a las que cada provincia debe adherir e implementar de acuerdo con el sistema federal (Anzorena, 2015). En términos generales, estas dificultades en la implementación dejan ver la falta de articulación que todavía existe entre reconocimiento y redistribución. De hecho, la norma que dio vida al Cuerpo contemplaba no sólo el patrocinio legal gratuito, sino el asesoramiento psicosocial y económico -y la articulación intersectorial- para colaborar con la autonomía y empoderamiento de las personas denunciantes. Estos aspectos fueron nulos o sub-ejecutados durante los primeros cuatro años, desconociéndose la importancia de la reparación ante estas situaciones de extrema gravedad y clara violación a los derechos humanos.

A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil (especialmente feministas y de mujeres) han detentado un rol protagónico y activo al momento de la creación del Cuerpo, se les ha dado poco espacio de participación en lo que refiere a la evaluación y el control de gestión de esta política. En este sentido, es importante tener presente la tercera dimensión que hace a la justicia de géneros, en términos de Fraser (2008): la representación. La participación política, social y comunitaria es fundamental para un enfoque de derechos que tenga en consideración a los destinatarias/os/es en tanto titulares de derechos capaces de influir y participar democráticamente en la elaboración e implementación de las políticas de estado. Por tanto, todavía se presenta como un desafío consolidar la transversalización de la perspectiva de género en esta política desde una mirada o abordaje interseccional y, sobre todo, intercultural. Abordaje que supere la mera declaración de principios, la letra muerta en planes y programas que luego no se llevan a la práctica de manera efectiva, eficaz y eficiente.

Ha quedado en evidencia la necesidad de contar con información detallada y precisa sobre el funcionamiento del Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia, para lo cual es menester que los portales digitales y otros medios del MMGyD actualicen los datos y garanticen que la información sea pública. En este sentido, se debe colaborar también con los organismos encargados de realizar registros estadísticos sobre violencia de género y femicidios, con el ánimo de consolidar un sistema integral capaz de mostrar la realidad de distintos sectores desaventajados; un ejemplo es la

carencia de estadísticas oficiales sobre femicidios indígenas, ya que los datos no se hallan desagregados por pertenencia étnica. Esto permitiría no sólo identificar las áreas sociodemográficas que requieren mayor cobertura de servicios de patrocinio letrado, prevención y atención, sino también facilitar la posterior elaboración de políticas sociales, sanitarias, educativas y económicas a favor de la igualdad y justicia de géneros.

En relación con esto, es importante mejorar los canales de difusión de los espacios en los que se desempeña el Cuerpo en las diferentes provincias, desplegar estrategias comunicacionales que atiendan a la realidad y necesidades específicas de la población objetivo, teniendo en consideración la extensión geográfica del país, a fin de alcanzar no sólo a los principales centros urbanos, sino también a espacios rurales comúnmente segregados. Planificar políticas de género desde un abordaje interseccional obliga a contemplar no sólo la dimensión del reconocimiento de derechos, sino también el reconocimiento de las diferencias y la necesidad de velar por una justa y equitativa redistribución de recursos y oportunidades. La información es central para que las personas en situaciones de violencia puedan acceder de manera temprana y rápida a los servicios especializados, los cuales deben dar respuesta con celeridad. En este sentido, es muy importante que se avance en la aplicación de la Ley Micaela en todos los niveles del Poder Judicial, aunque, se sabe que es un tema que ha despertado controversias y duras resistencias por parte de los/as/es funcionarios/as/es judiciales, sobre todo en los/as/es de mayor rango. Cabe aclarar que dicha norma establece la capacitación obligatoria en género de todos los/as/es agentes del Estado.

Por otra parte, se requiere aplicar un abordaje intercultural tanto en los servicios de patrocinio como en el asesoramiento y acompañamiento integral de las personas en situación de violencia. En este sentido, el Programa Acercar Derechos prevé este tipo de intervención, pero no hay certezas sobre la capacidad de efectivizarse en el territorio. Esto pone en relieve la necesidad de pasar de los enunciados a la acción sistematizada y coordinada intersectorialmente; y, para ello, es fundamental considerar las necesidades y demandas específicas y diferenciales de distintos grupos de mujeres y disidencias como el caso de mujeres rurales, migrantes e indígenas. Trabajar de manera eficaz y de acuerdo con la normativa vigente en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y de la población migrante es una tarea por delante; por ejemplo, en lo que refiere al derecho a los servicios de traducción en los procesos judiciales.

A todo lo antes dicho, se agrega la imperiosa urgencia de dotar de mayor presupuesto al Cuerpo, ampliar el Registro y sostener los canales de formación y capacitación continua de los profesionales afectados a su funcionamiento. Se espera, en este sentido, que los últimos anuncios de las autoridades nacionales se efectivicen y sean acompañados por los gobiernos y efectores judiciales de las diferentes jurisdicciones del país. Por último, vale insistir en la importancia de crear sistemas de control (y elaborar indicadores) de gestión que involucren a distintos actores de la sociedad civil y hagan parte a las mujeres y disidencias como sujetos/as/es de derecho en el marco de una sociedad democrática que se proyecta como equitativa, igualitaria y justa.

## 5.- CONCLUSIONES

En este trabajo se analiza una política pública originada en un momento de elevada efervescencia social y política, de hartazgo generalizado por la impunidad y la pasividad de los organismos públicos ante aberrantes hechos de violencia. Es sabido que a partir de #Niunamenos no solo se consolidaron nuevos espacios de activismo, sino que se desplegaron debates en el escenario público que hasta entonces estaban pausados (como el aborto). Todo esto expone, tal como afirma Guzmán (2001), que la construcción de problemas públicos y la confección de las agendas son producto o consecuencia de complejos procesos socio-políticos, cuya comprensión remite a la conformación de sujetos sociales; a la elaboración de nuevos marcos interpretativos de la realidad; a las relaciones de poder entre distintos actores sociales; y al establecimiento de diferentes alianzas, negociaciones y estrategias políticas.

La creación del Cuerpo en respuesta a las demandas de numerosos sectores por el cumplimiento de la normativa vigente, ha dado cuenta de las profundas transformaciones que se han sucedido en las últimas décadas: pasando de feminismos que negaban al Estado como interlocutor válido a movimientos que demandan mayor intervención estatal frente a la desigualdad y violencia de género, sobre todo después del retorno de la democracia. En este marco, los avances en relación al reconocimiento de derechos para las mujeres han sido notables; aunque, es innegable que se desplazaron del debate y la arena de actuación a las políticas redistributivas. Cabe agregar que, a lo largo de décadas, ha predominado una visión estereotipada de las personas destinatarias de las políticas para la igualdad de géneros, lo cual resulta sumamente contraproducente.

Por esto, hoy en día se requiere avanzar hacia un enfoque interseccional crítico e intercultural que trascienda la mera declaración de principios y se traduzca en acciones concretas que atiendan a la

desigualdad de género en toda su complejidad. Cabe decir que la interseccionalidad del género atiende o busca atender a la percepción imbricada de las relaciones y estructuras de poder (Viveros Vigoya, 2016; Busquier y Parra, 2020; Barria Oyarzo, 2021); mientras que la interculturalidad hace foco en posibilidad de establecer un diálogo de saberes atento (y crítico) a dichas relaciones asimétricas de poder (Walsh, 2008; Estermann, 2015; Tubino, 2019). En la actualidad, cae cierto manto de duda sobre los lineamientos de las políticas de gobierno que se nutren de la perspectiva interseccional; una sospecha que se abre a partir de la masificación del término y su correspondiente vaciamiento político (Parra, 2020). A su vez, en lo que hace a la interculturalidad, como señala Estermann (2014), se observa un proceso de cooptación por parte del modelo hegemónico (monocultural y globalizador) en sentido de un imperialismo cultural occidental que lo coloca a la par de los discursos multiculturales dominantes en décadas pasadas.

Indudablemente, la violencia contra las mujeres, LGBTI+ e infancias, es un problema público que logró instalarse en las agendas institucionales debido a la gravedad que detenta. Pese a ello, todavía queda mucho camino por desandar. Es más, aún se observa cierta tendencia a percibir a la perspectiva de géneros como una técnica, es decir, pensar al género como un componente o variable a tener en cuenta, lo que se traduce en un entendimiento superficial de los/as/es agentes intervinientes. En este sentido, la propuesta el Curso TAg ha sido una herramienta súper importante e innovadora; puesto que no se trata de un curso de formación académica, sino de un proceso que tiene como misión la sensibilización. En sintonía con esto, es importante insistir en la relevancia que tiene avanzar con el cumplimiento de la Ley Micaela en todos los poderes y niveles del Estado, a fin de garantizar la transversalidad de esta perspectiva.

Para cerrar, y con motivo del traspaso del Cuerpo a la órbita del MMGyD, surgen interrogantes sobre si existe o no cierta tendencia a departamentalizar –y burocratizar- las problemáticas de género. Esto reabre las históricas controversias de los feminismos acerca del rol del Estado para superar la desigualdad y alcanzar la justicia de géneros. Por consiguiente, desde algunos espacios se cuestiona la legitimidad y el beneficio político del ingreso de feministas a esos lugares de poder (Bonder, 1999). Más allá de estas discusiones, y sin perder de vista las tres dimensiones claves de la justicia de géneros que identifica Fraser (2008), reaparece en el escenario político la necesidad de generar instancias de mayor participación al momento de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de estado, como el Cuerpo; solo así se logrará efectivizar el acceso a derechos y avanzar hacia una sociedad democrática, igualitaria, intercultural y justa.

## REFERENCIAS

- Anzorena, C. (2015). ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en Argentina. *OXÍMORA. Revista Internacional de Ética y Política*, (7), 98-118.
- Bareiro, L. (2010). Ciudadanía, democracia y estado en plena transformación. *Anuario De Derechos Humanos*, (6), 15–31. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i6.11479>
- Bareiro, L. y Torres, I. (2010). *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Centro de Documentación y Estudios.
- Bareiro, L. y Soto, C. (2014). *Ciudadanas. Una memoria inconstante*. Centro de Documentación y Estudios, Nueva Sociedad.
- Benavente, M. y Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. CEPAL-Cooperación Española.
- Bonder, G. (1999). *El Estado en la mira de los Feminismos. Argumentaciones y prospectivas*. CEM.
- Busquier, L. y Parra, F. (2021). Feminismos y perspectiva interseccional en América Latina y el Caribe. *Intersticios De La política Y La Cultura. Intervenciones Latinoamericanas*, 10(20), 63–90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios/article/view/35118>
- Carola, N. (2018). ¿Por qué decimos el Estado es responsable? Algunas reflexiones en ocasión de una doble conmemoración. *Descentrada*, 2(1), 1-5.
- Dirección de servicios Legislativos (2016). *Dossier legislativo. Trámite Parlamentario de Leyes Sancionadas durante el período Legislativo 133- año 2015* (pp. 178-180). Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.
- Estermann, J. (2014). Colonialidad, descolonización e interculturalidad: Apuntes desde la Filosofía Intercultural. *Polis* (Santiago), 13(38), 347-368. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000200016>
- Expediente S-2587. Proyecto de Ley. Congreso de la Nación Argentina. Período legislativo 133, Diario de Asuntos entrados N°129/2015.
- Fernández Escudero, C. (2021, 5 de junio). Las víctimas de violencia de género podrán obtener ayuda legal gratuita. *Perfil*, 1.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta*. Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Traficantes de sueños.
- García Gualda, S. (2021a). La tensión redistribución-reconocimiento en las políticas sociales: notas y reflexiones desde la teoría política feminista. *Femeris*, 6 (1), 9-23. [doi:https://doi.org/10.20318/femeris.2021.5929](https://doi.org/10.20318/femeris.2021.5929)
- García Gualda, S. (2021b). Feminismo, diferencia(s) y justicia de género(s). En S. Barros et al. *Mérito, reconocimiento y castigo* (pp. 34-62). Publifadecs.
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Unidad Mujer y Desarrollo-CEPAL.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2015, 26 de noviembre). *Ley Nacional N°27. 210. Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia-Creación*. Boletín Oficial N° 33265. <https://bit.ly/3tqzgNB>
- INDEC (2019). *Registro único de casos de violencia contra las mujeres*. RECUVM. Resultados 2013-2018. <https://bit.ly/3tlu8KI>
- Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Ed. horas y HORAS.

- Lister, R. ([2004] 2012). Ciudadanía y género. En E. Amenta, K. Nash y A. Scott (Eds.). *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology* (pp.79-93). Blackwell Publishing.
- Méndez, J. (2000). El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos. En J. Thompson (Coord.), *Acceso a la justicia y la equidad: estudio en siete países de América Latina* (pp. 15-22). Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Mendizábal Bermúdez, G. y Bonino, A. (2019). Ni una más, ni una menos, manifestaciones de mujeres como fuente del derecho. *Pensamiento universitario*, 13 (29), 5-12.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2019, 18 de marzo). *Presentamos el Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género*. Consultado el 13 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3BW1Oku>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2020). *Informe final: Acuerdo UNICEF-PNUD. Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género*. <https://bit.ly/3zvMpc7>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2021, 4 de junio). *Soria, Gómez Alcorta y Cafiero anunciaron el traspaso del Cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género*. <https://bit.ly/2Z5nIU9>
- Molineux, M. Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y El Caribe. En M. Mukhopadhyay y N. Singh (Eds.). *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo* (pp.47-91). Kali for Women-IDRC.
- Parra, F. (2020). Crítica política del concepto occidental moderno de género desde una perspectiva feminista descolonial e interseccional. *Tabula Rasa*, 38, 247-267. <https://doi.org/10.25058/20112742.n38.12>
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2016). *Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas*. Santiago:CEPAL-Cooperación española.
- Tubino, F. (2019). La interculturalidad crítica latinoamericana como proyecto de justicia. *Forum historiae iuris*, 27 (March). <https://doi.org/10.26032/fhi-2020-12>
- Varela, N. (2019). *Feminismo 4.0.La Cuarta Ola*. Ediciones B.
- Vargas Valente, V. (2021). *Reflexiones en clave feminista para un mundo mejor*. Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, (09), 131-152.
- Young, I. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*. Ed. Cátedra.

# Elementos clave del socialismo con características chinas: desarrollo intelectual hasta el mandato de Xi Jinping

Key elements of socialism with Chinese characteristics: intellectual development up to Xi Jinping's presidency

Borja, García-Vázquez<sup>1</sup>;

## RESUMEN

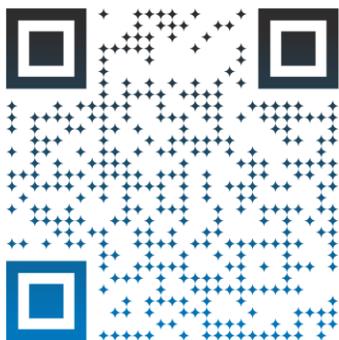
El socialismo con características chinas es un cuerpo doctrinal conformado por el aporte ideológico de los dirigentes políticos de República Popular China desde Mao Zedong hasta Xi Jinping, en un compendio intelectual flexible, que sin olvidar sus raíces ha sabido adaptarse a las nuevas necesidades del país, combinando elementos del saber tradicional chino, presentando una interpretación del marxismo-leninismo netamente original. Este artículo tiene por finalidad identificar los elementos que dan sustento al modelo ideológico promovido por el Partido Comunista de China, por medio de la revisión documental del discurso de sus líderes, de acuerdo a lo contenido en los volúmenes publicados por la Editorial Lenguas Extranjeras, que en conclusión muestra cómo se ha originado un sistema teórico que es flexible y adaptable, fundado en un partido único de ideología marxista que defiende la coexistencia con el capitalismo, la apertura económica para la obtención de inversión extranjera, la integración de los distintos estratos sociales y la reducción de la desigualdad entre ellos, como medio con el que vertebrar la actividad de esta institución, que ostenta su primacía como guía del pueblo de la China continental.

**Palabras claves:** Partido Comunista de China, socialismo con características chinas, socialismo del siglo XXI.

## ABSTRACT

The doctrinal body of socialism with Chinese characteristics is made up of the ideological contribution of the political leaders of the People's Republic of China from Mao Zedong to Xi Jinping, in a flexible intellectual compendium, which without forgetting its roots has been able to adapt to the new needs of the country, combining elements of traditional Chinese knowledge, presenting a completely original interpretation of Marxism-Leninism. The purpose of this article is to expose and identify the elements that support the ideological model promoted by the Communist Party of China, through the documentary review of the speech of its leaders, according to what is contained in the volumes published by Foreign Languages Press, that together has originated a theoretical system that is flexible and adaptable, founded on a single party of Marxist ideology, which defends coexistence with capitalism, economic opening to obtain foreign investment, the integration of the different social strata and the reduction of inequality between them, as a means with which to structure the activity of this institution, which holds its primacy as a guide to Chinese society.

**Keywords:** Communist party of China, socialism of the 21st century, socialism with Chinese characteristics.



Fecha de recibido: 15/06/2022  
Fecha de revisado: 01/07/2022  
Fecha de aceptado: 28/10/2022



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

Cómo referenciar este artículo:

García-Vázquez, B. (2023). Elementos clave del socialismo con características chinas: desarrollo intelectual hasta el mandato de Xi Jinping. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 9(17), 200-223. <https://doi.org/10.29105/pgc9.17-09>

<sup>1</sup> Doctor en Métodos Alternos de Solución de Conflictos, por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Responsable Académico del Grado en Derecho en Centro de Estudios Garrigues, España. Email: borjagarcia131@gmail.com. Orcid: [Orcid.org/0000-0003-0055-6917](https://orcid.org/0000-0003-0055-6917)

## 1. - INTRODUCCIÓN

### *Socialismo con Características Chinas*

Con una historia aproximada de 4.500 años y una amplia variedad étnica y regional, las transformaciones vividas en China, sus movimientos revolucionarios y las nuevas tecnologías, hacen que sea un país complejo y múltiple (Lin, 2015, p. 15-16). Por estas razones, interpretar República Popular China -en adelante RPCh-, el Partido Comunista de China -en lo sucesivo PCCh-, y su guía basada en el marxismo como elementos estancos e inamovibles, constituiría un error si no se tratase de empatizar con la mentalidad del país. Es la idea sostenida por Borón (2006: 38) quien rehúsa ver el marxismo como un cuerpo teórico acabado, muerto y arcaico, opuesto al efecto negativo causado por la imposición doctrinal de la inefabilidad soviética, y su descrédito desde 1991, con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas -en lo ulterior, URSS-.

Este abrupto final permite recuperar la teoría de la sociedad oriental, por la que se estimaba que los países de esta región alcanzarían el socialismo por vías y medios diferentes a los del resto del mundo; contradiciendo así la doctrina general soviética, que preconizaba el socialismo como fruto de un proceso universal y unidireccional de procesión de etapas en pos de este destino final (Brodersen, 1963: 162).

Si limitamos el marxismo a la creatividad escrita por Marx y Engels, efectivamente el sistema ha evolucionado materialmente desde la redacción de sus trabajos, a nivel social y tecnológico; y habrían de considerarse obsoletas estas doctrinas, y declinar cualquier posición que se denomine continuadora de esta corriente de pensamiento. Por el contrario, si se concibe el marxismo como un sistema inspirado en el pensamiento de Marx, pero inacabado ante el constante desarrollo de las denominadas fuerzas productivas, y el inconcluso logro de la consumación del comunismo, evidentemente China se entendería como un país socialista.

Junto a la comprensión del marxismo como un sistema filosófico que ofrece una concepción del mundo, debe integrarse la visión del marxismo como una corriente política destinada a lograr la emancipación del individuo. En opinión de Arendt (2020: 96), “su contribución más explosiva, y sin duda la más original”, fue comprender la incompatibilidad entre pobreza y libertad, permitiendo interpretar las revoluciones no como levantamientos destinados a satisfacer únicamente necesidades materiales, sino como procesos consagrados a obtener la libertad.

Así, el marxismo se configura como un plan de gobierno a través de la aplicación de su doctrina, fundada en el método dialéctico (la oposición de tesis sobre hechos materiales, y no pensamientos basados en el razonamiento subjetivo, cuya confrontación permite avanzar el conocimiento hacia la verdad de los hechos, en paralelo al propio movimiento constante de la realidad) y una sociología propia (destinada a estudiar las relaciones de la sociedad, determinadas por la relación de los individuos respecto de los propietarios de los medios de producción), para acabar con las posibles clases sociales y cualquier grado de explotación entre las personas.

En el pensamiento marxista, la historia obedece a una constante propiciada por la acción creadora de los conflictos surgidos de los antagonismos, y las contradicciones dadas en toda sociedad (Borón, 2006, p.43); mientras que las relaciones internacionales no responden a una única concepción, como consecuencia de la disparidad de perspectivas políticas (Castells Mendivil, 1977, p.93), realidad corroborada en la Guerra Fría con las continuas fricciones entre la URSS y RPCh.

Ante la posición dogmática que sustentaron un gran número de regímenes del socialismo realmente existente, el propio pensamiento de Mao Zedong incluyó una cláusula de revisión de todo cuerpo doctrinal al final de su trabajo “De la práctica”, escrito en 1937, en el que exhortaba al lector a desarrollar una constante en su vida: descubrir la verdad por medio de la práctica, y a través de ella, comprobar y desarrollar la verdad, empleando la razón y la revolución para transformar el mundo objetivo y subjetivo (Mao, 1937b).

El mejoramiento continuo y la búsqueda de la verdad podrían verse como el elemento que da cabida a la especial flexibilidad del socialismo chino, cuyos cambios responderían así a la visión marxista contenida por el PCCh. Un constante cambio apreciado en las políticas de Mao, que rechazó en 1956 el principio estalinista de intensificar la lucha de clases en tanto que se desarrollaba la revolución, para volver a reestablecerlo en 1957 con motivo de su campaña anti derechista (Li, 2010, p. 115).

Como defendía Poulantzas (2005, p.16-19) en las obras clásicas marxistas no se contiene una teoría general del Estado, no por incapacidad, sino porque no es posible su existencia, ya que la ausencia de reglas comunes sobre las transformaciones de los modos de producción, imposibilita explicar “la transición de un Estado a otro”, del capitalismo al socialismo. Este razonamiento impediría analizar China dentro del proceso evolutivo de los sistemas políticos del resto del mundo, no siendo posible tampoco el empleo de términos y conceptos genuinamente occidentales, como la democracia.

En el contexto de la lucha contra Japón, Mao Zedong, entrevistado por el periodista británico James Bertram, definía la democracia como el gobierno centralista surgido de la alianza de campesinos, trabajadores y pequeña burguesía, que permitiría al pueblo organizarse, entrenarse y armarse libremente para la autodefensa (Mao, 1937c). Mao propugnaba un modelo propio de Estado, genuinamente chino, distinto de las democracias parlamentarias de occidente, y de la dictadura del proletariado defendida por la URSS.

Su idea sustentaba el liderazgo del PCCh sobre el proletariado como motor de la revolución socialista (Mao, 1937a), mediante la subordinación del individuo al Partido (Mao, 1938). A su vez, concebía la libertad de los miembros del mismo para expresar libremente sus iniciativas, fomentando la creatividad, su puesta en práctica y la asunción de responsabilidad por sus integrantes, lo que era visto un acto de democracia (Mao, 1938). Por ello, Mao había advertido que como consecuencia del proceso revolucionario surgiría en China una nueva república democrática, distinta del modelo estadounidense-europeo y de la auspiciada por la URSS, dadas las especiales características de los países coloniales (Mao, 1940).

Así, acabada la guerra contra Japón y finalizada la guerra civil china, Mao propuso un sistema de “dictadura democrática popular”, que permitiría al país transitar desde su posición eminentemente agrícola hasta convertirse en una sociedad plenamente industrializada, bajo el liderazgo de la alianza del proletariado y el campesinado, con el que alcanzar la unidad, la democracia, la paz y una sociedad socialista (Mao, 1948).

Estas ideas forman parte del denominado “pensamiento de Mao Tse-Tung” donde a través de la práctica del pensamiento marxista adaptado a la realidad china, pretendía conseguir la revolución y el triunfo del socialismo con la creación del PCCh y el Ejército Popular de Liberación (Xiaome, 2018, p.149). Un proceso de lucha para obtener un Estado socialista, a través de “industria, agricultura, ciencia y cultura modernas” (Mao, 1957).

Fue a partir de los últimos años de la guerra sino-japonesa, cuando comienza el movimiento ideológico de Yan’an, a partir de dos trabajos de Mao Zedong publicados en 1942, “Rectifiquemos el estilo de trabajo del Partido” y “Oponeros a los escritos estereotipados del Partido”, en los que a través de la crítica al burocratismo comienza a desarrollarse un marxismo distanciado del modelo soviético, el conocido maoísmo.

El maoísmo representa la adecuación del marxismo a las condiciones autóctonas de China, atendiendo a la base eminentemente agrícola de la nación, priorizando el espíritu revolucionario del campesinado como principal fuerza de cambio; siendo las masas de agricultores el sostén que permitió el triunfo de las fuerzas comunistas en el periodo de la Guerra civil china, y presentó un modelo guía que fue seguido en todo el mundo por diferentes movimientos de liberación nacional.

Con posterioridad, su pensamiento fue llevado al extremo durante la Revolución Cultural, un periodo en el que, para combatir las posibles contradicciones entre la dirección y las masas, se implementó la política de la revolución ininterrumpida, con que sostener la crítica constante para evitar el revisionismo, el burocratismo y las tendencias derechistas.

Tras el fallecimiento de Mao, y no obstante a los desmanes cometidos en sus últimos años de gobierno, en el periodo de la Revolución cultural entre 1966 y 1976 su pensamiento se mantuvo como uno de los fundamentos del cuerpo ideológico del PCCh, habiéndose enriquecido con los sucesivos aportes de sus sucesores, constituyendo en la actualidad los elementos de guía del Partido, de acuerdo con lo reconocido en el preámbulo de la Constitución vigente hoy en RPCh:

Nosotros, el pueblo chino de todos los grupos étnicos, continuaremos, bajo la dirección del Partido Comunista de China y la guía del marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao Zedong, la teoría de Deng Xiaoping, la teoría de la triple representatividad, la perspectiva científica del desarrollo, y Pensamiento de Xi Jinping sobre el Socialismo con peculiaridades chinas para la nueva era, para defender la dictadura democrática popular, mantener el camino socialista. (Congreso Nacional Popular de República Popular China, 2019)

A fin de distinguir aquellos elementos clave que componen el socialismo con características chinas, se exponen los principales aspectos identificados en los discursos pronunciados por los sucesores de Mao Tse-Tung, explicando las líneas maestras del pensamiento correspondiente a cada gobierno, desde su fallecimiento hasta el presente mandato de Xi Jinping, finalizando con el apartado de conclusiones.

## 2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

### *Deng Xiaoping, el reformador y padre del socialismo con características chinas*

La década de 1970 supuso una transición entre el Estado chino revolucionario y aislado construido por Mao Zedong -tras la supresión de sus colaboradores, la conocida como “banda de los cuatro”-, y su paulatina moderación y aperturismo al exterior debido a las políticas reformadoras de Deng Xiaoping, las cuales, de acuerdo con Márdero Jiménez (2017, p. 855) pueden sintetizarse en el comercio, la recepción de inversiones extranjeras y el impulso del sector privado.

El objetivo era lograr la modernización del país con la separación de poderes entre las instituciones del Estado y el PCCh, y establecer un mercado socialista basado en la propiedad pública (Xiaomei, 2018, p.148). Para ello se pusieron en práctica las cuatro modernizaciones planeadas por el primer ministro Zhou Enlai -agricultura, ciencia y tecnología, defensa, e industria-, dirigidas por los cuatro principios planteados por Deng Xiaoping: la defensa de la dictadura del proletariado, bajo el liderazgo del PCCh, manteniendo como elementos guía el pensamiento de Marx, Lenin y Mao, con el objetivo último de sostener la vía socialista (Bregolat, 2008, p. 36).

El planteamiento fundamental de toda la línea de pensamiento de Deng Xiaoping, estaba dirigida principalmente a tratar de responder qué es el socialismo y cómo se construye una sociedad acorde a este sistema (Xiaomei, 2018, p. 150), dejando conscientemente las políticas del periodo revolucionario previo, en favor de la modernización a semejanza de Taiwán (Mansilla, 1986, p. 376), evitando los dogmatismos que lastraban al país.

Así lo defendió veladamente en 1977, al argumentar como era “inaceptable trasplantar lo que dijo el camarada Mao Zedong sobre un problema determinado a otro lugar distinto y lo que dijo bajo determinadas condiciones a otras condiciones distintas” (Deng, 1984); aunque a posteriori criticó expresamente los errores cometidos por Mao al final de su mandato: “Lamentablemente, en la noche de su vida, particularmente durante la Revolución Cultural, cometió errores -y no fueron menores- que trajeron muchas desgracias a nuestro Partido, a nuestro Estado y a nuestro pueblo” (Deng, 1980).

En todo caso, pese al reconocimiento expreso a los errores cometidos por Mao, restó importancia a los mismos, repartiendo las culpas entre sus colaboradores, explicando a continuación desde el marxismo, cómo el socialismo es una primera etapa que abarca un largo periodo de tiempo, destinada a

que converjan los intereses colectivos e individuales, para desarrollar la producción y transitar posteriormente al comunismo donde los intereses respondan a las necesidades a satisfacer (Deng, 1980).

La síntesis de la visión socialista de Deng Xiaoping puede formularse a través de sus distintas manifestaciones públicas. En su discurso “Construir una civilización socialista con unos altos estándares materiales, culturales e ideológicos” pronunciado el 29 de abril de 1983, enmarcado en pleno proceso de reformas, se cimentan las ideas de progreso que marcarían a China hasta la fecha: un Estado socialista, guiado por un partido que sigue con devoción el marxismo con el propósito de lograr el desarrollo de las fuerzas productivas para conseguir el perfeccionamiento de los niveles de vida de la población (Deng, 1985, p. 16).

La acuñación del concepto “socialismo con características chinas” se encuentra en un discurso dado por Deng el 30 de junio de 1984, que sirvió para denominar todo el pensamiento de su era. En él, defendía cómo el marxismo había permitido a China levantarse de las agresiones y humillaciones que había sufrido del extranjero desde las guerras del opio (Deng, 1985, p. 35), percibiendo en el socialismo el sistema que permitiría al país conseguir una distribución igualitaria, a la par que evitaría la polarización de la sociedad, mientras se configuraba la capacidad productiva durante las siguientes tres décadas (Deng, 1985, p. 37).

Por este motivo se planeaba la apertura económica a la recepción de capitales extranjeros, siendo estos la raíz sobre los que se desarrollaría el socialismo en el país, requiriéndose a tal fin, la flexibilidad y el aprendizaje durante su proceso de creación:

nuestra economía socialista es tan grande que puede absorber decenas de miles de millones de fondos extranjeros sin afectar a los fundamentos de nuestra economía (...) la inversión extranjera servirá a la construcción del socialismo en nuestro país (...) debemos acumular experiencia e intentar nuevas soluciones a los problemas que surjan (Deng, 1985, p. 39).

Deng planteaba así la primera etapa de construcción del socialismo en China, con la finalidad de obtener mejores condiciones educativas y materiales para la población en el año 2000, y cuadruplicar el producto interior bruto en un plazo de 30 a 50 años (Deng, 1985, p. 60).

A su vez, en un ejercicio tendente a garantizar la juventud de los gobernantes, Deng defendió cómo los dirigentes de mayor edad debían ir cediendo el testigo a los jóvenes, más capaces por su

flexibilidad y cualificación que los veteranos del Partido, con la finalidad de poder darles un lugar desde el que aportar su conocimiento (Deng, 1985, p. 63); e igualmente, con intención de acabar con los paternalismos en el seno del PCCh, criticados por Deng al generar situaciones de vasallaje que impedían la creación de una democracia socialista (Deng, 1984, p. 357).

Otro elemento al que prestó atención Deng Xiaoping fue la coexistencia con el capitalismo en el mismo territorio chino, bajo la acuñación del concepto “Un país, dos sistemas” en alusión a la problemática existente en los territorios de la ciudad de Hong Kong y la isla de Taiwán. Para él RPCh debía mantener el socialismo, al igual que Taiwán y Hong Kong estaban obligados a continuar con el capitalismo, para no poner en peligro el conjunto de la economía del país (Deng, 1984, p. 41).

En síntesis, atendiendo a la explicación de Lin Chun, el socialismo se construye (opuesto al capitalismo, basado en la producción con ánimo de lucro) como el sistema que fundamenta su producción en las necesidades (Lin, 2006, p. 84), para acabar con todo tipo de explotación, y males sociales como son la alienación, el analfabetismo y el hambre (Deng, 1984, p. 117), donde el medio para lograrlo sería a través de un Estado que permita alcanzar la igualdad (Deng, 1984, p. 103), el bien común de acuerdo con la máxima “a cada cual según su trabajo” (Deng, 1984, p. 84), y en último término suprimir las clases y la burocracia propugnando la autogestión (Deng, 1984, p. 103).

La política de Deng Xiaoping emplea el capitalismo (en una versión controlada ampliamente por el PCCh), como método para obtener la expansión del socialismo y una vez alcanzado, conseguir la transformación al comunismo. Considerando el pensamiento de Deng Xiaoping, centralizado en los aspectos económicos, sus políticas de renovación podrían interpretarse en un triple sentido:

Primero, como medio de mejorar el bienestar de la sociedad china, al pensar que no es posible el socialismo mientras exista la penosidad en el trabajo fruto de la explotación; entendiendo está en el sentido amplio expuesto por Douglass C. North y Roger LeRoy Miller: “no recibir una paga suficiente por lo que se vende” y “tener que pagar demasiado por lo que se compra” (North y LeRoy, 1976, p. 158). Así, la política del PCCh tendría que estar dirigida a mitigar esta brecha, consiguiendo la paridad entre ambas y suprimiendo finalmente la explotación.

Segundo, como forma de lucha contra su sistema antagónico, el capitalismo burgués. Este punto coincidiría con la propuesta de Wallerstein, recogida por Lin (2006, p. 44), por la cual el único medio posible de cambiar el sistema es sobrecargándolo, lo que llevaría a la desaparición del capitalismo.

Tercero, como vía para mantener actualizada la religión comunista, si es que es entendida como tal, de acuerdo con la crítica efectuada por Losurdo (2021, p. 224) “por dolorosa que sea”, de ver el comunismo “como una religión de evasión”. Partiendo del supuesto religioso, si utilizamos el criterio de Rudolph Bultmann sobre la necesidad de desmitologización y olvido de las cosmologías antiguas (en referencia al Nuevo testamento, que podría hacerse extensible al marxismo) si se quiere que la religión tenga sentido ante la evolución y los cambios sociales (Caputo, 2005, p. 105), la forma que tiene el PCCh de mantener con vitalidad su dirección a través del marxismo-leninismo, es desacralizando sus dogmas (relativos a una época cuyos procesos de producción han sido ya superados), y adaptándolos al devenir de los tiempos sin incurrir en anacronismos.

Pese a su denominación comunista, los cambios económicos experimentados en las últimas décadas hacen ver a este país como una economía capitalista. Con la apertura económica de 1979, se produjo la decepción generalizada de la población, al presenciar que el nuevo sistema producía mayor bienestar que durante el régimen de Mao, lo que llevó a solicitar mayor libertad para el pueblo, dando lugar a las manifestaciones de Pekín de mayo de 1989, y a la posterior masacre ocurrida en la plaza de Tiananmen, que desde el extranjero fueron percibidas como una contradicción a los principios del PCCh, al defender su poder antes que atender a las demandas de la ciudadanía (Fernández Bermejo, 2010, p. 107-108), mientras que desde el interior fueron identificadas como fuerzas conspiradoras contra el país.

Los intelectuales chinos de mediados de 1980, pedían mayor libertad para el pueblo y la creación de un Estado moderno, reposicionando sus aspiraciones en 1990 hacia la promoción del nacionalismo (Jilin, 2018, p. 22). La búsqueda de mayor democracia por la población china se saldó con unos 1.500 muertos y 5.000 heridos en las inmediaciones de la plaza de Tiananmen, un “trauma político” que afectó a la economía del país, sin que ello alterase el continuismo del PCCh, a diferencia de su homólogo ruso frente a las reformas de Mijail Gorbachov (Tamames y Debasa, 2013).

### ***La triple representatividad de Jiang Zemin***

El secretario general del PCCh entre 1989 y 2002, y presidente del gobierno entre 1993 y 2003, Jiang Zemin, constituye el representante de la etapa posterior del pensamiento oficial del régimen chino, acuñado bajo la formulación oficial de la denominada “Triple Representatividad” (Xiaomei 2018, p. 150). Esta renovación política modificó elementos que habían sido centrales desde tiempos de Mao, como el concepto de dictadura del proletariado o la lucha de clases (Bregolat, 2008, p. 50).

El pensamiento de Jiang Zemin se ubica alrededor de cuál es la función que desempeña el PCCh, considerándolo un modelo de representación del bien común, la cultura y las fuerzas productivas de la sociedad china (Xiaomei, 2018, p. 151). En él se dejó de hablar de clases sociales, sustituyéndolo por estratos sociales, lo que dio al régimen chino una mayor flexibilidad, permitiendo la inserción en el PCCh de empresarios surgidos de las reformas económicas (Bregolat, 2008, p. 50-51).

Con esto hubo una ruptura con la doctrina marxista, que sostenía que el motor de la historia siempre ha sido la lucha de clases, tal y como contemplaba el *Manifest der Kommunistischen Partei*, al defender la célebre premisa grabada en las bases de esta corriente de pensamiento, por la cual “*Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen*” (Marx, 1848).

El concepto de clases fue recogido de un borrador de Marx, quien esperaba redactar su versión definitiva cuando se diesen los cambios sociales que él preveía, y que fue publicado póstumamente por Engels al final del libro tercero de El Capital (Marx, 2009<sup>a</sup>, p. 10); en el que Marx, expuso un bosquejo de tres clases conforme al origen de su fuente de ingresos, basada en su método de producción: asalariados, del salario adquirido de su fuerza de trabajo; capitalistas, de las ganancias obtenidas de su capital; y terratenientes, de las rentas recabadas de la propiedad de sus tierras (Marx, 2009b, p. 1123-1124).

En cualquier caso, la clasificación de Marx se muestra incompleta, reconociendo el propio autor, cómo la existencia de infinitos intereses y posiciones dentro de las clases anteriores, provoca la interminable aparición de estas (Marx, 2009b: 1124). Frente a ellos, a través de diversos escritos encontramos el lumpenproletariado o el proletariado andrajoso, cuyas condiciones de vida le mantienen ajeno a la revolución (Marx, 1848) y que Marx identificaba con lo que los franceses denominaban la bohème, es decir:

*Neben zerrütteten Roués -Wüstlingen- mit zweideutigen Subsistenzmitteln und von zweideutiger Herkunft, neben verkommenen und abenteuernden Ablegern der Bourgeoisie Vagabunden, entlassene Soldaten, entlassene Zuchthaussträflinge, entlaufene Galeerensklaven, Gauner, Gaukler, Lazzaroni, Taschendiebe, Taschenspieler, Spieler, Maquereaus -Zuhälter-, Bordellhalter, Lastträger, Literaten, Orgeldreher, Lumpensammler, Scherenschleifer, Kesselflicker, Bettler, kurz, die ganze unbestimmte, aufgelöste, hin- und hergeworfene Masse, die die Franzosen la bohème nennen.* (Marx, 1852)

Atendiendo a los grupos expuestos, se observa cómo la clasificación de las clases responde, desde la esfera jurídica, a la propiedad que tiene el individuo sobre los medios de producción, siendo este el elemento condicionante del resto de relaciones sociales, contrarios por la disparidad de estados que llevarán a la lucha de los individuos por la incompatibilidad de intereses existentes (Roll, 1955, p. 266-267).

La clasificación por estratos de Jiang Zemin provocó una evolución social del PCCh, y una restitución histórica con los efectos nocivos que arrastraba el país desde la Revolución Cultural. Previo a estos incidentes la nación se había desarrollado bajo la idea del “frente unido”, razón por la que los miembros de la burguesía habían sido respetados, gracias a la ayuda prestada a la causa revolucionaria (Lin, 2006, p. 112).

Por este motivo, la maniobra de Jiang Zemin buscaba retornar a esa unidad, en beneficio del conjunto de China, teniendo por meta unificar a todos los estratos sociales del país, para lograr un país fuerte y próspero (Bregolat, 2008, p. 53). Esta era una de las claves de su política, por la cual el PCCh representaba a la cultura china, los intereses principales de su pueblo y sus empresarios (Rodríguez, 2006, p. 168).

En conjunto, esta política estaba destinada a conseguir que el PCCh, “la piedra angular del sistema” (Jiang, 2002, p. 14) se mantuviese como vanguardia social, no exclusivamente de la clase trabajadora, sino de toda la población (Jiang, 2002, p. 7), canalizando el entusiasmo y las iniciativas de emprendimiento (Jiang, 2002, p. 20), mientras se producía la apertura y consolidación de la economía de mercado socialista (Jiang, 2002, p. 7).

Jiang Zemin mantenía la posición de internacionalización y desarrollo iniciado por Deng Xiaoping, junto con un retorno al tradicionalismo marxista-leninista. Asimismo, su pensamiento rescataba las ideas de Lenin en su obra “¿Qué hacer?”, donde no solo bastaba autodenominarse vanguardia, sino que era necesario que se obrase como tal, para lo que era necesario exactamente una política de vanguardia, cumpliendo con la máxima leninista por la cual no puede haber un movimiento revolucionario sino hay teoría revolucionaria (Lenin, 2010, p. 40).

El PCCh debía ser la vanguardia del pueblo y del propio Partido (Jiang, 2002, p. 25) pero adaptándose a los nuevos tiempos, defendiendo la posición expuesta por Deng Xiaoping al decir que:

Si un partido, un país o una nación se apega a los dogmas, actuando por un pensamiento anquilosado, y es superado por la superstición, no podrá nunca avanzar, morirá su esperanza de vida, y tanto el partido como el país estarán condenados (...) solo emancipando la mente, perseverando en la búsqueda de la verdad a partir de los hechos, actuando de acuerdo a la realidad y vinculando la teoría con la práctica, nuestro impulso de modernización socialista podrá funcionar sin problemas, y las teorías de nuestro partido, basadas en el marxismo-leninismo y el pensamiento de Mao, podrán desarrollarse sin problemas. (Jiang, 2002, p. 27-28)

No bastaba con que el Partido constituyese el elemento de control del Estado, sino que debía cumplir eficazmente librándose de los dogmas que se lo impidiesen. Una dinámica continuista y agravada hasta la actualidad.

### ***La Concepción Científica del Desarrollo de Hu Jintao***

Hi Jintao es el creador del pensamiento denominado Desarrollo Científico, generado durante su etapa como secretario general del PCCh -2002 a 2012- y presidente del gobierno de RPCh -2003 a 2013-, presentado como vía reflexiva con la que buscar solución a las contradicciones internas generadas en el país debido a su éxito económico, con lo que perseguía conseguir “una sociedad moderadamente próspera” (Xiaomei 2018, p. 151).

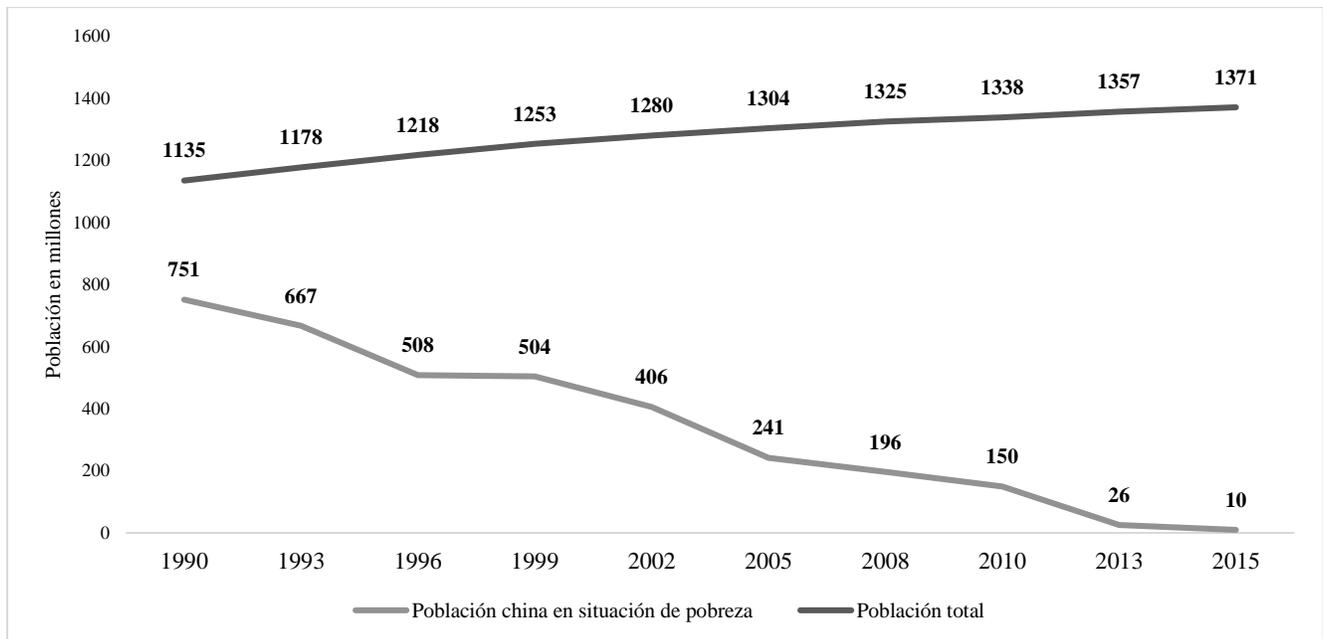
La política de Hu Jintao, al igual que ocurrió con Jiang Zemin, se apoyó en la labor de profesores universitarios como Wang Huning (académico de la Universidad de Fudan) y Li Jinru (miembro de la Academia de Ciencias Sociales de Shanghai), que acuñaron la triple representatividad y otros eslóganes para el PCCh (Noesselt, 2016, p. 174). Tras la elección de Hu Jintao, la idea de la triple representatividad -un concepto originalmente elitista-, comenzó a ser aplicada de forma populista al cambiar el énfasis entorno a las fuerzas productivas sociales en favor de la expresión de los intereses generales de la población (Duchâtel y Godement, 2009, p. 8); fundándose en la obtención del crecimiento económico, pero no a cualquier precio. Su objetivo principal era ayudar a los desfavorecidos y lograr una sociedad próspera y armoniosa para el año 2020 (Bregolat, 2008, p. 148-149).

Se trataba de no agrandar la brecha social existente en China para que pudiese continuar el avance del país, deteniendo el crecimiento de las diferencias y la ineficiencia que estas podían crear. Asimismo, Hu Jintao amplió en 2005 el concepto de “sociedad armoniosa” a “mundo armonioso”, siendo la primera manifestación de las aspiraciones de RPCh a la gobernanza global (Gottwald, 2016, p. 128). Esta visión

encajaría con la postura que mantenía en el siglo XIX Proudhon, quien consideraba que el uso pleno de las capacidades de una sociedad exclusivamente podía darse cuando están en equilibrio todas las fuerzas que la componen (Roll, 1955, p. 250).

Gráfico 1.

*Evolución demográfica china 1990-2015.*

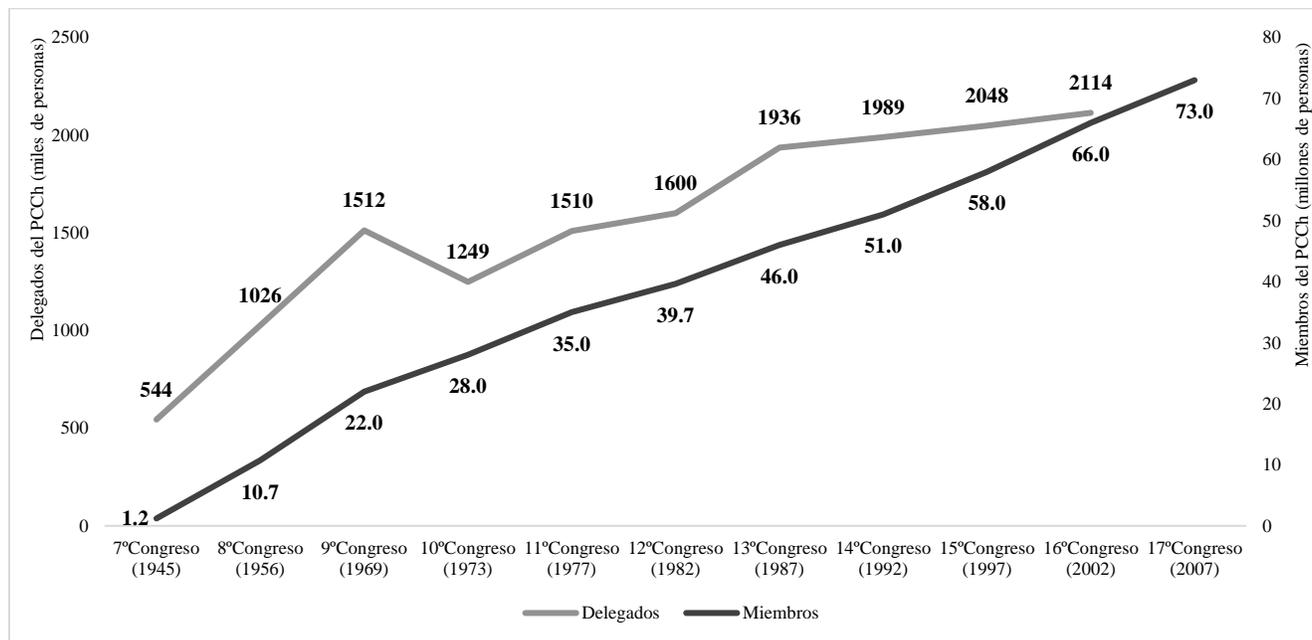


*Fuente:* Información obtenida del Banco Mundial (2022).

Desde 1990 prácticamente 800 millones de personas han abandonado la pobreza. En 2009, más de 825.000 personas disponían de media 1,5 millones de dólares, y unas 51.000 contaban con 14,7 millones de dólares (Bloomberg News, 2009), a finales de 2011 el país tenía 7.905 multimillonarios (un 78% más que en los cuatro años anteriores) (Burn-Murdoch, 2012) y en 2017, 55 personas se convirtieron en archimillonarias (The New York Times, 2018).

Su población ha aumentado hasta los 1.400 millones en 2018, al igual que ha ocurrido con el PCCh, que ha visto crecer sus filas en las últimas décadas, en la siguiente proporción:

Gráfico 2.

*Evolución del PCCh (1945-2007).*

*Fuente:* Información obtenida de la página web del periódico del PCCh.

El crecimiento del número de miembros del PCCh es reflejo del aumento demográfico experimentado por China durante todo el siglo XX, que pasó de una población aproximada de 667 millones en 1960, primer año del que hay registro en la cuantificación realizada por el Banco Mundial (2022) a algo más de 943 millones en 1977, 1.318 millones en 2007, y 1.393 millones en 2018.

Por otra parte, se considera que el liderazgo del PCCh, tradicionalmente en poder de ingenieros, se ha flexibilizado, descentralizado en la figura de otros profesionales, principalmente abogados, emprendedores y aquellos que han estudiado en universidades extranjeras, como medio para ampliar la capacidad de guía del Partido (Duchâtel y Godement, 2009, p. 7). Por ello, la concepción científica del desarrollo estaba concentrada en el crecimiento coordinado y sostenible del bienestar de la población, a través de la indiscutible dirección del PCCh, con la inclusión de nuevos perfiles profesionales en la cúpula de este.

A pesar de la presencia omnímoda del PCCh, se estaba produciendo una despolitización de la ciudadanía, fundamentalmente entre los jóvenes, que estaba llevando a un vacío ideológico, aunque sin que ello

supusiese una pérdida de apoyo hacia el gobierno, temido y admirado, pese a sus imperfecciones (Tamames y Debasa, 2013). Como resultado de esta situación, Hu Jintao proclamó en marzo de 2006, en un acto de paternalismo estatal, la nueva moral del Partido conocida en español como “Ocho honores y ocho deshonras”, con la finalidad de dotar de una guía ética a la sociedad por medio de las siguientes máximas:

1. Ama el país; No hagas daño.
2. Sirve a la gente; no perjudiques.
3. Sigue a la ciencia; rechaza la ignorancia.
4. Se diligente; no indolente
5. Estemos unidos, ayudémonos unos a otros; no hagas ganancias a expensas de otros.
6. Sé honesto y confiable; No niegues la ética para obtener ganancias.
7. Sé disciplinado y respetuoso de la ley; No seas caótico y anárquico.
8. Vive con sencillez, lucha duro; no te ciegues por lujos y placeres (Xinhua, 2006).

Las peculiaridades chinas de Hu Jintao pueden resumirse a partir de su informe presentado en el dieciocho Congreso Nacional del PCCh, donde si bien pudo reconocerse la senda teórica de sus predecesores y la preminencia del Partido en el conjunto del país, estructuró la vía destinada a la consecución del socialismo sobre cuatro principios fundamentales: 1) desarrollo y emancipación de las fuerzas productivas de la sociedad; 2) construcción de una civilización ecológica socialista, una cultura avanzada, una economía de mercado y una política democrática; y 3) promoción del desarrollo humano, con la finalidad de conseguir la prosperidad común de toda la población china, con el propósito de crear un país socialista armonioso, civilizado, democrático, moderno, poderoso y próspero (Hu, 2012).

### ***El socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época de Xi Jinping***

Xi Jinping, considerado como el político más poderoso que conoce RPCh desde Mao Zedong, es un continuador de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping (Márdero Jiménez, 2017, p. 857). El 15 de noviembre en el marco del dieciocho Comité Central del PCCh, fue nombrado su secretario general y presidente de la Comisión Militar Central del Partido (Wong, 2012), siendo elegido el 14 de marzo de 2013 a su vez como presidente de RPCh, durante la celebración de la doce Asamblea Popular China (Buckley, 2013).

El ascenso de Xi Jinping marca una nueva etapa en la política de su país, dando continuidad a la tradición del PCCh, apoyado por su defensa a ultranza del mismo. Si bien el Partido se limita al liderazgo ideológico, político y organizativo, es percibido como el rector de la sociedad, de acuerdo con lo expresado durante el diecinueve Congreso del PCCh: “Partido, gobierno, militares, civiles, académicos; este, oeste, sur, norte y centro, el partido dirige todo” (Tiezzi, 2019).

Se podría creer que trata de continuar el pensamiento de Jiang Zemin, readaptado en lo que se ha denominado “las tres responsabilidades de la dirigencia”, es decir, el PCCh es el encargado de dirigir al conjunto de la nación, el pueblo y el Partido, siendo a su vez responsable ante los mismos (Navarrete, 2013, p. 49); pero su origen se remonta a las ideas de influencia maoísta y soviética, de control a través de relaciones de dominación (Trevaskes, 2019, p. 254).

Bajo esta premisa se da una ruptura del proceso de separación entre el Partido y las instituciones de gobierno, que venía siendo alentado por los predecesores de Xi Jinping, dándose una reversión dirigida a la reunificación (Stephan y Muscat, 2018); siendo un retorno al tradicionalismo marxista-leninista, donde el Partido representa el centro de todo el sistema, sin que exista nada por encima del mismo.

De acuerdo con la última versión de los Estatutos del PCCh, aprobados en el diecinueve Congreso del PCCh, celebrado en Beijing el 24 de octubre de 2017, se establece un triple campo de acción: 1) El PCCh es vanguardia de la clase obrera y el pueblo chino; 2) Representa el núcleo dirigente de la causa del socialismo; 3) Su propósito superior es la consecución del comunismo, que solo será posible si la sociedad se desarrolla en su plenitud (Xinhua, 2017).

El PCCh sigue indudablemente liderando la sociedad, guardián y constructor del ideal socialista impulsado por la economía diseñada por Deng Xiaoping, favorecido por el proceso de deslocalización de la industria occidental de las últimas décadas, que ya había advertido Lenin ante la descarga del trabajo agrícola e industrial de occidente en otros países, como vía a alcanzar “la emancipación económica y, más tarde, política de las razas de color” (Lenin, 2016, p. 143), y por el apoyo a un eficaz sistema de control de la población potenciado por los adelantos tecnológicos, sirviendo de ejemplo los dos millones de cámaras de vigilancia instalados en la ciudad de Chongqing, donde hay una cámara por cada seis personas (Campbell, 2019).

Ante los cambios productivos y el desarrollo social, Xi Jinping ha promovido la disciplina del Partido, recriminando los denominados “cuatro hábitos malsanos” -burocracia, derroche, formalismo y

hedonismo-, buscando la pureza del mismo, para ser en todo momento marxista (Xi, 2017); lo que podría interpretarse como una actualización del movimiento contra los tres males identificados por Mao en 1952 -burocracia, corrupción y despilfarro-, contra los pequeños y grandes tigres, calificativo con que se apodaba a los delincuentes -depredadores- del erario público, y que es empleado en la actualidad en los discursos de Xi Jinping.

El diecinueve Congreso permitió presentar la idea del presidente Xi para la consecución del socialismo a partir de 2020, distinguiéndose dos etapas: la primera, hasta 2035, estará centrada en perfeccionar el pensamiento de Hu Jintao, en virtud de la creación de una sociedad que consiga ser moderadamente próspera; la segunda, hasta 2050, más ambigua, está planeada para convertir China en un país avanzado, próspero y democrático (Xiaomei 2018, p. 152).

Xi Jinping es consciente que el gran problema que afronta su país -y la interpretación autóctona del socialismo- es la contradicción existente entre las exigencias de su población demandando mejores niveles de vida ante un crecimiento desequilibrado (Xi, 2017). No puede consolidarse el proyecto chino si no se consigue dar solución a la disparidad existente entre los multimillonarios, beneficiados por el aperturismo económico, y las personas que se encuentran como mano de obra en condiciones de cuasi esclavitud.

Consecuente con esta realidad, Xi Jinping proclamó “las cuatro conciencias” que ha de cumplir el PCCh, para reforzar su capacidad de administración “sobre la política, los intereses generales, el núcleo dirigente y el alineamiento”; y complementariamente “las cuatro integralidades”: consumir la construcción de una sociedad modestamente acomodada; profundización de la reforma; gobernar el país de acuerdo con la ley; y conseguir una disciplina rigurosa en el PCCh (Xi, 2017).

Para alcanzar estas metas, en el marco del XIX Congreso se expusieron “las cuatro convicciones” -camino, teoría, sistema y cultura- que ha de mantener el PCCh en la vía socialista (Xi, 2017). Garantizando estas líneas de pensamiento en el Partido, se pretende evitar el abandono de las doctrinas marxistas, sin degenerar en la osificación ideológica, con el compromiso para conseguir la culminación del socialismo chino.

Aunque la mayor parte de la población china considera el comunismo como el nombre del partido de gobierno y no como un ideal que alcanzar (Westad, 2019: 91), si se es consecuente con el pensamiento

sostenido por los principales líderes del PCCh, tendría que replantearse la visión internacional respecto de la política china como verdaderamente socialista.

RPCh ha mantenido e incrementado progresivamente los lineamientos de Deng Xiaoping, encontrándonos hoy con la política del “desarrollo pacífico”, formalizada durante el gobierno de Hu Jintao, el 22 de diciembre de 2005 (Rocha Pino, 2006, p. 694), con el propósito de explicar el crecimiento de China, como una oportunidad pacífica y no amenazante para la comunidad internacional, sin que ello supusiese una renuncia a los derechos y responsabilidades del país asiático como nueva potencia mundial (Rocha Pino, 2006, p. 706).

Su origen se remonta al *Tratado de Panchsheel*, firmado el 29 de abril de 1954 entre RPCh y la República de India, en el que se establecieron los *Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*, destinados a garantizar la paz entre ambos países por la disputa territorial del Himalaya, por medio de la formulación de 5 principios: (1) respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial de cada Estado; (2) no agresión entre países; (3) no injerencia en los asuntos internos de cada uno; (4) beneficio e igualdad mutuo, y; (5) coexistencia pacífica.

Xi Jinping sustentó esta vía desde antes de ser presidente de China, como se pudo apreciar durante su etapa de vicepresidente en una visita efectuada a México en 2009, en la que dio muestras de la postura que tenía respecto de la posición que ocupa su país en el mundo:

En medio de la crisis financiera internacional, China pudo resolver el problema de alimentar a sus 1.300 millones de personas, siendo esta nuestra mayor contribución a la humanidad (...) algunos extranjeros, con sus estómagos llenos y sin nada mejor que hacer nos señalan con el dedo (...) primero, China no exporta revolución; segundo, no exporta hambre y pobreza (Blanchard, 2012) ni causa dolores de cabeza (Moore, 2009); y tercero, no te hace perder el tiempo. Entonces ¿qué más se puede decir?. (Blanchard, 2012)

En el seno del PCCh se ha exhortado al empleo del marxismo como elemento de guía por el propio Xi Jinping (Observatorio de la política china, 2013), como expresó durante el 200º aniversario del natalicio de Karl Marx, al abogar por la necesidad de continuar aprendiendo de su pensamiento (Observatorio de la política china, 2018); pero en la realidad social se ha originado una situación contradictoria (aunque minoritaria) con la detención de estudiantes chinos autodenominados marxistas y

maoístas, que han apoyado protestas por la mejora de condiciones laborales de obreros en la ciudad de Huizhou (Hernández, 2018).

El Partido y su dirección mantienen el ideal de culminación de una nueva sociedad, la socialista, pero en su propia percepción, sin permitir la irrupción de cualquier doctrina que contradiga su posición. Reconociendo la falta de experiencia de comprensión de funcionamiento de un gobierno por Marx y Engels, la incapacidad de abordar esta cuestión por Lenin (dada su pronta defunción pocos años después de la revolución de octubre) y los errores cometidos por la URSS, ha hecho que el PCCh, en opinión de Xi Jinping (2014), haya acumulado una vasta experiencia (aprendiendo de los errores del pasado) mejorando su capacidad de gobierno mediante las reformas y el aperturismo.

Como decía Mao Zedong, “las cosas se desarrollan sin cesar” refiriéndose a cómo China había cambiado entre 1911 y 1956, agregando que “al cabo de otros 45 años, esto es, para el año 2001, a comienzos del siglo XXI, China habrá experimentado cambios aún mayores. Será un poderoso país industrial socialista” (Mao, 1977); como efectivamente demostró el ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio ese mismo año.

Ahora bien, en el caso de tomar por cierto el convencimiento actual, si China se haya hoy en la denominada primera etapa del socialismo, teniendo en cuenta su proyección centenaria, Bregolat (2008, p. 33) sitúa hipotéticamente el final de esta etapa en torno a 2050; y si posteriormente fuese continuada por un ciclo intermedio y avanzado, el establecimiento del comunismo sería entre los años 2300 o 2400.

De acuerdo con esta reflexión, se trata de un plan a muy largo plazo, difícil de garantizar y de cumplir, demasiado alejado como para considerarlo creíble, no solo por su amplitud cronológica, sino porque China no es el único país que conforma un mundo en el que la mayoría de los actores internacionales no comparten sus aspiraciones futuras.

### **3.-MÉTODO**

#### ***Diseño***

La investigación ha empleado una metodología cualitativa, por medio del análisis del discurso de los dirigentes comunistas, sucesores de Mao Zedong: Deng Xiaoping, el iniciador de las reformas económicas y el aperturismo internacional de RPCh; Jiang Zemin, un punto de transición entre la anterior

política comunista ante la nueva era capitalista; Hu Jintao, un líder moderado; y Xi Jinping, que ha logrado eclipsar a sus predecesores. La interpretación de sus escritos, contenidos en las obras seleccionadas de estos mandatarios, se ha practicado con la finalidad de delimitar los aspectos centrales que han configurado cada periodo de evolución del socialismo en las diferentes presidencias de RPCh.

### ***Instrumentos***

Para la construcción de la base de datos, se han consultado las obras seleccionadas de los principales dirigentes chinos que sucedieron a Mao Zedong en la posición de máximo director del Estado chino, que han sido publicadas por la editorial Lenguas Extranjeras, como exponentes de la construcción de esta interpretación genuinamente original del socialismo adaptado a las características de RPCh, unido a la labor de reconocidos especialistas en la materia.

### ***Procedimiento***

El sistema empleado ha respondido a la revisión documental de los cuatro líderes de RPCh posteriores a Mao Zedong, con el propósito de identificar aquellas ideas y razonamientos expresados por los dirigentes chinos, empleando como sustento interpretativo el aporte académico, con el objetivo de exponer los elementos sobre los cuales se ha construido el socialismo con características chinas, como cuerpo ideológico del PCCh.

## **4.-CONCLUSIONES**

El pragmatismo concebido por Deng Xiaoping con su máxima destinada a primar la eficacia de cazar ratones de un gato, antes de juzgar cuestiones banales como el color de su pelaje, ha impregnado el PCCh, logrando una dictadura formada por un cuerpo ideológico flexible y mutable de acuerdo a las exigencias, pero crítico con su pasado sin caer en revisionismos; con lemas que van surgiendo para explicar los cambios de dirección política con la elección de cada nuevo dirigente, aunando la ideología derivada del pensamiento de Marx, Lenin y Mao, sin incurrir en fundamentalismos, y sumando a ellos el diálogo con el pensamiento tradicional chino, atendiendo a la propia naturaleza social del país, fundado en unos valores de mérito, orden y armonía, sin que ello obstaculice el convencimiento de sus líderes por la defensa a establecer el comunismo en China, y garantizar sus intereses nacionales en el mundo.

Los éxitos económicos alcanzados y la disminución de la pobreza, podrían hacer pensar erróneamente que el PCCh olvidaría sus principios y perdería su objetivo final, hasta modificar su

estructura interna, con cambios políticos que le condujesen a una transición hacia la creación de una democracia parlamentaria. Esta situación está lejos de producirse, por las contradicciones que se dan al defender desde el Partido el estudio del marxismo, la represión de cualquier elemento discordante con los axiomas y la interpretación oficial, y por el desinterés y despolitización de la sociedad china, salvo por la élite en el gobierno, que vela por la misión de sus predecesores.

Jiang Zemin alteró la línea oficial, alejándose de conceptos clave del marxismo, huyendo de cualquier posición cuya rigidez se interpretase como dogma, con la misión de favorecer la incorporación de sectores que tradicionalmente quedaron excluidos de la vida política china, como ocurría con los empresarios, al objeto de representar las nuevas condiciones del país asiático. Con Hu Jintao, el Partido comenzó a ver cambios entre sus líderes, algunos de los cuales provenían del mundo del emprendimiento. A su vez, consciente de los cambios económicos y el desarrollo que vivía la población, temía la irrupción de notorias desigualdades en un sistema que pretendía no dejar a nadie atrás, razón por la que abogaba por las mejoras equilibradas y sostenidas, sin permitir que todo acto destinado al crecimiento estuviese legitimado. Xi Jinping ha mantenido una línea continuista sobre el particular, con campañas destinadas a combatir los excesos del personal al servicio del sistema, sin olvidar nunca que la meta última del Partido es la consecución del socialismo.

Nunca ocurrió un fin de la historia como vaticinó Fukuyama con la desaparición de la URSS. Actualmente nos encontramos en un periodo de nueva guerra fría con características chinas, determinada por la ambigüedad y la practicidad en su fundamentación discursiva frente a los valores promovidos por el rival geopolítico que representa EE. UU., con unos resultados económicos visibles desde RPCh, que presentan en conjunto una alternativa de modelo político al *American Way of Life* en forma de *Chinese Way of Life*.

## REFERENCIAS

- Arendt, H. (2020). *Sobre la revolución*. Alianza editorial.
- Banco Mundial (2022). China. *Banco Mundial*. <https://data.worldbank.org/country/china>
- Borón, A. (2006). La teoría marxista hoy. En A. Borón; J. Amadeo; S. González (Eds.), *Problemas y perspectivas* (pp. 35-54). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Blanchard, B. (2012). Xi Jinping's journey from China party elite to party leader. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-xi-idUSBRE8AE0BZ20121115>
- Bloomberg News (2009). China: Estimate of millionaires grows. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2009/04/16/business/global/16fobriefs->

[ESTIMATEOFMI\\_BRF.html?mtrref=www.google.com.mx&gwh=5B8DA80CBF80369373AA11303AECB5B7&gwt=pay&assetType=REGIWALL](https://www.google.com.mx&gwh=5B8DA80CBF80369373AA11303AECB5B7&gwt=pay&assetType=REGIWALL)

- Bregolat, E. (2008). *La segunda revolución china*. Ediciones Destino.
- Brodersen, A. (1963). Crecimiento industrial y occidentalización en la Unión Soviética. *Foro Internacional*, 2(4), 147-183.
- Buckley, C. (2013). China's new leader Xi Jinping takes full power. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2013/03/15/world/asia/chinas-new-leader-xi-jinping-takes-full-power.html>
- Burn-Murdoch, J. (2012). China's multimillionaires mapped: where do the wealthy live?. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2012/oct/05/money-china-multimillionaires-regional-breakdown-beijing>
- Caputo, J. D. (2005). *Sobre la religión*. Editorial Tecnos.
- Campbell, C. (2019, 23 de noviembre). The entire system is designed to suppress us. What the chinese surveillance state means for the rest of the world. *Time.com*. <https://time.com/5735411/china-surveillance-privacy-issues/>
- Castells Mendivil, A. (1977). La concepción marxista de las relaciones internacionales. *Revista de Política Internacional*, (153), 93-146.
- Congreso Nacional Popular de República Popular China (2019, 20 de noviembre). *Constitución de República Popular China*. <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml>
- Deng, X. (1980). *Answers to the italian journalist Oriana Fallaci*. <http://en.people.cn/dengxp/vol2/text/b1470.html>
- Deng, X. (1984). *Textos escogidos (1975-1982)*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Deng, X. (1985). *Build Socialism with chinese characteristics*. Foreign Languages Press.
- Duchâtel, M. y Godement, F. (2009). China's Politics under Hu Jintao. *Journal of Current Chinese Affairs*.
- Fernández Bermejo, V. (2010). ¿Es China hoy una nación comunista?. *Tiempo y Sociedad*, (3), 104-119.
- Gottwald, J.C. (2016). China's roles in international institutions. En S. Harnisch, S. Bersick, J.C. Gottwald (Eds.). *China's International Roles* (127-144). Routledge.
- Hernández, J.C. (2018). China's Leaders Confront an Unlikely Foe: Ardent Young Communists. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/09/28/world/asia/china-maoists-xi-protests.html>
- Hu, J. (2012). Texto íntegro del informe presentado por Hu Jintao ante el XVIII Congreso Nacional del PCCh. *Spanish.china.org.cn*. [http://spanish.china.org.cn/specials/18da/2012-11/16/content\\_27137435\\_2.htm](http://spanish.china.org.cn/specials/18da/2012-11/16/content_27137435_2.htm)
- Jiang, Z. (2002). *On the three represents*. Foreign Languages Press.
- Jilin, X. (2018). *Rethinking China's Rise*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lenin, V. (2010). *¿Qué hacer?*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Lenin, V. (2016). *Imperialismo: la fase superior del capitalismo*. Penguin Random House.
- Li, H.Y. (2010). Instilling Stalinism in Chinese Party Members. En T.P. Bernstein y H.Y. Li (Eds.), *China learns from the Soviet Union, 1949-present* (107-130). Lexington Books.
- Lin, C. (2006). *La transformación del socialismo chino*. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.
- Lin, C. (2015). *China y el capitalismo global*. El Viejo Topo/Ediciones de Intervención Cultural.
- Losurdo, D. (2021). *La cuestión comunista*. El Viejo Topo/Ediciones de Intervención Cultural.
- Mansilla, H.C.F. (1986). Aspectos compartidos del socialismo en el tercer mundo: teoría y realidad de la modernización. *Foro Internacional*, XXXI (3), 373-384.

- Mao, Z. (1937a). The tasks of the chinese communist party in the period of resistance to Japan. *Selected Works of Mao Tse-Tung, I*. Foreign Languages Press. [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-1/mswv1\\_14.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-1/mswv1_14.htm)
- Mao, Z. (1937b). On practice. *Selected Works of Mao Tse-Tung, I*. Foreign Languages Press.
- Mao, Z. (1937c). Interview with the British Journalist James Bertram. *Selected Works of Mao Tse-Tung, II*. Foreign Languages Press. [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2\\_05.htm#p5](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_05.htm#p5)
- Mao, Z. (1938). The role of the chinese communist party in the national war, october, 1938. *Selected Works of Mao Tse-Tung, II*. Foreign Languages Press. [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2\\_10.htm#p9](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_10.htm#p9)
- Mao, Z. (1940). On New Democracy. *Selected Works of Mao Tse-Tung, II*. Foreign Languages Press [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2\\_26.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_26.htm)
- Mao, Z. (1948). Carry the revolution throught to the end. *Selected Works of Mao Tse-Tung, IV*. Foreign Languages Press. [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4\\_48.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4_48.htm)
- Mao, Z. (1957). Speech at the Chinese Communist Party's national conference on propaganda work. *Selected Works of Mao Tse-Tung, V*. Foreign Languages Press.
- Mao, Z. (1977). *Citas del presidente Mao Tse-Tung*. Ediciones de Lenguas Extranjeras.
- Márdero Jiménez, G. G. (2017). Camaradas distantes: la relación entre China y la República Popular Democrática de Corea en la era del auge nuclear norcoreano. *Foro Internacional*, 4(230), 837-869.
- Marx, Karl (1848). Manifest der Kommunistischen Partei. *Marxists.org*. <https://www.marxists.org/deutsch/archiv/marx-engels/1848/manifest/index.htm>
- Marx, Karl (1852). *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*. *Marxists.org*. <https://www.marxists.org/deutsch/archiv/marx-engels/1852/brumaire/kapitel5.htm>
- Marx, K. (2009a). *El Capital, libro tercero, volumen VI*. Siglo XXI Editores.
- Marx, K. (2009b). *El Capital, libro tercero, volumen VIII*. Siglo XXI Editores.
- Moore, M. (2009, 16 de febrero). China's next leader in hardline rant. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/4637039/Chinas-next-leader-in-hardline-rant.htm>
- Navarrete, J. E. (2013). *China: el quinto relevo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Noesselt, N. (2016). China and socialist countries. En S. Harnisch, S. Bersick, J.C. Gottwald (Eds.). *China's International Roles* (pp. 171-187). Routledge.
- North, D. C. y LeRoy Miller, R. (1976). *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza, etcétera*. Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de la política china (2013). Xi Jinping insta a adherirse a filosofía marxista. *Observatorio de política china*. <http://politica-china.org/areas/sistema-politico/xi-jinping-insta-a-adherirse-a-filosofia-marxista>
- Observatorio de la política china (2018). China conmemora 200º aniversario de nacimiento de Karl Marx mientras Xi lidera nueva era. *Observatorio de política china*. <http://politica-china.org/areas/sistema-politico/china-conmemora-200o-aniversario-de-nacimiento-de-karl-marx-mientras-xi-lidera-nueva-era>
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, I. (2006). Continuidad y cambio en la República Popular China a través de su texto constitucional. *Si somos americanos, revista de estudios transfronterizos*, 8(2).
- Rocha Pino, M. J. (2006). China en transformación: la doctrina del desarrollo pacífico. *Foro Internacional*, XLVI (4), 693-719.

- Roll, E. (1955). *Historia de las doctrinas económicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Stephan, M. y Muscat, S. (2018). In Xi's China, the party morphs into the state. *Merics, Mercator Institute for China Studies*. <https://www.merics.org/en/blog/xis-china-party-morphs-state>
- Tamames, R. y Debasa, F. (2013). *China tercer milenio*. Editorial Planeta.
- The New York Times (2018). China's new billionaires are young, fast workers with an appetite for risk. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/29/business/dealbook/china-new-billionaires.html>
- Tiezzi, S. (2019). Xi Jinping continues his quest for absolute party control. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/07/xi-jinping-continues-his-quest-for-absolute-party-control/>
- Trevaskes, S. (2019). Socialist Law. En C. Sorace, I. Franceschini, N. Loubere (Eds.). *Afterlives of Chinese Communism: political concepts from Mao to Xi* (pp. 251-256). Anu Press.
- Wong, E. (2012). Ending Congress, China Presents New Leadership Headed by Xi Jinping. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2012/11/15/world/asia/communists-conclude-party-congress-in-china.html?ref=asia&r=0>
- Westad, O. A. (2019). The Sources of Chinese Conduct. *Foreign Affairs*, september/october, 86-95.
- Xi, J. (2014). Align our thinking with the guideline of the third plenary session of the 18th CPC Central Committee. *The governance of China*. Foreign Language Press.
- Xi, J. (2017). "Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional de PCCh", *Observatorio de política china*. <http://politica-china.org/secciones/texto-integro-del-informe-presentado-por-xi-jinping-ante-xix-congreso-nacional-del-pcch>
- Xiaomei H. (2018). Un partido del que nació la fuerza del pueblo trabajador: el Partido Comunista de China. *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, 11, 141-152.
- Xinhua (2006). *New moral yardstick, 8 honors, 8 disgraces*. [http://www.gov.cn/english/2006-04/05/content\\_245361.htm](http://www.gov.cn/english/2006-04/05/content_245361.htm)
- Xinhua (2017). *XIX Congreso Nacional de PCCh*. <http://spanish.xinhuanet.com/temas/201710CNPCCh/index.htm>



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Campus Mederos. Praga & Trieste. Col. Residencial Las Torres. CP 64930. Monterrey, -  
México. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía Tel: (52) - 8183294000 Monterrey,  
México

Contacto: [revista.politicas@uanl.mx](mailto:revista.politicas@uanl.mx)

<http://revpoliticas.uanl.mx/>



Revista Política, Globalidad y Ciudadanía **Vol. 9, Núm. 17**, Enero - Junio 2023  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Universidad Autónoma de Nuevo León, México  
<http://revpoliticas.uanl.mx/>