





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 15, volumen 2, julio-diciembre de 2022

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 15, volume 2, July-December 2022

Quito-Ecuador



Dirección  
Editorial

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 15, volumen 2, julio-diciembre de 2022  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 15, volume 2, July-December 2022  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo  
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador  
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
<https://www.iaen.edu.ec/>  
[http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)  
Correo electrónico: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 15. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).— 1.ª ed. — Quito: IAEN, 2022.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 166 p.

Julio-diciembre de 2022

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 15, volume 2, July-December 2022

1. Administración pública-control y planificación
2. Ecuador-Cuerpo de Ingenieros del Ejército
3. Cuerpo de Ingenieros del Ejército-evaluación y cumplimiento
4. Derechos sociales-Uruguay-siglo XXI
5. Sindicalismo-Uruguay-siglo XXI
6. Frente Amplio-Uruguay
7. Administración pública-Uruguay
8. Datos abiertos-América Latina y el Caribe
9. Barómetro de Datos Abiertos
10. Gobierno abierto
11. Protección de datos personales-políticas públicas-Ecuador
12. Cultura política-pos-covid-19
13. Participación ciudadana
14. Saberes ancestrales
15. Antropología organizacional
16. Protesta social
17. Psicología social
18. Reforma tributaria
19. Democracia
20. Administración pública-tecnologías y digitalización
21. Tecnología-políticas públicas-América Latina
22. Brecha digital
23. Entrevistas
24. América Latina
25. Uruguay
26. Colombia
27. Chile
28. Ecuador
29. Perú. I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Eduardo Haro Ayerve

**Directora de *Estado & comunas*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunas*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Xavier Barragán Martínez y Rafael Martínez Puón

### **Equipo editorial asociado**

- Grace Jaramillo Gutiérrez — The University of British Columbia — Canadá — grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego — Universidad de Especialidades Espíritu Santo — Ecuador — jmgarcias@uees.edu.ec
- Palmira Ríos González — Universidad de Puerto Rico — Puerto Rico — palmira.rios@upr.edu

### **Comité asesor internacional**

- Almudena Cortés — Universidad Complutense de Madrid — España — Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta — King's College London — Reino Unido — Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams — The University Chicago — Estados Unidos — atomasi@uchicago.edu
- Beatriz Zepeda Rivera — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — Guatemala — bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla — Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute — Alemania — claudia.Zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves — Universidad Externado de Colombia — Colombia — gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler — University of Kassel — Alemania — J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor — University California Channel Islands — Estados Unidos — jcs@csuci.edu
- Lucía Dammert — Universidad Católica de Chile — Chile — lucia.dammert@gmail.com
- Luis Terán — University of Fribourg — Suiza — luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas — Universidad de Aysén — Chile — mpatricia.baeza@uaysen.cl

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.

## ***Estado & comunes***

**E**l conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.



## Estado & comunes

N.º 15, volumen 2, julio-diciembre de 2022

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Sumario

### Tema central

Presentación del Tema central ..... 15  
*Xavier Barragán Martínez y Rafael Martínez Puón*

Normas de control administrativo y de planificación en el Cuerpo  
de Ingenieros del Ejército de Ecuador: evaluación y cumplimiento .... 19  
*René Alfredo Peña Villacís*

Revolución informacional, cuestión social y ampliación de la  
asistencia en Uruguay a principios del siglo XXI ..... 39  
*Alejandro Gabriel Mariatti Acosta*

Implementación del Barómetro de Datos Abiertos 2020:  
desafíos y oportunidades en Chile, Colombia, Ecuador y Perú ..... 59  
*Guido Moncayo Vives, Laura Tamia Ortiz Chaves e Isabel Fiafilio Rodríguez*

Políticas públicas y protección de datos personales en Ecuador:  
reflexiones desde la emergencia sanitaria ..... 77  
*Luis Ordóñez Pineda, Liliana Correa Quezada y Andrea Correa Conde*

### Coyuntura

Lo político para una nueva cultura política poscovid-19:  
reflexiones desde la democracia y la participación ciudadana ..... 101  
*Jorge Antonio Balladares Burgos*

Relaciones entre antropología organizacional y tecnologías  
tradicionales: una aproximación conceptual ..... 115  
*Andrés Abad, Francisco Salgado y Cristina Acuña*

Democracia y protesta social en Colombia en 2021: dimensiones  
normativas en relación con la psicología social crítica ..... 133  
*Miryam Edith Barón Colmenares y Lina Paula Juliana Turturica*

Entrevistas

Tecnologías y políticas sociales en América Latina	
Entrevista al Dr. J. Ignacio Criado .....	153
Por <i>Xavier Barragán Martínez</i>	
Política editorial .....	161
Breve guía de estilo .....	165

## Estado & comunas

Issue 15, volume 2, July-December 2022

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

# Summary

## Main Topic

Main topic presentation ..... 15

*Xavier Barragán Martínez and Rafael Martínez Puón*

Administrative and planning norms applied in the Army Corps of  
Engineers of Ecuador: assessment and compliance ..... 19

*René Alfredo Peña Villacís*

The information revolution, social issues and the expansion  
of assistance in Uruguay at the beginning of the 21st century ..... 39

*Alejandro Gabriel Mariatti Acosta*

Implementation of the Open Data Barometer 2020: Challenges  
and opportunities in Chile, Colombia, Ecuador and Peru ..... 59

*Guido Moncayo Vives, Laura Tamia Ortiz Chaves and Isabel Fiafilio Rodríguez*

Government policies and data protection in Ecuador:  
ideas around health emergency ..... 77

*Luis Ordóñez Pineda, Liliana Correa Quezada and Andrea Correa Conde*

## Current situation

A New Political Concept for a Post-Covid Political Culture:  
Reflections from Democracy and Citizen Participation ..... 101

*Jorge Antonio Balladares Burgos*

Relations between organizational anthropology and traditional  
technologies: A conceptual approach ..... 115

*Andrés Abad, Francisco Salgado and Cristina Acuña*

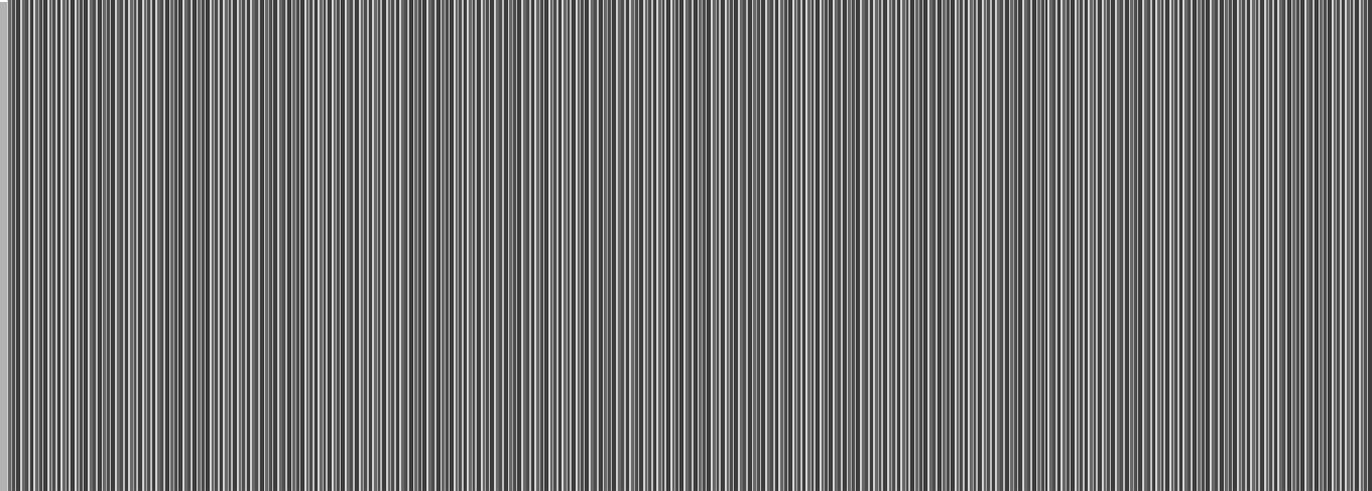
Democracy and social protest in Colombia in 2021: normative  
dimensions in relation to critical social psychology, 2021 ..... 133

*Miryam Edith Barón Colmenares and Lina Paula Juliana Turturica*

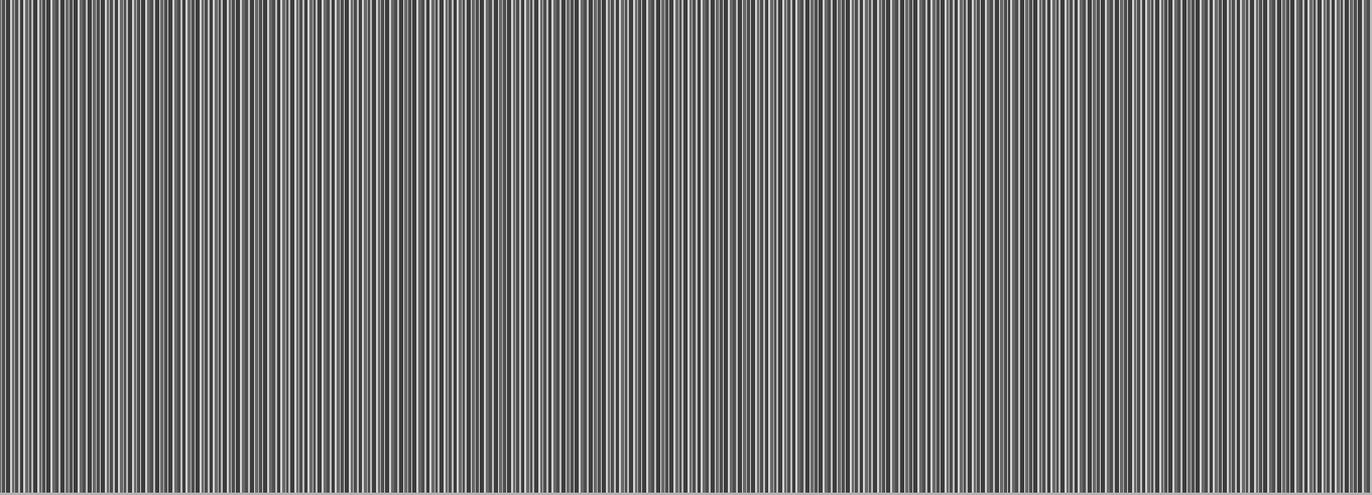
Interview

Technologies and social policies in Latin America	
Interview with Dr. J. Ignacio Criado .....	153
By <i>Xavier Barragán Martínez</i>	

Editorial policy .....	161
Brief style guide .....	165



**Tema central**



# Tecnologías en las políticas públicas sociales en América Latina

## *Technologies in social public policies in Latin America*

Xavier Barragán Martínez

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [xavier.barragan@iaen.edu.ec](mailto:xavier.barragan@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2671-6555>

Rafael Martínez Puón

Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública, México

Correo electrónico: [rmartinez@inap.org.mx](mailto:rmartinez@inap.org.mx)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0710-4534>

El reto nada infrecuente de cualquier ejercicio de gobierno es el fortalecimiento de las políticas sociales que signifiquen bienestar, equidad, acceso a servicios, en especial para grupos vulnerados. Las nuevas tecnologías son una herramienta que permitiría al Estado lograr tales fines, brindar información eficiente y eficaz, agilizar los trámites, optimizar la gestión pública, mayor coordinación, sistematización y focalización de los programas y, además, otorgar valor público a la gestión.

El décimoquinto dossier de *Estado & comunes* invita a repensar de qué manera las herramientas tecnológicas han incidido o podrían incidir en las políticas públicas de protección social en América Latina. Además, pretende analizar la injerencia de las tecnologías en la búsqueda de tales objetivos y los avances institucionales en materia de desarrollo social, sostenible, inclusivo y con igualdad para todas las personas.

Este volumen publica cuatro artículos de la sección de Tema central, tres de la sección de Coyuntura y una entrevista en la que se aborda cómo las Administraciones públicas aprovechan las TIC para su gestión. Los artículos publicados pueden convertirse en un insumo para impulsar la transformación digital

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre de 2022, pp. 15-17.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.266](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.266)



de la función pública, el diseño, implementación y control de políticas públicas sociales basadas en la tecnología.

En términos generales, los autores señalan cómo las tecnologías contemporáneas permiten al Estado brindar información eficiente y eficaz, agilizar la asistencia gubernamental en línea y mejorar la protección de datos personales, lo que optimiza la gestión pública, ya que permite una mayor coordinación, sistematización y focalización de los programas de protección social. No se requiere automatizar la Administración pública, sino disponer de instrumentos tecnológicos y de experiencias que permitan replicar soluciones de manera profesional y mejorar, más allá de los resultados inmediatos, la calidad de vida de las personas.

Es necesario analizar las prioridades y necesidades que en materia de gestión pública les permiten a las instituciones proveer productos y servicios a la ciudadanía y optimizar la gestión de tales procesos mediante soluciones tecnológicas. Hacia esto apunta el artículo de René Peña, quien presenta de manera práctica, y mediante el uso de una encuesta digital, la evaluación del cumplimiento de la norma de administración estratégica establecida en las Normas de Control Interno expedida por la Contraloría General del Estado (CGE), aplicada en los procesos que lleva a cabo el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador (CEE). El autor considera que es necesario que el CEE implemente soluciones tecnológicas en su gestión a fin de salvaguardar la información y posibles pérdidas de los medios físicos.

Por su parte Alejandro Mariatti analiza las transformaciones de la política socioasistencial en Uruguay y centra su atención en la génesis y reconfiguración de las asignaciones familiares desde 1943 y hasta inicios del siglo XXI, cuando dicha política fue modificada en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) durante el primer Gobierno del Frente Amplio. Señala que dicha política fue perfilada mediante la incorporación de un instrumento tecnológico y base de datos denominada Índice de Carencias Críticas, la cual modificó sus principios originales y “despolitizó” la pobreza.

El tercer artículo es desarrollado por Guido Moncayo, Laura Ortiz e Isabel Rodríguez, quienes abordan de qué manera se llevó a cabo la implementación y cuál fue el alcance de la edición regional del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe del año 2020. Mediante entrevistas semiestructuradas dirigidas a los consultores responsables de Chile, Colombia, Perú y Ecuador, los autores logran sintetizar los principales hallazgos en materia de preparación, implementación e impacto. Concluyen que el Barómetro, que es un insumo para la toma de decisiones públicas, debe tener en cuenta el contexto propio de cada país, conseguir nuevas fuentes de financiación y seguirse construyendo sobre la base de un equipo con alta capacidad técnica, multidisciplinar, colaborativo y con perspectiva de género.

Cierra la sección de Tema central el artículo escrito por Luis Ordóñez, Liliana Correa y Andrea Correa, quienes exponen cómo las políticas públicas en el marco

de la protección de datos personales en Ecuador avanza conforme lo hace la tecnología y la globalización. Manifiestan los autores que las políticas públicas deben encaminarse a la efectiva prevención y concienciación sobre el correcto uso y tratamiento de datos, con el fin de reorientar y difundir una cultura de seguridad y respeto sobre el derecho a la protección de datos. Frente a la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, la garantía de este derecho advierte la necesidad de contar con políticas que hagan efectivos los derechos de las personas sobre la base de la dignidad humana y de los riesgos que implica compartir información sensible, sin el consentimiento del titular.

Por último, compartimos con ustedes la entrevista realizada al Dr. J. Ignacio Criado, docente de la Universidad Autónoma de Madrid, quien ofrece un panorama amplio sobre la consolidación de la digitalización y las tecnologías en las Administraciones públicas y las relaciones desiguales y las brechas digitales que se generan en los trámites administrativos y en la prestación de servicios públicos. En este diálogo con uno de los coordinadores de la revista, el Dr. Criado propone que la gobernanza algorítmica y el procesamiento de datos e información ciudadana por parte de las grandes empresas tecnológicas serán los nuevos paradigmas de la gestión pública.

En la lectura de los artículos que conforman el presente número se muestra una reflexión académica y profunda respecto a cómo las políticas públicas son tanto llanos instrumentos para ejecutar planes como también nudos de negociación y de disputa. Las políticas públicas pueden ser vulnerables si las estructuras del Estado no están preparadas para situaciones emergentes, como una crisis sanitaria global. Junto con la disponibilidad de información debe tomarse en cuenta si los datos existentes permitirán formular políticas públicas de manera efectiva y eficiente; aparte de los agentes y los mecanismos de determinadas líneas de acción.

Desde la coordinación académica de esta edición, es pertinente expresar la estima y consideración a quienes integran la Dirección Editorial del IAEN y a las personas evaluadoras. De igual manera, este reconocimiento es extensivo a las y los autores por el aporte académico al debate de la modernización del Estado con base a la transformación digital y los retos que esta representa. Es nuestro deseo que quienes accedan a este número reflexionen sobre los contenidos y sobre la forma en la que las políticas públicas en las TIC pueden alentar al desarrollo social en nuestra región.



# Normas de control administrativo y de planificación en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador: evaluación y cumplimiento<sup>1</sup>

## *Administrative and planning norms applied in the Army Corps of Engineers of Ecuador: assessment and compliance*

René Alfredo Peña Villacís

Egresado de la Maestría de Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: rene.peniav@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3474-1600>

*Recibido: 13-diciembre-2021. Aceptado: 8-marzo-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

### Resumen

Este artículo evalúa el cumplimiento de la norma de administración estratégica establecida en la Norma de Control Interno de la Contraloría General del Estado (CGE), aplicada en los procesos que lleva a cabo el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador (CEE). Se aplicaron sesenta y nueve preguntas en los departamentos que conforman el CEE relacionadas con la planificación y administración. Las preguntas permiten construir una línea base para el levantamiento de información y evaluación continua. Los resultados evidencian que el ambiente de control es insuficiente en dicha institución y que existen debilidades en las actividades de seguimiento, monitoreo de procesos y evaluación de riesgos. El CEE debe considerar acciones que promuevan el fortalecimiento y la optimización de las

<sup>1</sup> Este artículo contiene insumos de la investigación realizada por el autor en el marco del trabajo de titulación para la Maestría de Gestión Pública cohorte 2020-2021 cursada en el IAEN, bajo el título “Evaluación del cumplimiento de la Norma de Administración Estratégica del Sistema de Control Interno del Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Ecuador”.

actividades operativas y administrativas, así como la implementación de tecnologías de la información que protejan y salvaguarden la información de los procesos de evaluación y control ante posible pérdida y fuga de los medios físicos.

**Palabras clave:** normas de administración estratégica, normas de control interno, Cuerpo de Ingenieros del Ejército, Contraloría General del Estado, evaluación de procesos.

### Abstract

This article evaluates compliance with the strategic management standards established in the Internal Control Norms issued by the State's Office of the Comptroller General (CGE in Spanish), applied to processes carried out by the Army Corps of Engineers (CEE) of Ecuador. This research presented sixty-nine questions, regarding planning and administration issues, to different CEE departments. The questions build a baseline for the gathering of information and ongoing evaluation. The results show that the control environment in this institution is insufficient and that there are shortcomings in monitoring tasks and processes and risk assessment. The CEE should consider actions that promote the strengthening and optimization of its operational processes, as well as the implementation of information technologies that protect and safeguard the information about evaluation and control processes against possible loss and leakage of hard copies of relevant documents.

**Keywords:** strategic management standards, internal control standards, Army Corps of Engineers, Comptroller General's Office, process evaluation.

## 1. Introducción

La administración del sector público comprende la consecución de objetivos y metas dirigidas a la satisfacción de las necesidades y expectativas propuestas por los entes reguladores y directivos al mando. Para lograr este propósito es necesario fomentar el control interno de las instituciones públicas, lo que ayuda a reforzar la responsabilidad y seguimiento de la gestión de los recursos humanos, financieros, bienes e inmuebles, medioambiente y tecnologías de la información institucionales pero, también, funciona como un marco normativo para que las entidades del sector público y personas jurídicas de derecho privado que manejan recursos públicos cuenten con un marco regulador que funcione como principio base para lograr sus objetivos y potenciar los servicios que se ofrecen a la sociedad.

De acuerdo con la Federación Internacional de Contadores (IFAC, siglas en inglés), un buen gobierno es aquel que asegura que las entidades públicas alcancen sus resultados previstos, apliquen disposiciones efectivas para la gestión de riesgos y rendimiento por medio de un sólido control interno y una eficiente y eficaz gestión financiera, acompañada o como eje principal de herramientas tecnológicas que brinden facilidades y seguridades en sus operaciones, lo

que ayudaría a implementar la práctica de actividades transparentes y a generar informes y auditorías que ofrecen una rendición de cuentas clara y efectiva. Una gestión efectiva incluye valores éticos, objetivos y estrategias a tono con el control interno (IFAC, 2015).

Así, los controles internos son actividades que comprenden acciones de supervisión previas y continuos en gestión de la institución pública. Desde esta perspectiva, las Normas de Control Interno de la CGE se refieren a un conjunto de actividades definidas, incluidas en un programa de control, cuyo propósito es identificar y monitorear de manera eficiente y óptima todos los procesos y procedimientos de la gestión pública enmarcadas en el ambiente de control, identificación de riesgos, actividades de control, comunicación y seguimiento, todas ellas inmersas de manera transversal en la implementación y manejo de las herramientas tecnológicas o tecnologías de la información.

La estructura organizacional de las tecnologías de información debe estar a la par de las necesidades de la entidad, estructura que debe ser revisada de forma periódica para ajustar la planificación estratégica que permitan cumplir con los objetivos planteados en concordancia con la vigencia tecnológica. La norma establece, en el punto 410-01, que todas las entidades del sector público deben tener un sistema de información tecnológica que garantice la transparencia y el control, que opere bajo una unidad que tenga responsabilidades y que conste en la estructura organizacional. Un sistema tecnológico eficiente apoya y asesora a las otras unidades y a los usuarios en la búsqueda de información y se convierte en el pilar para el desempeño de las metas y objetivos de la gestión institucional. El cumplimiento de la norma se traduce en el acatamiento de los requisitos legales de los procesos administrativos, de esta manera, con el uso de las tecnologías se puede identificar y verificar de forma rápida si el cumplimiento de las normas y subnormas tiene razonabilidad de sus objetivos o pueden ser omitidas, afectando a las metas y planificación desarrollada de manera anual y estratégica (Quinaluisa *et al.*, 2018).

Las tecnologías ingresaron como parte esencial en los procesos en la gestión pública ecuatoriana en los últimos dos años debido a la pandemia ocurrida en 2020, lo que obligó a reformar la planificación estratégica y anual para su adquisición, implementación y capacitación. Si bien, los informes financieros, administrativos y el control interno de las entidades públicas se llevaron a cabo de manera remota durante la declaratoria de emergencia por la covid-19, esto supuso la reducción de los tiempos en el procesamiento de la información, mejor interacción entre los funcionarios y mejora de los procesos internos (Cruz, 2020, p. 70). Por ende, es innegable que el control interno y las auditorías avanzan conforme lo hacen las TIC: experimentaron un cambio, se modernizaron y se adoptaron “[...] valores de funcionamiento en el sector público más horizontales, abiertos al entorno y con una clara orientación a la innovación” (Barragán, 2021, p. 129).

La CGE de Ecuador es la encargada de velar que todos los órganos con recursos públicos para su administración implementen sistemas de planificación y control que permitan la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de planes aplicables en el transcurso de un año, basados en la función, misión y visión institucional y en consonancia con las directrices gubernamentales y la dirección del cuerpo técnico de proyección. En este contexto, y debido al actual uso de las diferentes teorías y modelos de gestión pública, se requiere profundizar en el análisis del punto de intersección entre las potencialidades de las tecnologías de información y comunicación y la Administración pública (Barragán, 2019), sobre todo, en temas como los procesos administrativos, financieros, talento humano, compras públicas y gestión ambiental que permita automatizar los indicadores de gestión para medir la efectividad, eficacia y transparencia de las atribuciones y responsabilidades de cada servidor público.

Por otro lado, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Ecuador (CEE) es una institución militar con personalidad jurídica pública dependiente de las Fuerzas Armadas, creada mediante Decreto Ejecutivo 134 de 1968. La institución tiene independencia administrativa y autogestión financiera y su objetivo institucional consiste en ejecutar operaciones militares y de ingeniería con el propósito de contribuir con el crecimiento y desarrollo económico del país mediante la construcción y mantenimiento de obras de ingeniería e infraestructura en las que se incluyen obras verticales, horizontales, servicios petroleros, servicios de diseño y fiscalización de obras, entre otras. Las actividades y responsabilidades de cada área se encuentran estipuladas en un Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, emitida mediante Resolución 18-CEE-C1-RES-001 de 2018, que tiene por base a la planificación estratégica. Esta última, contiene la misión, visión, objetivos, valores corporativos, políticas, estrategias e indicadores de gestión de la institución.

El CEE contiene una norma de administración estratégica del sistema de control interno de 2009 que sirve de base para la planificación institucional y está orientada a articular objetivos, programas y proyectos de forma coherente, con énfasis en procesos operacionales, evaluación y control que permitan el desarrollo y mejora continua, y la búsqueda de la productividad y sostenibilidad organizacional. Esta herramienta tiene elementos claves para el cumplimiento de sus operaciones tales como el ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y seguimiento y monitoreo. Por ende, la planificación estratégica permite ordenar las actividades y tareas en función de los objetivos institucionales, fijando metas e indicadores.

Las actividades de control son llevadas a cabo sobre todo por el Comando desde el ámbito directivo. En el nivel de asesoramiento se encuentra la Asesoría Jurídica, Comunicación Social y Desempeño Organizacional; a nivel de apoyo está la Jefatura del Estado Mayor, la Jefatura Técnica y Compras Públicas. La Jefatura Técnica (que incluye al Departamento de Planificación y Gestión Estratégica) debe

garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales mediante el seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y proyectos con un enfoque de gestión organizacional en la administración de procesos, a cargo de un oficial de rango teniente coronel (Resolución N.º 18- CEE-C1-RES-001, 2019).

En la actualidad esta institución presenta problemas en diversas áreas vinculadas con los métodos de control interno. Este control se refiere a las actividades cuyo propósito consiste en identificar y monitorear varios eventos que pueden resultar de errores, omisiones o fraude en los procesos (Quinaluisa *et al.*, 2018). Dichos problemas se caracterizan por el incumplimiento de trámites y requisitos técnicos, contables y administrativos, incrementos en los reprocesos administrativos, solicitudes de reformas presupuestarias no programadas y poca atención en la elaboración de los convenios por parte de los contratistas, según se desprende de los informes de exámenes especiales practicados por la CGE por medio de su unidad de Auditoría Interna entre 2015-2019.<sup>2</sup> De igual forma, existe descontrol en la documentación de los pagos, no se registra información sobre desembolsos, ausencia de informes sobre liquidación de recursos asignados, entre otros factores. Tales dificultades disminuyen, por un lado, los niveles de confianza y credibilidad hacia esta institución por parte de la opinión pública, y por el otro, incrementa la probabilidad de que se originen algunos riesgos operacionales que causen impactos negativos dentro de la organización.

Teniendo en cuenta que no se encontró evidencia de que se haya practicado un examen especial al sistema de control interno a esta institución (por lo que existe desconocimiento técnico de cómo aplicarlo, tanto en la gestión como en las operaciones financieras), este artículo realiza una evaluación que determina el grado de cumplimiento de la norma de administración estratégica del sistema de control interno en el CEE con sede en Quito desde la perspectiva de la evaluación de la gestión pública y en las áreas gerenciales de la institución. Al tratarse de una norma administrativa basada en los componentes del sistema del control interno, esta evaluación se lleva a cabo haciendo uso del enfoque del informe del COSO (2013), que consiste en una metodología incluida en las Normas de Control Interno de la CGE, la cual ayuda a levantar y evaluar el sistema de control interno mediante cinco componentes: ambientes de control, actividades de control, evaluación del riesgo, sistemas de información, así como supervisión y monitoreo.

Esta investigación ofrece un diagnóstico de las dificultades estratégicas que atraviesa el CEE mediante una evaluación administrativa que ayudarán a estimar su desempeño, identificar las oportunidades e implementar las recomendaciones para mejorar o promover medidas (Mayorga *et al.*, 2018). Las Normas de Control Interno de la CGE (2014) que fueron evaluadas en el CEE se muestran en la tabla 1.

---

2 Estos informes pueden ser consultados en el siguiente URL y digitando “Cuerpo de Ingenieros del Ejército” <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

Tabla 1  
Normas de Control Interno de la CGE aplicadas a la CEE

Campo general	Título de la norma	Subtemas
100	Normas generales	100-01 Control interno 100-02 Objetivos de control interno 100-03 Responsables del control interno 100-04 Rendición de cuentas
200	Ambientes de control	200-01 Integridad y valores éticos 200-02 Administración estratégica 200-03 Políticas y prácticas de talento humano 200-04 Estructura organizativa 200-05 Delegación de la autoridad 200-06 Competencia profesional 200-07 Coordinación de acciones organizacionales 200-08 Adhesión a las políticas institucionales
300	Evaluación del riesgo	300-01 Identificación de riesgos
400	Generales	401-01 Separación de funciones y rotación de labores 401-02 Autorización y aprobación de transacciones 401-03 Supervisión
500	Información y comunicación	500-01 Controles sobre sistemas de información
600	Seguimiento	600-01 Seguimiento continuo o en operación 600-02 Evaluaciones periódicas

Fuente: Normas de Control Interno de la CGE (2014). Elaboración: propia (2021).

Luego de un repaso teórico respecto al sistema de control interno en Ecuador y en el CEE, este artículo expone los resultados de la evaluación que determina las debilidades y fortalezas de los procesos ejecutados por dicha institución. Por último, se presenta un cuerpo de conclusiones y recomendaciones. La presente investigación sirve de aporte para las prácticas institucionales del sector público, ya que deja en evidencia la pertinencia de realizar evaluaciones internas o particulares que permitan conocer los sistemas de control interno, la implementación de los sistemas de monitoreo aplicando herramientas tecnológicas que sintonicen con las normas de control interno basado en el informe del COSO como insumo de prevención y línea base de autoevaluación para implementar las acciones correctivas pertinentes.

### 1.1. Metodología

Este artículo contiene un enfoque cualitativo y cuantitativo. En relación con lo primero, se realizó una encuesta técnica dirigida al personal inmerso en el nivel directivo responsable del control interno del CEE, en total, un comandante (máxima autoridad) y seis directivos (rango coroneles y tenientes coroneles) que se encuentran a cargo, cada uno, de la Dirección de Planificación y Gestión Estratégica, Administración de Procesos, Departamento de Talento Humano, Oficina de Inteligencia, Oficina de Logística, Oficina de Finanzas y Oficina de Compra. Por ende, la muestra es 100 % representativa y no es aleatoria. Las preguntas fueron

distribuidas en los cinco componentes que conforman los 17 principios de control interno del COSO<sup>3</sup> y fue enviada en formato electrónico en Google Forms a las siete personas mencionadas, quienes en un tiempo prudencial remitieron sus respuestas. El número de preguntas, así como, los componentes evaluadores y puntos otorgados, que dependió de la importancia de cada uno de los componentes, según quien escribe este artículo, se encuentra en la figura que sigue:



Fuente: elaboración propia del autor (2021).

El cálculo de las respuestas, que contrasta el número de respuestas afirmativas sobre las normas omitidas o incumplidas, ofrece dos tipos de información; la primera, relacionada con el nivel general de cumplimiento del sistema de control interno del CEE, el cual se midió en una escala de estados de 0 a 100 (crítico, incipiente, insuficiente, adecuado, satisfactorio); la segunda, guarda relación con el nivel específico y mide el estado de cada uno de los componentes del COSO. Para mayor seguridad, la información empírica obtenida fue cruzada con los archivos de gestión documental de la unidad de Auditoría Interna del CEE de 2015-2019, a la cual este autor tuvo acceso luego de los respectivos permisos y trámites. Ante las normas omitidas se proponen observaciones y el levantamiento de las acciones para corregir.

3 **Ambiente de control** (principio 1, demuestra compromiso con la integridad; principio 2, ejerce responsabilidad de supervisión; principio 3, establece estructura, autoridad y responsabilidad; principio 4, demuestra compromiso para la competencia; principio 5, hace cumplir con la responsabilidad); **evaluación de riesgos** (principio 6, especifica objetivos relevantes; principio 7, identifica y analiza los riesgos; principio 8, evalúa el riesgo de fraude; principio 9, identifica y analiza cambios importantes); **actividades de control** (principio 10, selecciona y desarrolla actividades de control; principio 11, selecciona y desarrolla controles generales sobre tecnología; principio 12, se implementa a través de políticas y procedimientos; principio 13, usa información relevante); **sistemas de información** (principio 14, comunica externamente; principio 15, comunica internamente); supervisión y monitoreo (principio 16, conduce evaluaciones continuas e independientes; principio 17, evalúa y comunica deficiencias).

Tabla 2  
Definición de los estados, grados de desarrollo y definición

Estados	Grados de desarrollo	Definición
Crítico	Requisito no desarrollado (desde 0 y hasta 20)	El estado adecuado indica que la organización cumple con al menos el 10 % de las actividades de control interno.
Incipiente	Requisito desarrollado con limitaciones (mayor a 20 y hasta 40)	El estado adecuado indica que la organización cumple con al menos el 30 % de las actividades de control interno.
Insuficiente	Requisito desarrollado de forma parcial (mayor a 40 y hasta 60)	El estado adecuado indica que la organización cumple con al menos el 50 % de las actividades de control interno.
Adecuado	Requisito desarrollado de manera sistemática (mayor a 60 y hasta 80)	El estado adecuado indica que la organización cumple con al menos el 70 % de las actividades de control interno.
Satisfactorio	Requisito conforme (mayor a 80 y hasta 100)	El control interno es satisfactorio en el momento en que una organización cumple con todos los controles, procesos y procedimientos del Sistema de Control Interno.

Fuente: COSO (2013). Elaboración propia del autor (2021).

Este artículo se complementa con los aportes de los artículos indexados publicados en los últimos cinco años sobre control interno en Ecuador, de la normativa expresa que se encuentra en las Normas de Control Interno y la Ley Orgánica de la CGE, los exámenes especiales a la CEE, entre ellos, el examen especial por la presentación del informe de rendición de cuentas entre 2017 y 2019 que se encuentra publicado en la página web de la CGE<sup>4</sup> y el Marco Integrado de Control Interno del COSO. Uno de los límites respecto a las fuentes secundarias es que no existen trabajos académicos en el CEE en el ámbito de lo que este estudio pretende evaluar.

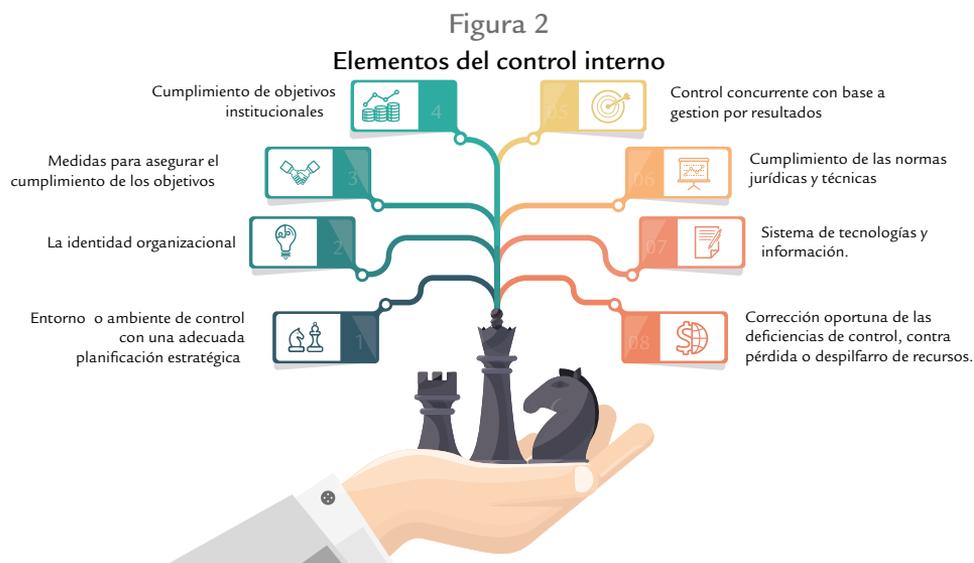
## 2. Fundamentos teóricos y estado del arte

El control interno consiste en un conjunto de principios, normas, procedimientos y metodologías (Rojas *et al.*, 2018) que les permiten a las organizaciones, públicas o privadas, desarrollar su objeto e información financiera con el fin de controlar los riesgos e implementar acciones correctivas (Lozano y Tenorio, 2015). Las entidades de gobierno, incluso, aquellas privadas que manejen recursos públicos, deben tener un sistema de control interno que le permita manejar de forma transparente, con eficacia, eficiencia y de forma adecuada los recursos presupuestarios. A este respecto, Brito (2018) señala que las funciones de control parten de la vigilancia interna de cada organización, de manera independiente de su tamaño, ya que así los gerentes pueden monitorear cualquier proceso organizacional y

4 Véase <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=62558&tipo=inf>

tomar decisiones para la mejora continua. Cabe señalar que en 1987 la National Commission on Fraudulent Financial Reporting ya había realizado “[...] recomendaciones relacionadas con el sistema de control interno, señalando la importancia del ambiente de control, códigos de conducta, la necesidad de disponer de comités de auditoría y auditoría interna activa y objetiva” para el caso ecuatoriano (Caraguay, 2020, p. 139).

De acuerdo con el COSO (2013) los objetivos de control interno están relacionados entre sí y facilitan la consecución y medición del logro de las metas de la organización. Cada institución tiene unos principios (misión, visión) y unos objetivos que deben cumplirse que, en el caso de la CEE, consiste en planificar y ejecutar operaciones de ingeniería en apoyo a las Fuerzas Armadas, al desarrollo del país, cumpliendo con los requisitos legales aplicables, orientados a la mejora continua. Según la CGE (2014), la adopción de normas de control interno garantiza la protección y conservación del patrimonio público en contra de pérdidas, despilfarro, el uso indebido de recursos, irregularidades y actos ilegales de corrupción. En síntesis, el control interno comprende lo siguiente:



Fuente: elaboración propia del autor (2021).

Existen varios exámenes especiales llevados a cabo por la CGE que revelan que han revisado, estudiado y evaluado las actividades financieras, operativas y administrativas de algunas entidades públicas ecuatorianas que se reflejan en las observaciones del examen especial de Evaluación del Sistema de Control Interno a las normas 300 y 400 de la Defensoría del Pueblo (2018), Examen especial de la Evaluación del Sistema de Control Interno a las normas 200 y 300 a Petroamazonas EP (2018), Examen especial a los sistemas de información, control interno inherente a las tecnologías de la información y a los procesos de contratación, ejecución y entrega recepción de bienes y servicios tecnológico del Senadi (2017), entre otros.

En este sentido, hay investigaciones académicas que, para el caso de entidades privadas, logran conectar las normas de control interno con la planificación estratégica. Este es el caso del artículo de Serrano *et al.* (2017), quienes en el análisis que realizaron de doce empresas bananeras en la ciudad de Machala en Ecuador evidenciaron que estas “[...] cumplen con la mayor parte de los componentes del control interno, garantizando de esta manera que las actividades y operaciones garanticen la legalidad y razonabilidad de la información que se genera” (Serrano *et al.*, 2017, p. 11), lo que se debe, en parte, a la idea de que una buena administración siempre tiene respaldo de su información financiera. Así, el control interno tiene una impronta significativa en las pequeñas y medianas empresas que buscan controlar su patrimonio y apuntan al logro de los objetivos empresariales (Rojas *et al.*, 2018).

Por su parte, López, Cañizares y Mayorga (2018), en la evaluación realizada al control interno de las unidades de auditoría interna de nueve de los trece cantones que conforman la provincia de Morona Santiago, llegaron a la conclusión de que en los componentes de ambientes de control y actividades de información y comunicación tienen una efectividad de más del 70 %. Claro está, se debe precisar que en esta investigación se realizaron 27 preguntas distribuidas en los cinco componentes del COSO y no se incluyó una revisión documental de los archivos para contrastar los resultados, por lo que el margen de efectividad del control interno habría que mirarlo con más detalle.

Lo anterior nos recuerda los aportes de Mendoza *et al.* (2018, p. 237), quienes plantean que una evaluación debe ir más allá de los aspectos técnicos y formales. Una medición más sensata es aquella que aborda las características particulares que definen a la organización, tales como el enfoque para lograr sus objetivos, el uso de los fondos, la pertinencia del ciclo presupuestario y la complejidad del funcionamiento organizativo. “Esto significa hacer un balance entre los valores tradicionales como la legalidad, la integridad y la transparencia, presentes por su naturaleza en los asuntos públicos y los valores gerenciales modernos como la eficiencia y la eficacia” (*Ibid.*).

En Ecuador, las organizaciones de finanzas populares también han sido objeto de estudio desde el sistema de control interno. La necesidad de controlar los recursos de estas cooperativas de ahorro y crédito toma fuerza en 2011 luego de la promulgación de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, que otorga poderes a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para este control. Estas cooperativas se enfrentan a la ausencia de una regulación específica en torno al control interno y de conocimientos sobre el proceso estratégico (Mayorga y Llagua, 2018, pp. 118-119). En tal sentido, Mayorga y Llagua advierten la necesidad de

[...] disponer de un sistema de control interno para contribuir en el soporte estratégico de la gestión de objetivos en las finanzas populares, ya que es necesario establecer insumos, procesos y generar, en este caso, servicios financieros y no financieros, monitoreados y generando elementos de retroalimentación que coadyuven a alcanzar la visión estratégica en una organización (Mayorga y Llagua, 2018, p. 125).

Este es el mismo llamado de García *et al.* (2019), para quienes las empresas minoristas de Ecuador no poseen un sistema de control interno que les permita controlar la cartera de créditos y muchas de ellas llevan a cabo un registro empírico de sus actividades. Por ende, hay ausencia de estructura organizacional, políticas y procedimientos para realizar el control interno, entre otras cosas, porque “[...] existe duplicidad de funciones, lo que impide que las actividades se realicen de manera eficiente” (García *et al.*, 2019, p. 26). En la investigación de Moncayo (2020) sobre el Fondo de Cesantías y Jubilación de los docentes de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo se llega a una conclusión en el mismo sentido: el control interno de tal entidad no prevé el nivel de peligro de las acciones financieras, por cuanto, “[...] las normativas ejecutadas en el Fondo afectan su área operativa y limita el desarrollo de sus actividades económicas, así como la sostenibilidad financiera que ésta genera en la institución” (Moncayo, 2020, p. 95).

Esta al parecer es una dificultad en varias organizaciones e instituciones de Ecuador, pues Espinoza *et al.* (2019), en el caso de la sede del Ministerio de Cultura y Patrimonio en Cuenca, establecen que hay dificultades con el uso eficiente de los recursos y la gestión. De manera puntual, los objetivos y metas no tienen indicadores de gestión, no existe un análisis de los riesgos, no se cuenta con un manual de procedimientos ni con barreras organizativas, lo que impide la adecuada comunicación y el cumplimiento del Reglamento General para Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventario del Sector Público. A esto se le suma, ante la ausencia de auditorías por parte del CGE, que “[...] no existe un criterio independiente, objetivo y viable, que valore las operaciones, programas y actividades efectuadas por la entidad en apego a los principios de eficiencia, eficacia y economía” (Espinoza *et al.*, 2019, p. 545).

En este mismo contexto, se presenta el trabajo realizado por Espinoza, Narváez y Erazo (2019), el cual tuvo como objetivo principal determinar las principales tendencias vinculadas con el fortalecimiento de los procesos de control interno en las entidades públicas, las fases para la realización de auditorías de gestión gubernamental y la necesidad de establecer sistemas de seguimiento sustentados en indicadores de desempeño, aplicado mediante la auditoría de gestión y el control interno en el Ministerio de Cultura y Patrimonio de la ciudad de Cuenca. Esta investigación surge por la necesidad de hacerle frente a una creciente exigencia que se ha establecido para el sector público, debido a que en el país se han puesto en práctica instrumentos y metodologías de auditoría de gestión a efectos de diagnosticar las capacidades con las que cuentan las entidades públicas para gestionar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos asignados.

Si bien, los sistemas de control interno supervisan los actos de la Administración pública, no menos importante es que también controla la profesionalización de los servidores públicos. Moreno *et al.* (2019) sostienen que la supervisión de la Administración pública depende en buena medida de cuán capacitados estén los funcionarios públicos y qué tan capaces sean de interpretar las normas jurídicas que regulan el control interno. A esto hay que sumarle lo que plantean Apolo *et al.*

(2019, pp. 573-4) en el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado de Zaruma, para quienes las deficiencias en el control interno parten, también, del desconocimiento de las funciones, la escasa normativa interna y la poca competencia del personal en la detección de errores internos. No obstante, la Ley Orgánica de la CGE destaca que entre los elementos de control está el factor humano, ya que las circunstancias “[...] sociales o culturales [son] necesarias para determinar la forma de ejercer el control como parte del desenvolvimiento cotidiano de los funcionarios gubernamentales” (Moreno *et al.*, 2019, p. 8).

Otras investigaciones recientes reportan los vacíos y límites de la normativa ecuatoriana. Por ejemplo, en el caso de los GAD la norma “[...] no define quién es el responsable de los controles internos y de medir la eficiencia, economía y eficiencia de los municipios” (Ponce *et al.*, 2019, p. 152), pese a que se menciona que todos los funcionarios públicos son responsables. El contralor general es quien designa a los auditores internos de un municipio, y los remueve de ser necesario, por lo que dependen tanto en lo técnico como en lo administrativo del ente de control. En síntesis, todas estas investigaciones tienen por trasfondo el uso de las TIC para mejorar los procesos de gestión interna cuya eficiencia dependerá del nivel de aplicación. En todo caso, la impronta del talento humano es el eje de cualquier cambio organizacional, en tal sentido, se coincide con lo planteado por Moreno *et al.* (2019) y Apolo *et al.* (2019).

### 3. Hallazgos en las encuestas

A continuación, se presenta los resultados de la aplicación del cuestionario de control interno al gerente y seis directores que conforman el CEE. En cada uno de los componentes se reflejan las debilidades y fortalezas de los procesos ejecutados en la organización, así, se logra determinar en qué áreas es necesario enfocar una mejora. Los resultados se detallan a continuación:

Tabla 3  
Resumen de la evaluación del sistema de control interno

Componentes del Sistema de Control Interno	Puntos esperados	Puntos alcanzados	% de cada componente	Grado de desarrollo
Entorno de control	20	15,41	77,07	Adecuado
Evaluación de riesgos	20	10,66	53,28	Insuficiente
Actividades de control	30	15,92	53,08	Insuficiente
Información y comunicación	15	8,68	57,86	Insuficiente
Seguimiento y supervisión	15	5,98	39,83	Incipiente
Calificación total	100	56,65	56,65	Insuficiente

Fuente: elaboración propia del autor (2021).

Como se aprecia en la tabla 3, de los cinco componentes del COSO, el que tuvo mayor puntuación fue el del entorno de control, con un 77,07 %, siendo el único componente que superó el margen del 70 % y que puede considerarse como adecuado. Por su parte, el componente de seguimiento y supervisión obtuvo 39,83 %, siendo el más bajo de los cinco con una evaluación de incipiente. Los tres componentes restantes (evaluación de riesgos, actividades de control e información y comunicación) tienen una calificación de insuficiente. La sumatoria de los cinco componentes alcanza el 56,65 % sobre 100, lo cual indica que los procesos en el CEE son insuficientes pues no alcanzan el mínimo de 70 % para ser considerado como adecuado.

En términos generales, es insuficiente el conocimiento que se tiene del concepto, alcance, objetivos y responsables del control interno. No obstante, la institución ha diseñado mecanismos prácticos para la rendición de cuentas que requiere ajustes para que pueda informar de los tiempos de gestión. Con base en estos resultados, se procede a disgregar los componentes para así detallar las causas que originan las debilidades detectadas y los efectos que ocasionan dentro de la organización. De igual forma, se propone una serie de estrategias y actividades necesarias.

### **3.1. Entorno de control**

La puntuación arrojada para este componente fue del 77,07 %, con un grado de desarrollo calificado de adecuado. En este componente vemos que el CEE aplica de manera correcta medidas consensuadas a fin de que las personas servidoras asuman las responsabilidades asignadas acorde con su nivel de autoridad, pese a que son medidas que se basan en la doctrina militar. Sin embargo, hay aspectos adecuados que pueden mejorarse, tales como generar un manual de ética acorde con la naturaleza del CEE, pese a que en las Fuerzas Armadas ya existe uno propio; levantamiento y actualización del sistema de control interno, aun cuando dentro de los procesos documentales hay una estructura orgánica, funcional con planificación estratégica y planes operativos; actualización de políticas y prácticas para la planificación y administración del talento humano. En este punto, la CEE cuenta con un estatuto organizacional que contiene las funciones y atribuciones del personal.

Aunque en el CEE existe una planificación previa y organizada de las actividades, el método organizativo presenta varias debilidades. Es por ello que se debe establecer un sistema adecuado de procedimientos para cada área, fortalecer y actualizar el manual de políticas internas y definir las líneas de supervisión y autoridad. Las debilidades comunes se encuentran asociadas en la elaboración de los perfiles diseñados para cada uno de los cargos en los diferentes niveles que no reflejan las responsabilidades y obligaciones que se deben cumplir en línea con las metas organizacionales y que no se aplican los incentivos suficientes para retener al personal calificado dentro de la organización. A los altos mandos les corresponde identificar los requisitos y las cualidades éticas del personal, requerimientos que deberán tomar en consideración en los procesos de reclutamiento.

El CEE debe aplicar algunas estrategias con miras a optimizar los elementos inmersos dentro de este componente, caso contrario, se espera afectaciones como incumplimiento de las metas trazadas a nivel gerencial y mala reputación de la imagen corporativa. Esto es síntoma de una mala comunicación interna, poca organización y escasa credibilidad, lo que puede desencadenar sanciones y multas a la institución. Para lograr el cumplimiento de tales elementos es necesario incorporar en la organización lo siguiente:

- Implementar el código de ética con el fin de promover la eficiencia laboral en todos los niveles y áreas de la institución, la integridad y valores éticos como el respeto, puntualidad, compañerismo, honestidad y compromiso. Este código debe ser amplio, servir de guía en la reducción de conflictos y proteger la imagen del CEE.
- Elaborar y difundir entre los funcionarios públicos el manual de procedimiento y responsabilidades.
- Diseñar e incluir un sistema de archivo para la gestión de los documentos soportes de la contratación de personal que incluya datos generales, perfil profesional, personal y académico de cada trabajador.
- Capacitar de forma constante al personal en diversas áreas como, por ejemplo, la ética profesional, trabajo en equipo, liderazgo y motivación, organización empresarial, entre otros.
- Establecer objetivos organizacionales claros considerando el perfil ocupacional, las funciones y metas.

### 3.2. Evaluación de riesgos

Los resultados obtenidos en este componente son del 53,28 %, lo que representa insuficiencia en este aspecto. La causa de estos resultados se debe a que, si bien el CEE realizó la identificación de riesgos, estos fueron hechos con base al análisis de la FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) que establecen peligros a nivel general sin cerrar el ciclo de la valoración y plan de mitigación de los mismos. El porcentaje expuesto se debe a que tal identificación de riesgos está elaborada en todos los departamentos de la entidad y sirvió de línea base para la planificación estratégica y anual. Sin embargo, no cumple el procedimiento de valoración, planificación y respuesta al riesgo para cerrar el debido proceso que manda la norma, de allí que no haya instrumentos que permitan identificar, evaluar, calcular y vigilar, de modo eficiente, los riesgos que puedan presentarse en la institución de distinta naturaleza, bien sea, relacionados con el fraude o con procesos operativos.

De igual manera, la organización no cuenta con lineamientos normativos establecidos en cada proceso. Los riesgos que existen al no ser detectados de manera oportuna pueden resultar en pérdidas económicas por fraudes, robos o de retrasos en las actividades, que, de igual forma, generan mayores costos. Dicho de otro modo, la CEE no se encuentra preparada para la toma de decisiones preventivas o correctivas necesarias.

Es necesario y fundamental que el CEE establezca objetivos que estén alineados con el direccionamiento estratégico y la normativa interna aplicable. Además, los objetivos tienen que ser específicos, medibles u observables, relevantes y temporales. En la identificación de los riesgos la organización debe considerar todos los niveles de amenazas y tomar acciones necesarias para responder ante estas, entendiendo su tolerancia y habilidad para funcionar y operar. Por último, existe un riesgo de fraude en las áreas de reporte financiero, actos ilegales, malversación de activos, entre otros, que puede darse mediante una administración sesgada, actos que motiven comportamientos fraudulentos, vulnerabilidad de la tecnología, manipulación de información, incapacidad de la administración para eludir controles y esquemas potenciales. Para evitar este tipo de acciones es necesario que la institución realice las siguientes acciones:

- Comunicar las decisiones tomadas por la gerencia a las diversas áreas de trabajo por medio de reuniones fijadas en memorandos.
- Realizar una planificación de los objetivos, normas y leyes de cumplimiento establecidas por organismos de control externos.
- Crear y disponer de mecanismos eficientes para identificar y evaluar los riesgos, tales como controles para el monitoreo de las actividades en cada dirección o departamento de la organización, con documentos que sirvan de soporte, evidencia y respaldo para promover el manejo efectivo de la información financiera y no financiera de la organización.
- Establecer procesos para el correcto análisis de los riesgos detectados que contenga la estimación de la relevancia potencial de los mismos y de esa manera determinar los controles y actividades para mitigarlos o erradicarlos.

### 3.3. Actividades de control

La puntuación arrojada en este componente fue del 53,08 %, con un grado de desarrollo calificado de insuficiente. Los resultados obtenidos reflejan la ausencia de actividades de control que ayuden a mitigar, detectar y corregir los principales riesgos para conseguir sus metas y objetivos. Es necesario establecer actividades de control o un sistema automatizado de las actividades, caso contrario, habrá retrasos en el cumplimiento de las metas. En relación con las estrategias sugeridas dentro de este componente, se presentan las siguientes:

- Incluir actividades de control en cada área de la organización que coadyuven a garantizar las respuestas y las actividades a cumplir para evaluar y eliminar los riesgos.
- Determinar el proceso que necesita implementar actividades de control y en las cuales se puedan presentar mayores riesgos y sean más vulnerables. Por ejemplo, en el área de compras públicas se deben establecer controles, seguimiento a la ejecución de obras y verificación de los parámetros de presentación de los proyectos.
- Determinar los procesos de control implementados en los diversos departamentos de la organización, de modo que sean suficientes para obtener seguridad y confiabilidad de los mismos.

- Establecer actividades integradas con la evaluación de riesgos y la ejecución de obras.
- Considerar la combinación de distintos tipos de actividades de control (preventivas y detectivas) y su aplicabilidad en casos concretos.
- Abordar la separación de funciones (registro, autorización, aprobación).

### 3.4. Información y comunicación

Los resultados que dejó este componente son del 57,86 %, con un grado de desarrollo calificado de insuficiente. La causa de estos resultados se debe a la inexistencia de manuales de gestión de la información, políticas de privacidad y niveles de acceso, *software* especializado para las comunicaciones (generación de reportes y estadísticas). Por otra parte, la información no fluye de manera multidireccional, sino que se concentra en los altos niveles de la organización. Los efectos que se pueden generar están relacionados con la incertidumbre y desconocimiento de las actividades laborales que le corresponden a cada responsable. La información y comunicación es un componente importante dentro del sistema de control, dentro de sus principios se establece que las entidades u organizaciones deben utilizar información relevante y de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno. Razón por la cual se propone a la institución lo siguiente:

- Tener un canal de información claro, oportuno y coherente.
- Manejar la información interna en los distintos niveles organizacionales, definiendo las responsabilidades y funciones de cada personal.
- Realizar reuniones con el personal al menos una vez por semana para direccionar los objetivos organizacionales e implementar acciones de mejora.

### 3.5. Seguimiento y supervisión

El resultado obtenido para este componente fue del 39,83 %, con un grado de desarrollo calificado de incipiente. Las causas que originan este resultado se encuentran en la falta de documentación que respalde la supervisión de cada proceso, evaluaciones no periódicas y ausencia de reportes e indicadores que no permiten una mejor evaluación de desempeño en los distintos niveles. La supervisión se lleva de manera visual y no genera una retroalimentación para las áreas de control ni para los responsables de los procesos. La falta de supervisión y seguimiento de los procesos, de forma adecuada y bien diseñados, impide evaluar el desempeño de los trabajadores y medir si están cumpliendo de manera efectiva con las labores encomendadas, lo cual afecta todo el sistema de control interno.

Teniendo en cuenta que este último componente fue el que menor puntuación obtuvo, y haciendo énfasis en que las actividades de supervisión deben orientarse a la selección, desarrollo y realización de evaluaciones continuas e independientes, para comprobar si los componentes del sistema de control interno están presentes y en funcionamiento, se sugiere a la organización lo siguiente:

- Evaluar y comunicar las deficiencias existentes en los diversos procesos, a fin de aplicar los correctivos pertinentes.
- Definir al personal encargado de supervisar las diversas actividades realizadas en la empresa.
- Desarrollar métodos de mejora continua, para evitar riesgos y optimizar los diferentes procesos.

#### 4. Conclusiones

Con base en la evaluación del sistema de control interno realizado a partir de la encuesta al comandante del CEE (con sede en Quito), como su máxima autoridad, y a sus seis directores, se pudo determinar el grado de cumplimiento de la norma de administración estratégica del sistema de control interno. Luego del análisis de los cinco componentes del COSO (entorno de control, evaluación de riesgo, actividades de control, información y comunicación, y supervisión) se pudo determinar que dicho control es insuficiente, ya que tiene un grado de desarrollo del 56,65 %. Se detectaron varias debilidades y falencias provocadas por la falta de controles internos. En este sentido, se puede afirmar que el grado de cumplimiento de la norma de administración estratégica del sistema de control interno del CEE apenas supera el 50 % de su desempeño.

Los hallazgos encontrados permiten concluir que para lograr una administración más efectiva se requiere revisar el cumplimiento de las metas institucionales, precisando todas aquellas debilidades que determinan la gobernabilidad existente y proponiendo recomendaciones favorables a la institución pública. La intención es disminuir sus falencias y mejorar o mantener sus fortalezas, enfocado en el COSO, en la reducción de los riesgos por los que atraviesa el CEE en la actualidad, lo cual elevaría su nivel de confianza y competitividad con una mejor ejecución de los procesos administrativos, todo esto basado en el uso y aprovechamiento de las TIC.

El resultado que arroja esta investigación aporta elementos que debe considerar el CEE y que están en sintonía con los exámenes de auditoría realizados por la CGE. Estos exámenes mostraron inconsistencias y puntos desfavorables en la organización, es por ello que la aplicación de las estrategias recomendadas a partir de este artículo podría brindar mejores resultados en el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. Un aspecto relevante a considerar es el cumplimiento efectivo de los principios establecidos en cada uno de los componentes del control interno señalados en el COSO. Es fundamental que se elaboren estrategias efectivas en conjunto con todo el personal con el propósito de promover la participación y el compromiso del equipo de trabajo.

En términos puntuales, los resultados reflejan lo siguiente: entorno de control, si bien la Norma de Administración Estratégica es implementada, esta no fue elaborada con base a la identificación de riesgos, ocasionando que la supervisión y los indicadores de gestión no sean efectivos en el cumplimiento de los objetivos planteados; evaluación de riesgos, si bien existe un informe previo a la elaboración de la planificación estratégica como parte del plan operativo anual, no constan

elementos como el plan de mitigación, valoración y respuesta a los riesgos como lo establece la norma de control interno de la CGE; actividades de control, hay ausencia de estas, por eso se recomienda el uso de las TIC y de un sistema automatizado que controle las actividades y funciones del personal. Si bien hay canales para procesar la comunicación, información y procedimientos de seguimiento y supervisión, la rotación del personal ocasiona que no se brinde seguimiento a los procesos planificados y a los tiempos para el logro de los objetivos.

Las herramientas utilizadas para el seguimiento no se encuentran unificadas, es decir, cada área tiene su propio método de control, además de que no existen soluciones tecnológicas ni manuales de gestión de la información que ayuden al fortalecimiento y la optimización de las actividades operativas y administrativas. El uso de las TIC en el CEE será vital en la medida que protegerá y salvaguardará la información institucional de los procesos de evaluación y control ante posible pérdida y fuga de los medios físicos que reposan en los archivos.

Por último, un elemento fundamental en el CEE es el recurso humano, por lo cual, para mantener niveles aceptables de cumplimiento y eficiencia de los objetivos y metas trazadas es necesario e imprescindible la capacitación y formación constante del personal. Este es el inicio para lograr la eficiencia organizacional, por lo que también es necesario tener en consideración los aspectos como el liderazgo, asociado con una buena planificación de actividades, seguidas del cumplimiento de los componentes del control interno. Hay un desconocimiento sobre cómo aplicar la norma tanto en la gestión y operaciones financieras, lo que lleva a un problema aún mayor: no se ha podido determinar si los objetivos institucionales del CEE se han cumplido o no.

## 5. Fuentes bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Publicado en Registro Oficial 449 del 20 de octubre. Montecristi.
- Apolo, G., Narváez, C., y Erazo, J. (2019). El control interno como herramienta de apoyo a la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Zaruma. *CIENCIAMATRIA*, 5(1), pp. 551-577. <https://doi.org/10.35381/cm.v5i1.280>
- Barragán, X. (2022). Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14), pp. 113-131. Recuperado de <https://n9.cl/xgzrg>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Factores de incidencia del gobierno electrónico en los procesos de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública local del Ecuador* (Tesis de grado doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Brito, M. (2018). El riesgo empresarial. *Universidad y Sociedad*, 10(1), pp. 269-277. Recuperado de <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/806>
- Caraguay, S. (2020). Aplicación de informática forense en auditorías gubernamentales para la determinación de indicios de responsabilidad penal con delitos informáticos en Ecuador, México y Perú, 2007-2019. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 2(11), pp. 135-153. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n11.2020.178](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.178)

- Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission [COSO] (2020). About us: Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. Recuperado de Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission. <https://www.coso.org/Pages/aboutus.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2013). Marco Integrado de Control Interno. Modelo COSO. Instituto de Auditores Internos de España. Recuperado de [https://auditoresinternos.es/uploads/media\\_items/coso-resumen-ejecutivo.original.pdf](https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/coso-resumen-ejecutivo.original.pdf)
- Contraloría General del Estado [CGE] (2014). Normas de control interno de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial Suplemento 87 del 14 de diciembre. Quito.
- Cruz, J. (2020). La auditoría en entorno covid-19. Uso de tecnología y enfoque de riesgos. *PODIUM*, (38), pp. 67-86. <https://doi.org/10.31095/podium.2020.38.5>
- Espinoza, A., Narváez, C., y Erazo, J. (2019). El control gubernamental a través de la auditoría de gestión bajo los ejes de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. *CIENCIAMATRIA*, 5(1), pp. 533-550. <https://doi.org/10.35381/cm.v5i1.279>
- Federación Internacional de Contadores [IFAC] (2012). *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*. Federación Internacional de Contadores.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Marco internacional: buen Gobierno de la entidad en el sector público*. Federación Internacional de Contadores.
- García, X., et al. (2019). Control interno a la gestión de créditos y cobranzas en empresas comerciales minoristas en el Ecuador. *Espirales Revista Multidisciplinaria de investigación*, 3(26), pp. 14-27. <https://doi.org/10.31876/re.v3i26.456>
- López, A., Cañizares, M., y Mayorga, M. (2018). La auditoría interna como herramienta de gestión para el control en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Morona Santiago. *Cuadernos de Contabilidad*, 19(47), pp. 80-93. Recuperado de <https://n9.cl/9e0b8>
- Lozano, G., y Tenorio, J. (2015). El sistema de control interno: una herramienta para el perfeccionamiento de la gestión empresarial en el sector construcción. *Accounting power for business*, 1(1), pp. 49-59. [https://revistas.upeu.edu.pe/index.php/ri\\_apfb/article/view/896](https://revistas.upeu.edu.pe/index.php/ri_apfb/article/view/896)
- Mayorga, M., Álvarez, G., y Mayorga, L. (2018). Procedimiento para diagnosticar el componente social en la auditoría de gestión de cajas de ahorro. *Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 5(1), pp. 66-76. Recuperado de <https://n9.cl/7subs6>
- Mayorga, M., y Llagua, V. (2018). La evaluación del sistema del control interno como soporte estratégico en la gestión de objetivos en las finanzas populares del Ecuador. *Apuntes Contables* 21, pp. 117-126. <https://doi.org/10.18601/16577175.n21.09>
- Mendoza, W., et al. (2018). El control interno y su influencia en la gestión. *Revista Científica Dominio de las Ciencias*, 4(4), pp. 206-240. Recuperado de <https://n9.cl/fua9k>
- Moncayo, J. (2020). Auditoría económico-financiera y su incidencia en el control interno del FCPC-Fondo de Cesantía y Jubilación de Docentes de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo. Período 2018-2019. *Revista de Ciencias Sociales y Económicas*, 4(2), pp. 88-99. Recuperado de <https://revistas.uteq.edu.ec/index.php/csye/article/view/374>

- Moreno, P., Robles, G., y Arandía, J. (2019). Sistema de control interno y profesionalización de los servidores públicos en Ecuador. *Revista Dilemas Contemporáneos*. Edición especial, junio. Recuperado de <https://n9.cl/o5hi9>
- Ponce, V., Ferraira, C., y Townsend, J. (2019). Comparación de la normativa de control interno y externo municipal entre Ecuador y Argentina. *Revista CEA*, 1(IV), pp. 142-160. Recuperado de <https://revistas.uns.edu.ar/cea/article/view/2456/1328>
- Quinaluisa, N., *et al.* (2018). El control interno y sus herramientas de aplicación entre COSO y COCO. *Cofin Habana*, 12(1), pp. 268-283.
- Rojas, W., *et al.* (2018). Componentes del control interno en pequeñas y medianas empresas. *Revista científica multidisciplinaria arbitrada Yachasun*, 2(3), pp. 1-8. <https://doi.org/10.46296/yc.v2i3.0009>
- Serrano, P., Señalín, L., Jaramillo, F., y Herrera, J. (2017). El control interno como herramienta indispensable para una gestión financiera y contable eficiente en las empresas bananeras del cantón Machala (Ecuador). *Revista Espacios*, 39(3), pp. 30-39. Recuperado de <https://n9.cl/3vtdg>

# Revolución informacional, cuestión social y ampliación de la asistencia en Uruguay a principios del siglo XXI

*The information revolution, social issues and the expansion of assistance in Uruguay at the beginning of the 21<sup>st</sup> century*

Alejandro Gabriel Mariatti Acosta

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales en la  
Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico: [alejandro.mariatti@cienciassociales.edu.uy](mailto:alejandro.mariatti@cienciassociales.edu.uy)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1138-3794>

*Recibido: 30-noviembre-2021. Aceptado: 24-febrero-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

## Resumen

Este artículo reflexiona sobre la política de las asignaciones familiares en Uruguay. Está vigente desde 1943, fue ajustada mediante el uso de las tecnologías y modificada en sus principios originales en 2005, con la llegada del Gobierno del Frente Amplio. Al mismo tiempo, se busca analizar cómo el desarrollo tecnológico, mediante el instrumento de Índice de Carencias Críticas (ICC), que tiene por propósito elegir a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica que le son entregadas las asignaciones familiares, modificó la Administración pública uruguaya, las relaciones laborales y la organización del trabajo. En términos metodológicos se revisan leyes de 1943, 2005 y 2007, además de fuentes secundarias de apoyo que evidencien el tipo de personas beneficiarias y recorrido de las asignaciones. La incorporación de las tecnologías tiende a despolitizar la pobreza, mientras que la vigilancia y supervisión de las asignaciones recae en el operador terminal, quien se encarga de la supervisión del *software* y recolección de los datos digitales.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 39-58.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.268](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.268)



**Palabras clave:** asignaciones familiares, Frente Amplio, Índice de Carencias Críticas, política socioasistencial, pobreza, revolución informacional.

### Abstract

This article analyses the policy of family allowance (cash transfers) in Uruguay. This mechanism first appeared in 1943; in 2005, during the Frente Amplio government, the use of new technologies brought adjustments to this policy and its original principles. This paper studies how technological improvements and the use of the Critical Deprivation Index (CCI) —whose purpose is to select households in a situation of socioeconomic vulnerability that receives family allowances— have modified the Uruguayan public administration, labour relations and the organization of work. The methodology reviewed laws from 1943, 2005, and 2007 and supporting secondary sources provided evidence on profiling changes and the course of allocations. Arguably the incorporation of technologies depoliticizes poverty because monitoring and supervision of allowances correspond to the agent overseeing the software operation and the collection of data.

**Keywords:** family allowances, Frente Amplio, Critical Deprivation Index, social assistance policy, poverty, information revolution.

## 1. Introducción

Se cumple, en este 2022, ciento cincuenta y ocho años de la conquista de la reducción de la jornada laboral a cargo de los trabajadores ingleses; se trata de la primera conquista de la economía política del trabajo sobre la economía política del capital. La política, como actividad y poder negociador, fue la mediación extraeconómica mediante la cual la clase obrera impuso reglamentaciones al capital (Mariatti, 2018). Por lo tanto, la pretensión del gran capital es clara: destruir cualquier traba extraeconómica a sus movimientos (Netto y Braz, 2011).

Durante el siglo xx, se consolidó la “ampliación de los Estados” en los términos planteados por Gramsci (Coutinho, 1992). Los trabajadores, como clase organizada, irrumpieron en la escena pública siendo interlocutores de hecho, ampliando un espacio para la negociación, creando sindicatos y formando partidos políticos. Esto representó una batalla por la hegemonía y una disputa por la ampliación de la ciudadanía y la regulación del capitalismo que tuvo, en la posguerra y para los países centrales, ejemplos de Estados de bienestar.

En los últimos años, la humanidad asiste a un desmonte y agotamiento del modelo de crecimiento anterior. El ajuste que la recomposición productiva demanda e impone avanza sobre aquellas conquistas y despolitiza la cuestión social. El contexto actual refleja la manera en la que la “revolución informacional” (Lojkine, 1995) amplió las posibilidades para el avance de la mundialización de la economía capitalista. El sentido que orienta este desarrollo está basado en fundamentos neoliberales que han alimentado la reestructura pública, las privatizaciones, las políticas sociales focalizadas y los ajustes, con el respaldo del Consenso de Washington de la década de 1990.

El nuevo orden civilizatorio, como fue denominado por Dardot y Laval (2009), que hace parte de la mundialización de la economía capitalista, desató procesos peculiares sobre las decisiones nacionales, la resistencia y la regulación. En Uruguay, por ejemplo, las relaciones productivas, la protección social y las expresiones de lucha inician en la década de 1940 y tiene un punto álgido en la década de 1970, cuando la tasa decreciente de lucro acorraló al capitalismo y obligó a los Gobiernos de turno a realizar una serie de ajustes en política social, económica, entre otras (Olesker, 2001; Notaro, Álvarez y Failde, 1984). La búsqueda de mercados y mano de obra barata, en el marco de la geopolítica internacional, hicieron que en Uruguay y algunos países de la región (Bolivia, Argentina, Chile) llegaran al poder dictaduras civiles-militares en el marco de una fuerte represión política por parte de Estados Unidos mediante el Plan Cóndor.

Este es el contexto internacional y nacional en el que emerge la prestación económica conocida como asignaciones familiares en Uruguay. Estas asignaciones, que surgen en 1943 mediante la Ley 10.449, estuvieron dirigidas, en principio, a los empleados formales con hijos o menores a cargo, y se convirtió en un programa de transferencia monetaria condicionada (PTMC) dirigida a reducir la “vulnerabilidad” de ciertos hogares en 2005. En relación con los PTMC,

Estos programas emergieron en el momento en que los efectos sociales regresivos de las políticas neoliberales de 1990 se hicieron sentir sobre la población más vulnerable. Se trataba, entonces, de iniciativas que se propusieron atender tales problemas en sus múltiples dimensiones transfiriendo renta y, al mismo tiempo, condicionando su recepción al cumplimiento de ciertos requisitos destinados a elevar el capital humano y con el propósito de alterar el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza (Vecinday y Caballo, 2022, p. 58).

Las asignaciones familiares transformaron su alcance, fundamento y población objetivo, ya que emerge siendo una prestación para el empleado, obrero o peón y se convierte en un programa de asistencia social. En Uruguay, desde 1958 se presentó un lento proceso que fue despolitizando la protección social siguiendo la tendencia de individualizar la pobreza.

Si bien, esta prestación tuvo varias modificaciones a lo largo de estas décadas, ninguna fue tan sustancial como la ocurrida a partir de 2005, ya que las asistencias perderán en su totalidad su vínculo con el mundo laboral y se reperfilará como asistencia a la pobreza. En la Ley 17.866 de 2005, que crea al Ministerio de Desarrollo Social (Mides), se consolida la utilización del concepto de “vulnerabilidad” para identificar o referirse a la población posible de ser beneficiaria de sus programas, como lo indica en su artículo 9 literal D:

Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales (Ley 17.866, artículo 9, literal D).

La complejidad que implicó la medición de la “vulnerabilidad” promovió el ingreso de la tecnología y, sobre todo, la utilización de un almacén electrónico (Data Warehouse). En particular, la tecnología ofreció la construcción de una nueva modalidad que procuró reducir el margen de manejo discrecional o clientelar de los fondos públicos. Por último, la creación por parte de expertos de un índice capaz de medir las carencias críticas (ICC), representa el gran salto ordenador y orientador de la política asistencial, logrando una ampliación de la cobertura y mayor eficacia para dirigir la asignación del beneficio. Esto impacta en la subjetividad del beneficiario, el despliegue de la protección social y en las profesiones destinadas a ejecutar la asistencia.

Por todo lo anterior, este artículo contiene una búsqueda exploratoria del proceso de reperfilamiento realizado del sistema de asignaciones familiares. Se busca reconstruir y comprender el sentido que lo orienta y modifica, en especial, la manera en la que la tecnología irrumpió y adquirió relevancia para la ampliación de la asistencia a partir del ICC durante el primer Gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Sería la primera vez que un partido político popular y progresista, Fundación del Frente Amplio, conformado por una coalición ideológica (Partido Comunista, Partido Socialista, Democracia Cristiana, entre otros) llega al poder presidencial.

El diagnóstico sobre el manejo de la asignación de recursos y beneficios de modo clientelar hizo parte de la campaña electoral del Frente Amplio como un mecanismo para tomar distancia de los Gobiernos anteriores, conformados por partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), y para poner fin a la corrupción. No obstante, la implementación de los PTMC del Gobierno progresista solo fue posible ejecutarlos mediante una notable incorporación de tecnologías propias del desarrollo digital e informacional.

El valor del Data Warehouse en el manejo de las asignaciones durante este primer Gobierno fue fundamental. Esta mediación informática fue la solución a problemas como la integración, manipulación y calidad de los datos, además del acceso a los mismos. El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) permitió la ampliación de la cobertura de la asistencia como no había ocurrido antes y, a la vez, sirvió como un sistema de vigilancia perfecta para valorar en línea la permanencia o no de cada beneficiario y cada hogar. Ganaron en precisión y velocidad. Los sistemas de información operacionales dan soporte a los procesos de *big-data*, universo que permitió el desarrollo del capitalismo de las plataformas digitales (Srnicek, 2018).

La incorporación de tecnologías en la asignación de recursos desde el Mides fue una expresión de racionalidad y justicia que contaba con el apoyo ciudadano, formaba parte de la lucha contra la corrupción y la discrecionalidad clientelar con que los partidos políticos gobernaron con anterioridad. Pero también fue expresión de un límite impuesto desde el mercado de empleo, desde las corporaciones empresariales, colocando la exhaustiva decisión técnica (informática y tecnología) para no incidir ni inhibir la búsqueda de empleo, de acuerdo con el

valor del trabajo según las necesidades del capital. Era necesaria una frontera infranqueable que la tecnología tenía la obligación de custodiar, para que no sea traspasada. El Gobierno progresista discutió si estos beneficios representaban o no un estímulo para la búsqueda de empleo (*El Observador*, 2011).

Esta investigación tiene por base una metodología documental que incluye la normativa y fuentes secundarias. Entre las fuentes normativas se encuentra la Ley 10.499 de 1943 sobre “Negociación colectiva. Consejo de salarios. Creación”, la Ley 17.866 de 2005 sobre “Creación del Ministerio de Desarrollo Social” y la Ley 17.277 de 2007 sobre “Asignaciones Familiares”, además de los informes de evaluación del Mides sobre las asignaciones familiares. También fue de gran utilidad la consulta en línea de fuentes secundarias, tesis y artículos indexados y documentación periodística que abordan el objeto de estudio. Fue necesaria la secuenciación, el análisis y la interpretación de datos estadísticos, para comprender tendencias y comparar procesos de largo aliento. Todo ello con la articulación del marco teórico y las teorías de alcance medio que permitieron organizar el texto y la presentación del caso.

La recolección de los datos nunca desatendió el hecho de que “[...] un dato nunca es verdadero en sí mismo, sino que tiene utilidad o pertinencia en relación con una problemática, con una teoría y con una técnica, en suma, con una investigación” (De Bruyne, Herman & Deschoutheete, 2005, p. 210). Más allá de su riqueza, los datos nunca alcanzarían a responder de forma adecuada a cuestiones para las que no fueron construidos (*ibid.*). La construcción de los datos supuso esquemas conceptuales que incluyen teorías que sirven de base. La comprensión de los datos se hizo a partir de un análisis que buscó una significación particular en términos socio-históricos al conjunto de mediaciones como síntesis de múltiples determinaciones.

Con relación al objeto de estudio, se procuró apuntar a los orígenes, el proceso de redefinición y las modalidades del sistema de asignaciones familiares desde 2005 y hasta comienzos del siglo XXI, sin desatender el significado como desarrollo histórico y como parte y expresión del proceso de modernización que desata un inédito dinamismo de dicha política social. La construcción del objeto ha sido en todo momento entendida como un proceso dinámico que no tiene un final más que formal y en el que los límites de las distintas etapas de trabajo son siempre fronteras débiles. La consolidación del reperfilamiento de las asignaciones familiares forman parte de un complejo proceso de mediaciones políticas. Indagar sobre las causas internas de este reperfilamiento y su desenvolvimiento, sus fundamentos, la fuente de su movimiento, sus contradicciones, su razón de cambio y sus similitudes supone alcanzar el análisis “del alma viva” (Netto, 2004, p. 120) de este proceso. En todo momento se busca la reproducción ideal del proceso inmanente que hace al desenvolvimiento de la sociedad, o mejor dicho desde “[...] la ‘Economía Política’, como la ciencia de las leyes sociales de la actividad económica” (Braz y Netto, 2011, p. 38).

Este artículo se compone de seis apartados en los que, en primer lugar, se hace una presentación global del avance de la revolución informacional que forma parte de la crisis de superacumulación y que, a la vez, permite el despliegue de programas masivos para la asistencia social. Luego de esto, se expone el impacto que tuvo en Uruguay la crisis global de los años 1970 y cómo la tendencia global de ajuste y reforma del Estado formaron parte de la recomposición de la tasa de lucro. En la tercera y cuarta parte se plantea la discusión de cómo se reperfiló el sistema de las asignaciones familiares y de qué manera el ICC fue un instrumento tecnológico que ayudó a identificar a la población objetivo de las nuevas asignaciones ejecutadas por el Mides. En la quinta parte se realiza un análisis de los hallazgos y, por último, las conclusiones.

## 2. Revolución informacional

Las guerras y el comercio, o las guerras que desata el comercio, han formado parte del movimiento permanente del desarrollo tecnológico. En este sentido, y a partir de un vertiginoso proceso de transformación tecnológica de mediados del siglo xx, la forma en la que se establecen las relaciones personales y sociales está relacionada de manera muy cercana con este avance. Por ende, debe considerarse el impacto que produjo como mediación la revolución informacional (Lojkine, 1995) para la implementación de los PTMC en América Latina, entre otras cosas, como medio para ampliar la cobertura social.

El escenario actual evidencia un alto desarrollo de las TIC. Algunos autores identifican este desarrollo como la expresión de una modalidad de capitalismo de plataformas (Srniczek, 2018) con empresas digitales, aplicaciones telefónicas y algoritmos informáticos que ofrecen servicios. La creación de *software* destinado a organizar la producción eleva la productividad e intenta aprovechar al máximo el tiempo de producción.

La llegada de las primeras empresas digitales multinacionales hizo que algunas de ellas gozaran por momentos del monopolio, logrando lo que se conoce como “arrastre o efectos de red” y colocándose en lugares privilegiados para comerciar (Srniczek, 2018). La gobernabilidad algorítmica (Sadin, 2018), las aplicaciones digitales, la uberización del trabajo (Antunes, 2021; 2018), la creación de inteligencia artificial capaz de alimentarse de las elecciones de los propios usuarios, la revolución 4.0 y el manejo de enormes bases de datos (*bigdata*), todo ello forma parte de este nuevo proceso (Huws, 2014; Srniczek, 2018; Bombonati, Gonsales & Accorsi, 2019).

La computadora actual nace de una demanda del complejo militar estadounidense a finales de la Segunda Guerra Mundial. Su surgimiento es “[...] una condición material esencial para la elevación de la productividad del trabajo en todas las esferas de la vida” (Lojkine, 1995, p. 50). Su preocupación por la eficiencia despliega un arsenal de nuevas posibilidades para administrar el trabajo y el tiempo de la producción, en cualquier rubro. Este avance se encuentra en sintonía con la necesidad de reducir costos, siendo expresión, al igual que el toyotismo, de esa

búsqueda incesante por hacer el trabajo humano más barato y los servicios más eficientes. “Todos nuestros inventos y progresos parecen dotar de vida intelectual a las fuerzas materiales, mientras reducen la vida humana al nivel de una fuerza material bruta” (Lifshitz, 1981, p. 124).

El desarrollo luego de la recesión de 1970 promovió la mundialización económica para recomponer la tasa de ganancia (Mandel, 1990). Se cuestionó la regulación estatal clásica (Giddens, 2000) y se desató una batalla por el costo del trabajo (Antunes, 1998). La consigna neoliberal fue la de barrer del mercado cualquier regulación externa (Netto y Braz, 2011), despolitizarlo (Bourdieu, 2001; Zizêk, 2001), quitarle aquellos mojones de negociación que habían funcionado para ampliar la ciudadanía de los trabajadores. En este sentido, el mundo del trabajo fue y es escenario de transformaciones permanentes: “[...] para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la cuestión social” (Netto, 2003, p. 155).

Esta cuestión social es alimentada de forma permanente por este proceso. Por eso surge la necesidad de flexibilizar la legislación laboral, aumentar la productividad y reorientar la organización del trabajo, desterritorializándose y uberizándose (Antunes, 2009; 2018; 2021). La crisis de recesión generalizada de las economías centrales en la década de 1970 acompaña con su freno el apelo a nuevos modelos de producción y asistencia, influenciados, en grado notorio, por perspectivas neoliberales y tendientes a la focalización en relación con la política pública y social.

Esta elevación, propia de tiempos de flexibilización, desarrolla hasta el límite todas las condiciones y posibilidades del trabajo: “[...] lo que distingue una época económica de otra es menos lo que se fabrica que el modo en que se fabrica, los medios de trabajo por medio de los cuales se fabrica” (Marx apud Lojkine, 1995, p. 51). Sería un sello del tiempo la presencia tan recurrente de la tecnología digital. La acción transformadora es la combinación de trabajo vivo y muerto. El trabajo vivo con una interdependencia de las funciones cerebrales y manuales, es mediada en la praxis con instrumentos. Los hombres “[...] se sirven de las propiedades mecánicas, físicas, químicas, de algunas cosas para hacerlas actuar como fuerzas sobre otras cosas [...]” (Franklin en Lojkine, 1995, p. 55).

Al mismo tiempo, “[...] por más alienante que sea la máquina, no es nada sin el trabajo humano que resucita al trabajo muerto acumulado” (Lojkine, 1995, p. 56). La automatización de finales del siglo xx es un proceso simétrico a aquel vivido en la época del maquinismo en plena Revolución Industrial. Este nuevo tiempo de revolución informacional acentúa dos características,

[...] las nuevas funciones cerebrales objetivadas en la máquina no remiten más a funciones manipuladoras (de la mano), y si a funciones sensorio-reflexiva, que interviene en la dirección-vigilancia de los procesos autonomizados; la flexibilidad y la integración de esas máquinas se opone a la rigidez o la segmentación-parcialización del sistema mecánico (Lojkine, 1995, p. 107).

Lojkine (1995) explica que el pasaje del instrumento a la máquina-herramienta opera como inflexión fundamental en la naturaleza de las fuerzas productivas humanas una vez que la fuerza física manipuladora (de la mano) es sustituida por fuentes de energía exteriores al hombre. Esta fuerza es cada vez más guiada por la *mano inteligente* (Lojkine, 1995, p. 58).

[...] los nuevos medios informáticos de trabajo abren una nueva era en la historia de la humanidad; y de la objetivación, por la máquina, de funciones abstractas, reflexivas, del cerebro – no más funciones cerebrales ligadas a la actividad de la mano (Lojkine, 1995, pp. 63-64).

Esta revolución informacional metamorfoseó el tiempo y el espacio de la producción. La invención del instrumento que libera la mano es inseparable de la liberación que significa en términos de manipulación de información y símbolos –dice Lojkine–,

[...] las revoluciones tecnológicas anteriores [...] siempre combinaron, de hecho, un modo específico de transformación de la naturaleza material con un modo específico de tratamiento de la información [...] la constitución de la división del trabajo manual y trabajo intelectual, fundamento de las sociedades de clases (Lojkine, 1995, pp. 109-110).

Siguiendo a Lojkine, dos innovaciones que provienen de la ciencia han sido la base de la revolución informacional. Por un lado, los progresos de control de la materia y, por otro, la elaboración de nuevos medios de tratamiento de la información. Los nuevos lenguajes informáticos, la telemática, serían imposibles de pensarse sin los progresos decisivos del control sobre la materia prima como el silicio, el coltán, que ha desatado un baño de sangre en Congo, los materiales transconductores o las fibras ópticas que permiten conexiones largas en extremo (1995, p. 114). “Se espera de esta integración costos de producción más bajos [...] ganando confiabilidad y rapidez” (Lojkine, 1995, p. 114).

La influencia de la revolución informacional ha sido tanta que ha penetrado la gestión pública, aliado a un fuerte proceso de revisión de la gestión y el gasto público. La incorporación de sistemas de Data Waterhouse permitió la valoración diagnóstica de situaciones personales y familiares, con mucha velocidad, ampliando las posibilidades de administración del sistema de asignaciones familiares y otorgándole legitimidad frente a la población que de ese modo desestimaba una valoración del tipo clientelismo tradicional. En tal sentido, todo este despliegue tecnológico formó parte del proceso de reforma gerencial, con implicancias para con las políticas sociales (Mariatti y Vecinday, 2018).

### 3. Reforma y gerenciamiento de la Administración pública en Uruguay

El fundamento teórico de la reforma de la Administración pública, posdictadura cívico-militar en Uruguay hacia 1985, fue la construcción de un Estado eficiente que privilegiaba una modalidad fundada en procedimientos y utilización de

instrumentos que midan resultados: “[...] existe el convencimiento de que los problemas de la Administración Pública deben ser encarados a partir de un conocimiento valorativamente neutro y objetivo, válido más allá de cualquier posicionamiento político” (Narbondo y Ramos, 1999, p. 46).

En 1990 el Gobierno del Partido Nacional comenzó a implementar el Programa de Inversión Social (PRIS) desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La lógica representativa de este proceso era “[...] la primacía de criterios técnicos en la formulación de políticas sociales en detrimento de aquellos de naturaleza política” (Midaglia, 1998, pp. 79-80). Desde su enfoque neoliberal, que presenta en todo momento la necesidad de desregular o correr del medio todo lo extra mercado, intentaba eludir la negociación político-legislativa, por medio de la ejecución directa desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Esta oficina fue pensada para que algunos proyectos e iniciativas no necesiten de la decisión parlamentaria. Entonces, de ese modo, separada del Poder Legislativo, de la burocracia estatal-sindical articulada con los partidos de izquierda opositores al Gobierno y del clientelismo tradicional (Midaglia, 1998), la implementación del PRIS no tuvo freno. De alguna manera evitó tener que ceder a las presiones corporativas, y desde la tecnocracia trataba de ceñirse al recetario neoliberal del Consenso de Washington.

La OPP intentó una forma de acción desconcentrada, encontró un mecanismo para operar de manera rápida y esquivar el marco institucional centralista recurriendo a espacios de libertad creados por fuera de la burocracia como un atajo (Midaglia, 1998, p. 90). Forman parte de este proceso la revolución informacional, el avance de la automatización y la nueva gestión administrativa de gerenciamiento empresarial que legitiman el interés de incorporar la tecnología a la gestión pública. En este marco, se buscó jerarquizar los parámetros de eficiencia tomando distancia con el clientelismo y evitando caminos discrecionales en la ejecución de fondos públicos.

Este modelo, inspirado en las transformaciones organizacionales de las empresas privadas, busca transformar la forma burocrática piramidal de la Administración pública, promoviendo su flexibilidad. Esta reforma pone en duda a la burocracia clásica weberiana, de la cual rescata solo un elemento: la profesionalización de un núcleo estratégico de funcionarios en el centro del Estado (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 1998). Este tipo de respuesta, siendo un producto de los indiscutidos años de hegemonía neoliberal, ha sido perfeccionado a inicios de siglo xx en Uruguay.

En 2005 ocurre en Uruguay un cambio de gobierno peculiar, pues inaugura la llegada a la presidencia de la colación de izquierda, Frente Amplio. Esta coalición llevó adelante nuevos planes que requirieron la creación de una nueva institucionalidad: el Mides. Esta creación expresó un notorio énfasis en la evaluación de los resultados y el monitoreo de procesos, sumado a requerimientos de saberes y nuevas profesiones que otrora no formaban parte de la implementación e intervenciones asistenciales.

Desde principios y orientaciones característicos de la producción de mercancías, la denominada reforma gerencial ha sido promovida para transformar la Administración pública. La creación de un nuevo ministerio encargado de lo social cumplirá funciones de articulador de las políticas sociales a escala nacional. Con esta nueva construcción institucional, la propuesta de atención al desempleo y al pauperismo pasa a tener una nueva puerta para atender a la población identificada con el ICC positivo.

#### 4. Asignación familiar en Uruguay

Al referirse al sistema de protección social en Uruguay y, sobre todo, a las políticas de transferencia de renta, un lugar destacado ocupa en la historia nacional las asignaciones familiares. Su origen se remonta a 1943, como parte de una Ley de Consejos de Salarios, Ley 10449. En esta ley se establece que por cada hijo legítimo de hasta 14 años de un empleado, obrero o peón formal se entregará una compensación, extendiéndose hasta los 17 años en caso de que el menor continuara con sus estudios secundarios o preparatorios. El administrador de la compensación será el trabajador, pero, el tributario de la asignación será el hijo.

La asignación surge como un beneficio destinado a los hijos de los trabajadores, por lo tanto, compensatorio de las relaciones de clase. Los primeros veinte artículos de dicha ley se refieren a la dimensión laboral, regulando las potestades de empleados y patrones. Estos (patrones y empleados) son los términos utilizados en la propia redacción de ley para referirse a los sujetos involucrados en el conflicto distributivo y la cual nace como una negociación política de “regulación extra económica” (Braz y Netto, 2011). En ella se describe la normativa sobre el salario mínimo a percibir.

*A posteriori*, la Ley 15.950 es centralizada, se crea el Consejo de Asignaciones y amplía el beneficio a los trabajadores rurales. En la dictadura cívico-militar (1973-1985) pasó al ámbito del Ministerio de Trabajo, ampliando el beneficio a los empleados públicos. En 1980, con la Ley 15.084 se incorpora la cobertura de todos los hijos menores de edad de trabajadores cuyos ingresos no superasen el tope exigido. Más adelante, en el Gobierno del presidente Julio María Sanguinetti (1995-2000) se extiende a “hogares de menores recursos”.

En este momento y, con esa decisión, se desmarca el beneficio del vínculo o relación laboral. Allí empieza un proceso de focalización del beneficio: primero con la Ley 17.139 en 1999 y luego con la Ley 17.748 en 2003. La extensión de 2003 fue en parte por la crisis económica y financiera del país, la caída estrepitosa del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la escala de la relación deuda/producto interno bruto (PIB) cercanos al 100 %. “Las reservas del Banco Central [...] llegaron al nuevo piso récord histórico de 488 millones de dólares al martes 11 [...]” (Steneri, 2011, p. 52). La gravedad de la crisis era tal que “[...] en 2004 la deuda externa uruguaya era equivalente al total del PBI ‘unos trece mil millones de dólares aproximadamente’” (Frega *et al.*, 2008, p. 238).

En 2005 se consolida, por medio del triunfo del Gobierno del Frente Amplio, la ampliación de la asistencia. En primer lugar, se implementó un PTMC llamado Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) y la creación de una Tarjeta de transferencia electrónica de montos de dinero llamada Uruguay Social (TUS). Estos dos programas se dieron en los primeros dos años de Gobierno (2005-2007). *A posteriori*, en 2008, por medio de la asignación familiar en el marco de lo que se conoció como Plan de Equidad, se dio continuidad a los programas anteriores, pero con modificaciones.

Una vez cumplido el período de los dos años destinado al desarrollo del Panes, este primer impulso de asistencia es reordenado con base a los nuevos criterios que nacieron con la creación de la Asignación Familiar del Plan de Equidad (Afampe). Desde esta iniciativa, con la Ley 18.227 de 2007, se buscó priorizar la niñez y tomando un camino que renueva la tradicional prestación e incorpora, como nunca, altos niveles de tecnificación para implementarlo. Según Pierson (2006, pp. 61-6), se implementará un “recalibración”, ajustando objetivos y demandas, como racionalización y actualización de un programa anterior. Uruguay tuvo un sostenido crecimiento del PIB desde 2004 hasta 2011. Sin embargo, si se compara el gasto en PTMC, el presupuesto asignado resulta muy bajo. Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad representan el 0,48 % del PIB (Mariatti, 2016), lo que la ubica como política residual.

La ampliación del beneficio, más allá de quienes tenían un empleo como en la Ley original 10.449 de 1943, obligó a construir una nueva categoría que llevará por nombre “vulnerable”. El vulnerable es el sujeto merecedor de la transferencia y este merecimiento le será asignado por medio del ICC, que consiste en un programa que mide a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La Ley 18.227 de 2007 da origen al sistema de asignaciones familiares a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad que sirve las prestaciones monetarias por intermedio del Banco de Previsión Social. Vulnerabilidad en sí misma, sin vulnerador ni vulnerado, no significa nada, no es posible reconstruir el conflicto histórico de clases o la totalidad dialéctica de ese modo. Por eso, será lo que el ICC pueda “medir”.

## 5. El Índice de Carencias Críticas (ICC)

La búsqueda de población con características de “vulnerabilidad” habilitará la concreción de un algoritmo creado para la ejecución de estos PTMC en Uruguay. Su fin es confirmar la admisión del beneficiario a partir del ICC. Este instrumento fue creado por expertos en economía para identificar la población objetivo (elegibles) de los programas que ejecutará el Mides (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo [Dinem], 2013). Algunos otros detalles del surgimiento del ICC se evidencian a continuación:

El Índice de Carencias Críticas (ICC) fue elaborado en 2008 por el IECON (Instituto de Economía de la Universidad de la República) utilizando la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, en base a lo discutido en la Comisión de

Seguimiento del Plan de Equidad conformada por: Mides, Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su antecedente directo fue el instrumento de selección de la población objetivo para el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Dinem, 2013, p. 11).

En esa selección de beneficiarios se expresa la dualización de la protección social. Hay una identificación, medible y admisible como fenómeno, que dará encuadre a las políticas dirigidas desde el Mides para población con carencias críticas.

El método propuesto para diseñar el instrumento de focalización se inscribe dentro de los mecanismos de comprobación sustitutiva de medios de vida, y supone la elaboración de un modelo estadístico para estimar la probabilidad de que un hogar pertenezca a la población objetivo. Debido a que la Ley de creación de las AFAM-PE (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad) define a la población objetivo del programa de una manera muy amplia —los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica— y sin una metodología clara que permita determinar en concreto los hogares que constituyen la población objetivo, fue necesario operacionalizar esta definición. A estos efectos, se consideró como población objetivo de las AFAM-PE a los hogares con menores de edad pertenecientes al primer quintil de ingresos (Dinem, 2013, p. 11).

El monto de dinero de la asignación rondaba en 2005 entre los 100 y 120 dólares, aunque también y debido a la presión que permitía la tecnología, se fueron realizando ajustes por subcategorías de mayor a menor niveles de “vulnerabilidad”. Esto permitió entregar a ciertos sectores la duplicación de beneficios o asignación de tarjetas magnéticas como Tarjeta Uruguay Social, para la compra exclusiva de alimentos y productos de limpieza. Sin embargo, el caudal de fondos para el sistema de asignaciones familiares, en términos generales, nunca supero el 0,5 % del PIB (Mariatti, 2014).

Para la ejecución de la Asignación Familiar del Plan de Equidad fue creado un algoritmo matemático por medio del cual era medido el ingreso monetario de las personas y las condiciones de vivienda o características de los hogares. Un algoritmo es un conjunto predefinido de reglas bien detalladas, ordenadas y finitas, que establecen un camino único para realizar una actividad. El detalle, paso a paso, no puede generar dudas a quien la realice. Es utilizado para realizar manuales o instrucciones precisas sobre cómo operar en un aparato. Su valor para las matemáticas radica en realizar procesos sencillos como la división entre dos números positivos, esta operación es un algoritmo y su cociente el desenlace de la misma.

Sin dudas, esto puede complejizarse con sistemas de ecuaciones lineales, en los que algunas variables se ponderan con diferentes valores y, por tanto, el cociente será relativo a dicho valor, como se establece para una función. En el caso del ICC se realizó primero una aproximación con bases a datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para luego instar a una segunda etapa que consistía en la visita

domiciliaria. Esto permitió ir por aproximaciones estadísticas sucesivas, ampliando la información a ser interpretada por el ICC. De manera clara, se jerarquiza el análisis matemático (neopositivista) que reconoce aquellos potenciales beneficiarios comprobando sus medios de vida a partir de este análisis, estableciendo si tiene o no necesidades básicas insatisfechas (Mides, 2012, pp. 204-5).

En 2005 el algoritmo y la ciencia exacta de la matemática neopositivista parecía que podían demostrar y explicar lo que, para el relato de la política o del profesional de campo, era terreno resbaladizo. Mientras era creado el nuevo ministerio social y la oposición imaginaba en él, una maniobra para el clientelismo, el Gobierno desplegaba propuestas que logran eludir ese mismo clientelismo. De este modo, fue implementado con metodologías similares, tanto el Panes como la Asignación Familiar del Plan de Equidad, desde un algoritmo que, como resultado final, expresa de forma numérica un valor para cada hogar, evaluando sus medios de vida y verificando si son población objetivo del programa.

[...] En el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad se crean las afam-pe <Ley 18227> y se consolida la asignación familiar como una transferencia monetaria no contributiva. Se amplía considerablemente la cantidad de beneficiarios y, de esta forma, se alcanza una mayor cantidad de hogares, lo que fue acompañado de una mejor focalización para incidir sobre los hogares en peor situación (Mides, 2013, p. 143).

Las condiciones de gestión y ampliación de la asistencia no hubieran sido posibles sin este salto tecnológico. Dicho control fue implementado con una profunda incorporación de tecnología informática, con articulación de redes interinstitucionales a nivel nacional, bases de datos, georreferencias mapeadas, compartiendo información de la Dirección Nacional de Identificación Civil con la Administración de Servicios de Salud del Estado y Banco de Previsión Social, desde la ingeniería en *software* y sistemas Data Warehouse (Álvarez *et al.*, 2012).

Se vuelve indispensable contar con sistemas que permitan transformar esos datos en información útil que ayude a tomar decisiones a nivel gerencial, permitiendo que las funciones de planeación y control se realicen de la manera más eficaz. La información debe ser accesible, confiable y fácil de interpretar. Los sistemas de Data Warehouses surgieron a principios de la década del noventa como una respuesta a esta necesidad, brindando solución a problemas críticos que no podían ser resueltos de forma eficiente por los sistemas de información operacionales, como la integración y calidad de los datos, y el acceso a los mismos. Los sistemas de información operacionales dan soporte a procesos transaccionales (Álvarez *et al.*, 2012, p. 1).

Según indican Álvarez *et al.* (2012), se buscó que los datos fueran organizados de manera que todos los elementos queden relacionados entre sí. Para este caso se incluyó también a las herramientas de los Data Mars que funcionan como base de datos, al estilo de los Data Warehouse, e incorpora datos de organizaciones y modelos multidimensionales. “Según la definición clásica [...] un Data Warehouse (DW) es un conjunto de datos orientado a temas, integrado, no volátil y variable en el tiempo, el cual se organiza para brindar soporte a la toma de decisiones”

(Álvarez *et al.*, 2012, p. 5). Estas herramientas tecnológicas y fuentes permitieron el manejo institucional de un caudal de datos muy importante que se utilizó para encontrar mecanismos de verificabilidad del impacto, el control sobre la eficiencia horizontal y vertical de los programas. En otras palabras, saber que el beneficio le llega a quien se espera que le llegue y saber que no le esté llegando a quien no debería llegarle, de manera independiente de las razones que mueven esos límites.

Este límite tiene dos caras: una, es que el beneficio llegue a quien tiene que llegar. La otra, es que la focalización exacta limita los beneficios para no interferir en el mercado de trabajo, es decir, el desarrollo para medir con exhaustividad la gestión de esta política de transferencia tuvo un impacto en las profesiones destinadas a realizar la ejecución del programa asistencial.

Uno de los cambios se refiere a la implementación del formulario digital, que sustituye el clásico formulario de papel. Este formulario permite que el asistente detecte en un mapa los puntos que tiene que visitar, cargue directamente los datos que está relevando y los procese *on line*. Este formulario se ingresa en una ceibalita, es decir, una computadora con el mismo diseño que la utilizada en el Plan Ceibal. La utilización de las ceibalitas se decidió porque las mismas no tienen valor en el mercado, por lo tanto, no son objeto de hurtos (Pucci y Vigna, 2013, p. 8).

La nueva modalidad de implementación no solo mejoró el tiempo de ejecución, sino que también impactó con fuerza en la organización del trabajo, en los roles y las profesiones actuantes, con consecuencias instrumentales (Pucci y Vigna, 2013). De este modo, fueron sustituidos elementos tradicionales, tales como informes de campo en papel por formularios electrónicos cerrados que limitaron el ejercicio profesional y el vínculo entre el visitador y el candidato a beneficiario

[...] por un soporte digital (computadoras Magallanes del Plan Ceibal o notebooks) con mecanismo *on line*, permitiendo interoperar en tiempo real con información de los registros administrativos de AFAM-PE del BPS y de la DNIC. Esto supuso aumentar los niveles de calidad de la información relevada y ganar velocidad en el procesamiento de la información que actualiza las bases de datos de BPS, SIAS y SMART (Mides, 2013, p. 109).

La incorporación de tecnología, la jerarquización de los parámetros de eficiencia, el énfasis en la evaluación de resultados y monitoreo de procesos con principios y orientaciones propios de la producción de mercancías, el mapeo de visitas sociales por georreferencia y la elección de beneficiarios por medio de un algoritmo, permearon la “producción” de los servicios sociales. Primero con la tercerización de programas por medio de organizaciones de la sociedad civil, en desmedro de la gestión estatal y el funcionario público, abonando su crítica a la burocracia a partir del relato neoliberal, *a posteriori*, con contratos a término y contratos unipersonales, convirtiendo a los profesionales en individuos-empresas de servicios.

## 6. Análisis de los hallazgos

La llegada por primera vez en la historia de Uruguay de una coalición de izquierda, al Gobierno central significó una bisagra importante para la institucionalidad política del país que, en relación con la protección social y la política asistencial, fue un proceso que amplió la cobertura y le dio continuidad, más que ruptura, al relato sobre la pobreza. El orden civilizatorio impuesto por el capital y su mandato sobre la eficiencia, erigido como verdad absoluta, lograron penetrar la agenda del Frente Amplio. Desde las reflexiones gramscianas se puede pensar que, llegar al gobierno en una sociedad de tipo occidental, con una sociedad civil desarrollada, es solo habitar una de muchas otras trincheras que se despliegan en la guerra de posiciones.

La conquista de la hegemonía necesita mucho más que la dirección de la sociedad política y de los aparatos privados. El nuevo orden civilizatorio parece estar ganando esa batalla que luego se nutre de argumentos para defender una mirada individual y despolitizada de la pobreza. Como parte de la retórica neoliberal, una pobreza personal y privada, se inmiscuye en el diagnóstico orientador del diseño de la protección social a pesar de ser un gobierno de coalición de izquierda.

En este sentido debe comprenderse el proceso de creación de un nuevo ministerio encargado de la asistencia social y que tuvo como bandera la masificación de la asistencia focalizada. Una ampliación que necesitó no solo del reperfilamiento de una antigua política de transferencia de renta, sino que, además, fue necesario y posible gracias al desarrollo tecnológico propio de la revolución informacional. Como fue puesto en evidencia, el despliegue del Mides se nutrió del trabajo de ingenieros informáticos para desarrollar la conexión que pudiera procesar ese caudal de datos y para la operativa que significaba la implementación de cientos de dispositivos electrónicos como tarjetas magnéticas para cobros, portátiles y tabletas para el registro, en términos de logística y mantenimiento. Sin dudas que esta nueva modalidad, para la recolección de esos datos, que utilizó tecnología digital, entre otras cosas, incidió en la tarea de algunas profesiones y en la organización de su trabajo.

La crudeza y la urgencia de la crisis social, previa a 2005, motivó que la atención por el gobierno progresista contara con la legitimidad para una modalidad rápida, más eficaz y eficiente para la administración de la cuestión social. La búsqueda de una medida no discrecional al momento de medir la pobreza fue consolidando este nuevo arsenal de dispositivos capaces de medir en tiempo real no solo el merecimiento del beneficiario, sino la falta de un requisito que pudiera generar la baja de la prestación a la velocidad de la fibra óptica, como de hecho sucedió (Subrayado, 2019).

Así, como la incorporación de tecnología industrial vuelve a un rol de vigilancia y supervisión de la maquina el antiguo rol del productor, ahora, el papel de asistente social u operador terminal de la política asistencial se vuelve en supervisor del *software*, un recolector de datos digitales y un vigilante de la tecnología, que

cuenta con inteligencia artificial capaz de realizar informes de la situación de un beneficiario. La tecnología fue una mediación fundante para la implementación de un PTMC de forma masificada en Uruguay, permitiendo un mayor alcance de estos y modificado al mismo tiempo el escenario de las profesiones que los habitan.

El fetiche de la tecnificación informática y la tecnocracia de expertos funcionan en un doble sentido, en lo ideológico. Por un lado, este fetiche parece controlar y justificar el gasto social frente a los representantes del ajuste y el fatalismo económico (Bourdieu, 2001). También permiten justificar los gastos y montar un escenario de transparencia frente a los financiadores locales, cuidando el caudal electoral de los ciudadanos que dieron la oportunidad a la izquierda con su voto. Al mismo tiempo, se le da una respuesta inapelable al ciudadano pasible de ser beneficiario, desde una incuestionable autoridad electrónica, que registra su situación en cuestionarios individualizantes y despolitizados. Se consolida una atención atomizada y situacional que parece arrastrar un sesgo punitivo y moralizante. La admisión dependerá de características individuales, vinculado a decisiones personales y trayectorias biográficas, siempre definidas desde criterios técnicos y con exigencia de contrapartidas, sugiriendo una interpretación de la pobreza desde el principio de la responsabilidad individual, lo cual atiende y controla la conducta desviada, colocando al beneficiario en un lugar de tutelaje.

Las expresiones de la cuestión social, radicales y evidentes, parecen darles sentido a estos excesos de control. La necesidad de “[...] la hipermovilidad del capital y la flexibilidad laboral y contener el torbellino social generado en las zonas más bajas del orden urbano [...]” (Wacquant, 2010, p. 427) el control, el seguimiento y las bases de datos electrónicas, son herramientas indispensables para reconstruir el prontuario asistencial-punitivo del sujeto. Un sujeto anclado a la tierra, seguido desde “la trazabilidad” de su historia, que reconstruye un diagnóstico problemático de pobreza propia. Clasificación despolitizada, como individuo portador de un problema privado y a la vez heterogéneo, lo que amerita el diagnóstico personal.

La organización de los programas del Mides detrás del ICC atenderá a aquellas personas que demuestren ser “vulnerables”. La pobreza en Uruguay desde 2005 se mide con un ICC creado a solicitud del Mides y que reviste una fetichizada “objetividad” técnica, que identificaría a los beneficiarios sin la discrecionalidad de la política. Este proceso es fiel representante de la ideología neoliberal. Hay por detrás un sentido político que respalda la necesaria focalización tecnológica, como medida justa que intenta administrar la cuestión social y mantiene las condiciones del mercado laboral acorde con las necesidades de la acumulación de capital.

## 7. Conclusiones

La nueva gestión administrativa, la reforma del Estado y el gerenciamiento empresarial de recursos humanos para el ámbito público a inicios del nuevo siglo impactaron en la política asistencial en Uruguay, sobre todo con la creación del Mides.

La jerarquización de los parámetros de eficiencia, el énfasis en la evaluación de resultados y monitoreo de procesos, con principios y orientaciones propias de la producción de mercancías, permearon la “producción” de los servicios sociales. La productividad del trabajo y el avance de las TIC formaron parte de este proceso, desde el mapeamiento de visitas sociales por georreferencia hasta la elección de beneficiarios por medio de un algoritmo.

La crisis generalizada a partir de la década de 1970 impuso condiciones mundiales para el desmonte de los estados sociales y el desarrollo de una metamorfosis laboral que, en búsqueda de recomposición productiva y desde el soporte que significó la revolución informacional, liberó al capital de ataduras nacionales, permitiendo el desarrollo de la lógica neoliberal y sus intenciones de “cambiarnos el alma”. Este revés ideológico neoliberal recupera la interpretación individualizada del pauperismo, entendido como fenómeno privado, familiar o individual, como “pobreza”. Este retroceso es identificado en este artículo como despolitización.

La nueva manera de implementar el sistema de asignaciones familiares, por medio del Mides, profundizó los procesos despolitizantes y desplegando un abordaje que dio un salto cualitativo en términos tecnológicos. La ampliación de la asistencia en Uruguay a partir de 2005 y la incorporación de tecnología para ello significó un creciente proceso despolitizante que caracteriza al nuevo modelo de gestión de lo social, como representante de la continuidad del pensamiento neoliberal en el gobierno del Frente Amplio.

El sistema de Asignaciones Familiares a partir del Plan de Equidad con la Ley 18.227 y la creación del ICC configuraron un novedoso marco, como proceso de incorporación de tecnología y manejo de datos, como nunca antes. Esto fue el inicio de una gran transformación que de manera paulatina fue permeando la asistencia, que ahora, masificada, ofrece nuevos escenarios laborales para las profesiones a ella vinculadas, como así también nuevas formas de recolectar, administrar y construir el vínculo con el beneficiario y sus datos. El cambio de la figura de empleado, obrero o peón en la Ley 10.449, a la de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en la Ley 18.227, es el mejor ejemplo para comprender el proceso despolitizante del diagnóstico que le da sentido.

En este sentido y como parte de las conclusiones, se recupera la idea de que el concepto de “vulnerabilidad” formó parte del discurso gubernamental que promovió una explicación despolitizada de la pobreza y la cuestión social. La construcción espectral de una vulnerabilidad medida en dimensiones parece desdialectar su origen como expresión de una totalidad contradictoria, que, de manera inevitable, se desenvuelve desigual y combinada. El conflicto de clase es explicado de este modo, a partir de trayectorias personales con sesgo moral y dimensión singular, privada.

## 8. Referencias bibliográficas

- Álvarez de Ron, N., Bernasconi, M., y Goicochea, W. (2012). *Data Warehouse en los programas del Mides* (Tesis de ingeniería). Facultad de Ingeniería de la Universidad de La República, Montevideo.
- Antunes, R. (2021). *Uberización, trabajo digital e industria 4.0*. Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2018). *O privilegio da Servidão. O novo proletariado de serviços na era digital*. Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- \_\_\_\_\_. (1998). *¿Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Cortez Editora.
- Bombonati de Souza, R., Gonsales de Oliveira, M., y Accorsi, A. (2019) Uberizacao de trabalho: A percepcao dos motoristas de transporte particular por aplicativo. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 6 (3), pp. 647-681.
- Bourdieu, P. (2001). Contra la política de despolitización. Globalización y conflictos económico-ecológicos. *Globalización y conflictos económico-ecológicos*, pp. 99-102. Traducción de M. Brull.
- Bresser-Pereira, L. (2010). Democracia, Estado social y reforma gerencial. *Revista de Administración de Empresas*, 50(1), pp. 111-116.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD. Recuperado de <https://n9.cl/zj0na>
- Coutinho, C. (1992). *Gramsci. Un estudio sobre seu pensamento político*. Editorial Campus.
- Dardot, D., y Laval, C. (2009). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- De Bruyne, P., Herman, J., y Deschoutheete, M. (2005) *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Os polos da pratica metodológica*. Fransisco Alvez.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo [Dinem] (2013). *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?* Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”. Mides. Recuperado de <https://n9.cl/dbqj1>
- Domínguez, V. (2004). A categoría ‘pobreza’ nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista Sociología Política*, 23, pp. 55-62.
- Frega, A., et al. (2008). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Banda Oriental.
- Giddens, A. (2000). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Editorial Taurus.
- Huws, U. (2014). *Labor in the global digital Economy: the cybertariat comes of age*. Monthly Review Press.
- Lifshitz, M. (1981). *La filosofía del arte de Karl Marx*. Siglo XXI Editores.
- Lojkine, J. (1995). *La revolución informacional*. Cortez Editora.
- Mandel, E. (1990). *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. Ed. Ensaio.
- Mariatti, A. (2018). La política como mediación para la ampliación de los derechos. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(6). [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n6.2018.73](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.73).

- \_\_\_\_\_ (2014). *Política social y despolitización: un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los programas de transferencia de renta condicionada* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7649>
- Mariatti, A., y Vecinday, L. (2018). Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay progresista. *Revista Fronteras* 11, pp. 49-61. Recuperado de <https://n9.cl/mtqhd>
- Midaglia, C. (1998). El rendimiento de los 'By-pass' como instrumento de reforma social: el caso PRIS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, pp. 79-100. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/381>
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides] (2013). Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012. Dinem. Recuperado de <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/432>
- Ministerio de Desarrollo Social y Universidad de La República (2012). *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para el diseño de políticas sociales. Uruguay social V.5*. Mides y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/9619>
- Narbondó, P., y Ramos, C. (2018). La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (11), pp. 35-38. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/368>
- Netto, J. (2004). *Marxismo impenitente*. Contribuição à história das ideias marxistas. Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_ (2003). El servicio social y la tradición marxista. En E. Borgianni *et al.* (orgs.), *Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo Proyecto ético-político profesional*. Ed. Cortez Editora.
- Netto, J., y Braz, M. (2011). *Economía Política. Una introducción crítica*. Boi Tempo.
- Notaro, J., Álvarez, A., y Failde, A. (1984). *Indicadores económicos del Uruguay 1968- 1983*. Ciudadur.
- Olesker, D. (2001). *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Editorial Trilce.
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona abierta* n.º 114-115, pp. 43-120.
- Pucci, F., y Vigna, A. (2013). "Condiciones de trabajo en la unidad de seguimiento de programas del Mides". Ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Recuperado de <https://n9.cl/zfp4y>
- Sadin, E. (2018). *La humanidad aumentada. La administración digital del mundo*. Caja Negra.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Editorial Caja Negra.
- Steneri, C. (2011). *Al borde del abismo*. Ediciones de la Banda Oriental.

- Vecinday, M., y Carballo, Y. (2022). Política socioasistencial y programas de transferencia de renta: reformas institucionales y tecnológicas en América Latina. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(14). [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n14.2022.242](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.242)
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Editorial Gedisa.
- Zizèk, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Paidós.

### Fuentes periodísticas y normativas

- El Observador* (2011). El 80% de la población del Mides rechazó una oferta de trabajo. Sección nacional-sociedad. Recuperado de <https://n9.cl/zn8wy>
- Poder Legislativo (2007). Ley N.º 18.227 Nuevo sistema de asignaciones familiares a menores en situación de vulnerabilidad. Montevideo. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007>
- \_\_\_\_\_ (2005). Ley N.º 17.886 Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo. Recuperado de <https://n9.cl/xr97pr>
- \_\_\_\_\_ (1943). Ley N.º 10.499 Negociación colectiva. Consejo de Salarios. Creación. Montevideo. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943>
- Subrayado* (2019). BPS suspendió el pago de 12.607 asignaciones familiares por no concurrir a clases (19 de enero). Recuperado de <https://n9.cl/h49pq>

# Implementación del Barómetro de Datos Abiertos 2020: desafíos y oportunidades en Chile, Colombia, Ecuador y Perú

## *Implementation of the Open Data Barometer 2020: Challenges and opportunities in Chile, Colombia, Ecuador and Peru*

Guido Moncayo Vives

Especialista en Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Defensoría del Pueblo de Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: [guido.moncayo@dpe.gob.ec](mailto:guido.moncayo@dpe.gob.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

Laura Tamia Ortiz Chaves

Consultora independiente, especialista en Gobierno abierto, España

Correo electrónico: [lauraortizchaves@gmail.com](mailto:lauraortizchaves@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9538-8607>

Isabel Fiafilio Rodríguez

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Correo electrónico: [isabel.fiafilio@gmail.com](mailto:isabel.fiafilio@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7859-5567>

*Recibido: 30-noviembre-2021. Aceptado: 23-febrero-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

## Resumen

Esta investigación analiza la implementación y el alcance de la edición regional del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe de 2020, liderada por la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) en Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Busca identificar los hallazgos y generar recomendaciones al Barómetro respecto de la conformación del equipo regional, la metodología, el proceso de recolección de datos, el rol de las organizaciones internacionales y la

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 59-76.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.269](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.269)



necesidad de un Barómetro global. Se presenta un marco teórico que aborda la Administración pública, el gobierno, los datos abiertos e instrumentos de medición. La metodología es cualitativa y consideró entrevistas semiestructuradas a los consultores responsables del levantamiento de los datos y a la organización coordinadora. Se evidencia la necesidad de que los países continúen abriendo sus datos, que exista inversión en la materia, pertinencia de la cooperación, tanto intersectorial como internacional y oportunidades para establecer una agenda inclusiva, madura y de calidad. Finalmente, se recomienda profundizar el análisis en cada país y buscar estrategias para homologar los avances en la región.

**Palabras clave:** Barómetro de Datos Abiertos, Administración pública, Gobierno abierto, datos abiertos, instrumentos de medición.

### Abstract

The research analyzes the implementation and scope of the 2020 regional edition of the Latin American and the Caribbean Open Data Barometer, led by the Latin American Open Data Initiative (ILDA), in Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. It seeks to identify findings and generate recommendations for the Barometer regarding the formation of the regional team, the methodology, the data collection process, the role of international organizations, and the need for a global Barometer. The theoretical framework addresses public administration, government, and open data to measurement instruments. The methodological approach was qualitative and implemented a semi-structured interview presented to the consultants responsible for data collection and the coordinating organization. Countries should continue to make their data available and sustain investment in this area. The results show the usefulness of widespread cooperation and of providing opportunities to establish an inclusive, mature and quality agenda. It is also advisable to deepen the analysis in each country and seek strategies to standardize regional development.

**Keywords:** Open Data Barometer, public administration, open government, open data, measurement tools.

## 1. Introducción

Hace más de diez años, a escala global se inició un movimiento por la apertura de datos, que busca que cierto tipo de información esté disponible y accesible de forma libre, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control, que permita su reutilización y redistribución y la participación universal, es decir, sin discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos sociales. Se lo promueve desde la ciencia,<sup>1</sup> el sector

1 Con iniciativas como el Proyecto Genoma Humano, basado en los Principios de Bermuda, que estipulan que: “Toda la información sobre la secuencia genómica humana [...] debe estar disponible libremente y en el dominio público para alentar la investigación y el desarrollo y maximizar su beneficio para la sociedad”.

público<sup>2</sup> y el sector privado y sociedad civil,<sup>3</sup> con la convicción de que los datos abiertos pueden ayudar a abordar de forma más eficiente e inclusiva los desafíos sociales y culturales. En la actualidad, esta discusión ha empezado, además, a incluir factores como el contrapeso natural que la apertura de datos debe tener con la protección de información personal y la privacidad, pero también al involucramiento de instrumentos como la inteligencia artificial, el *blockchain*, el *bigdata* e inclusive el reto de afrontar pandemias globales como la covid-19 y su influencia en el presente y el futuro (Davies *et al.*, 2019).

En ese contexto, en 2020, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), que es una asociación civil internacional registrada en Uruguay, que tiene una equivalencia de organización sin fines de lucro y que recibe financiamiento de organizaciones como Avina, el Banco Interamericano de Desarrollo e Hivos, entre otros, asumió el compromiso de implementar la edición regional del Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe (Barómetro, en adelante). Esta medición es útil para la formulación de la política pública, ya que se cuenta con una evaluación acotada al contexto regional, con un alcance de 24 países, que mide a los Gobiernos en la preparación para iniciativas de datos abiertos, la implementación de programas de datos abiertos y el impacto que los datos abiertos tienen en las empresas, la política y la sociedad civil.<sup>4</sup> Se trata de una herramienta que facilita a diferentes actores tener un mejor control en la apertura de información, desarrollar planes, programas y proyectos en el marco de los datos abiertos. Por otro lado, ayuda a definir la infraestructura adecuada que permita una mejor interoperabilidad de los datos en cada uno de los países e identificar y comparar los avances de un país respecto a otro a nivel de legislaciones, políticas públicas, e impactos.

Este artículo analiza el proceso de implementación de la herramienta en sí misma, y no de sus resultados, en Colombia, Chile, Perú y Ecuador. La selección estratégica de estos países se realizó con base en un muestreo intencional, es decir, un método no probabilístico, en el que las muestras se tomaron según la conveniencia de los investigadores (Martínez-Salgado, 2012). A su vez, estos países sudamericanos se encuentran ubicados en la primera mitad del listado y presentan, entre ellos distintas características y posiciones en el Barómetro, por ejemplo, se ubican en los puestos 3, 6, 9 y 12, de manera respectiva. Además, estos países forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) desde 2011, a excepción de Ecuador que entró en 2018.

Colombia y Chile, por su parte, son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y pertenecen a los grupos de trabajo de gobierno digital y gobierno abierto de dicha organización que ha

---

2 Con la firma e implementación de los principios de instrumentos internacionales como la Carta Internacional de los datos abiertos o Principios y Directrices de la OCDE para el Acceso a los Datos de Investigación de Financiamiento Público, por señalar algunos ejemplos.

3 Con múltiples propuestas para el acercamiento ciudadano a los datos, que pasan por manuales, escuelas de formación, portales de datos abiertos y un sector infomediario en expansión.

4 Véase <https://datosabiertos.org/proyectos/barometro-regional-de-datos-abiertos/>.

desarrollado el OUR Data Index o indicador de datos abiertos.<sup>5</sup> Esta estrategia compara el diseño e implementación de las políticas de datos abiertos y orientan del posible impacto que pueden tener los organismos internacionales en los países miembros de la OCDE. Por último, Perú y Ecuador han dado pasos significativos: pasaron de 38,00 puntos en el Barómetro global de 2016 a 68,33 puntos en el Barómetro regional de 2020, y de 29,00 puntos en 2016 a 60,33 en 2020, de forma respectiva. Se considera la comparación con el año 2016, ya que en 2017 solo participaron Chile y Colombia.

### 1.1. Metodología

La metodología de este estudio busca analizar cómo la implementación del Barómetro conecta con su impacto en el uso y las políticas de los datos abiertos en los cuatro países de estudio. Dicho análisis se fundamenta y conecta con el marco conceptual que se propone más adelante y en la importancia de los datos abiertos en la toma de decisiones y el debate informado que, a su vez, se basa en los derechos del acceso a la información, libertad de expresión y prensa (Ortiz, 2021).

Para ello, y, en primer lugar, se buscó y recogió la información que se encuentra publicada en la página web del Barómetro que permitió conocer las recomendaciones a los países y cómo estas pueden extrapolarse a la propia herramienta. En segundo lugar, se entrevistaron a las personas participantes que tuvieron una relación directa en la construcción del Barómetro tanto en la conformación del equipo, para lo que se contó con el coordinador general del Barómetro regional, David Zamora, como en el levantamiento de los datos, para lo que se consultó a los responsables directos de dicha tarea en los países priorizados: Eduardo Béjar (Ecuador), Carlos Carrasco (Chile), Isabel Fiafilio<sup>6</sup> (Perú) y Juan Pablo Marín (Colombia), además, para Colombia la entrevista se extendió a Juliana Galvis, quien apoyó de manera directa a Juan Pablo Marín en el levantamiento de los datos en el país. Las personas autoras de este artículo cuentan con la autorización para publicar los nombres de las personas entrevistadas.

A estas personas se les realizó una entrevista semiestructurada, guiadas por el cuestionario, que contestaron vía telemática o teleconferencia. El cuestionario contenía las siguientes preguntas con respecto a la implementación del Barómetro: 1) conformación del equipo regional; 2) metodología utilizada para la construcción del Barómetro; 3) proceso de recolección de datos en cada país; 4) rol de las organizaciones internacionales, como la OGP, en relación con el Barómetro; y 5) la necesidad de un Barómetro global.

5 Véase <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>

6 Isabel Fiafilio es una de las coautoras de este artículo y, a su vez, es responsable directa de la generación de información del caso peruano en relación con la construcción de barómetro. La información que ella entregó para ser considerada en este artículo fue desarrollada a partir del mismo formato de entrevista semiestructurada utilizado para recabar la información de los demás países. El manejo de la entrega de esta información por parte de dicha coautora fue solventado mediante la colaboración de un entrevistador externo, C. Muro, y la revisión imparcial y objetiva de Laura Ortiz Chaves, la otra coautora del artículo.

El diagnóstico respecto a la implementación del Barómetro se realizó mediante el cruce de la información más relevante obtenida de las respuestas junto a los resultados y recomendaciones ofrecidas por el Barómetro en su página web. Dado que la relevancia es subjetiva y la información obtenida es amplia y no puede ser incluida en su totalidad en este artículo, se optó por aquellos aportes en los que las personas participantes hicieron más énfasis en su entrevista. El método expuesto no pretende unificar los conceptos y puntos de vista que se tengan sobre el Barómetro, sino que busca generar debate sobre la mejora continua de este instrumento de evaluación. Este material documental seleccionado solo es vinculante con los elementos teóricos y propuesta de la investigación, en el marco de las Administraciones públicas, el gobierno abierto y los datos abiertos.

## 2. Marco conceptual

La Administración pública ha sido constituida para, por un lado, facilitar el ordenamiento del quehacer burocrático, entendido como el gestionar intrínseco de los Gobiernos y sus dependencias administrativas, pero también, con el propósito de coadyuvar a que la “cosa pública” se encuentre orientada al bienestar común. Así, entre los siglos xvii y xviii surge el denominado Estado liberal, cuyo objetivo principal fue delinear una protoinstitucionalidad pública, normativa y territorial, así como asegurar la propiedad privada y la soberanía nacional. Además, dio el primer paso hacia la separación de poderes y la división entre política y administración (Moncayo, 2020).

En el siglo xix se buscó dar forma a un Estado más separado de los poderes “totalitarios” predominantes. En el siglo xx las dos guerras mundiales y la crisis de la Gran Depresión de 1929 dieron paso al denominado Estado de bienestar (Moncayo, 2020), que tuvo su clímax entre las décadas de 1950 y 1970. En este Estado de bienestar se “actuaba como sujeto único y que se constituía en el foro principal y punto de referencia obligado del futuro de la sociedad” (Jaime y Sabaté, en Moncayo, 2020, p. 122) y con el propósito de acelerar la industrialización, impulsar el agro y fomentar la infraestructura para la urbanización (Evans, 1996).

La década de 1970 estuvo marcada por una crisis energética, económica y social. En ese contexto se elaboró por primera vez el Informe Trilateral, financiado por la Fundación Rockefeller, que reunió a tres de los pensadores más reconocidos de la época: Crozier, Huntington y Watanuki, bajo el libro titulado *La crisis de la democracia*. En este libro se planteó los desequilibrios y las sobrecargas de las democracias de aquel entonces (Aguilar, 2008, p. 11). De esta manera, surge el movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante) o *New Public Management*, que trató de implementar los principios de eficiencia y eficacia de la administración privada al quehacer de lo público. La implementación de la NGP ha sido controversial (Fernández Santos *et al.*, 2008, p. 86), pues su aplicación es generalista y sin adaptación de los procedimientos privados a las características específicas de lo público, lo cual supuso en muchos países un desacierto que provocó desmantelamientos estatales sin precedentes, con ejemplificaciones tangibles en procesos de achicamiento del Estado vía recortes estructurales de

personal, privatizaciones de empresas públicas, tercerización de servicios públicos, entre otros.

A inicios del nuevo milenio empezó la gestación de una nueva forma de hacer lo público, en la que los actores gubernamentales tenían que ceder parte de la “cosa pública” a otros actores que empezaban a reclamar con fuerza, tales como la sociedad civil, la academia, empresa privada y ciudadanía en general, conocida como la “gobernanza”. Este término empezó a utilizarse desde la década de 1990 para definir las nuevas formas de dirección política, pero también encarnó transformaciones de las instituciones, la forma de hacer política y las regulaciones en los Estados occidentales modernos (Mayntz, 2006), alineándose de forma directa con lo expuesto en el Informe Trilateral, ya mencionado. En este sentido, Aguilar (2010, p. 30) plantea que la gobernanza “quiere significar un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre Gobierno y sociedad”. Es en este contexto del cogobierno como paradigma en el que se consolida el concepto del Gobierno Abierto (GA, en adelante). Los primeros antecedentes del GA se ubican en Suecia, en 1776, año en que se instauró en su constitución nacional el derecho del acceso a la información pública (Sandoval-Almazán en Corrado, Baronio y Vianco, 2017) y de manera más reciente, cuando a finales de la década de 1970 surgió, de manera oficial, el término *Open Government* en los medios políticos británicos, con la idea incipiente de reconocer la necesidad de *abrir las ventanas* de lo público al escrutinio ciudadano y, con esto, poder menguar los niveles de opacidad gubernamental (Governa AL, 2013).

Asimismo, se lo vincula con la aprobación de las “Leyes de Acceso a la información, con antecedentes directos en el Freedom of Information Act (FOIA, en español: Ley por el Derecho a la Información) de EE. UU., de 1974” (Corrado, Baronio y Vianco, 2017, p. 182). Estas leyes han tenido por objetivo el dar acceso, por parte de los Gobiernos, de manera creciente, a los datos públicos que antes se mantuvieron en secreto y, con esto, “garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer la participación ciudadana en las actividades de gobierno y en el proceso democrático” (Corrado, Baronio y Vianco, 2017, p. 182). Para el caso de los países en estudio se vienen tratando normativas vinculadas a lo anterior como la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004) en Ecuador, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2003) en Perú, la Ley sobre Acceso a la Información Pública (2008) en Chile y la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (2014) en Colombia.

En 2009, el expresidente estadounidense Barak Obama, en su primer mandato, planteó la necesidad de ofrecer apertura del Gobierno y su Administración pública (Salas, 2017). Esta idea se materializó en 2011 cuando se lanzó la iniciativa multilateral voluntaria denominada Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) con ocho países fundadores, de los cuales, estuvieron México y Brasil como la cuota latinoamericana (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017). En síntesis, el gobierno abierto (GA) es,

Una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo en *Governa AL*, 2013, p. 11). Por otro lado, se afirma que es una doctrina (o filosofía) política que sostiene que los temas de gobierno y Administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación (Irekia en *Governa AL*, 2013, p. 11).

A nivel regional, la Carta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, en adelante) de Gobierno Abierto de 2016, suscrita en la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena, Colombia, ha brindado un marco regional al concepto y los contenidos del GA. Esta Carta define al GA como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación” (CLAD, 2016, p. 5), en el que la ciudadanía se constituye en el centro de la política pública, tanto en la formulación, implementación y evaluación, y con el propósito de “fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

La transparencia, el primer pilar del concepto de GA, es demandada por la sociedad, en un intento por resguardar la existencia de los regímenes democráticos, su legitimidad y la confianza que el soberano ha depositado en sus mandatarios (Moncayo, 2020). Para Oszlak y Kaufman (2014), la transparencia es el requisito *sine qua non* para la efectividad del GA, recordando que “Weber utiliza la figura de la ‘caja negra’ para hacer alusión al funcionamiento del gobierno, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de Estado” (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 22). Todas las acciones para reducir de forma progresiva los niveles de opacidad estatal son claves para la sostenibilidad de este modelo de gestión de lo público.

A inicios del siglo XXI también surge el concepto del Gobierno electrónico (GE), bajo los preceptos de la digitalización y gobernanza. El GE es la “filosofía de hacer gobierno, ciudadanía y comunidad fundamentadas en la modernidad, los avances tecnológicos y el relacionamiento en redes” (Moncayo, 2020, p. 127). En la actualidad, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el GE se han convertido en aliados para consolidar el GA. Así, una de las formas de materializar el concepto de transparencia se decantó del GE hacia la definición de lo que hoy se conoce como datos abiertos (DA, en adelante).

Los DA es aquella información que puede ser utilizada, reutilizada y redistribuida por cualquier persona de manera libre (Concha y Naser, 2012; Hernández-Pérez, 2016; Scrollini, 2017). Otros autores los consideran como el *oro negro* que ayuda a aceitar el motor del crecimiento económico, con un Estado más receptivo y enfocado en el ciudadano (Munte-Kunigami y Serale, 2018, p. 4). Por último,

la Carta Internacional de Datos Abiertos los define como “datos digitales que son puestos a disposición del público con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar” (Muenta-Kunigami y Serale, 2018, p. 11). Para el caso de los países en estudio, se cuenta con la Guía de Datos Abiertos enmarcada en la Política de Datos Abiertos de Ecuador, la Estrategia Nacional de Datos Abiertos y una Guía de Implementación de apertura de Datos Gubernamentales para Perú y la Guía para el Uso y Aprovechamiento de Datos Abiertos en Colombia.

La revolución de la apertura de datos, revitalizada por la innovación tecnológica disruptiva, se ha visto acompañada por el creciente interés de la ciudadanía y la academia para generar sus propias aplicaciones y, con esto, crear valor público (Concha y Naser, 2012). Así, han surgido múltiples iniciativas para generar listados o indicadores de dicha apertura, como el OUR Data Index de la OCDE o los Barómetros de Datos Abiertos producidos por la World Wide Web Foundation (WWWF).

Los Barómetros de Datos Abiertos, en particular, generan un listado de países que permite conocer los avances de las distintas iniciativas y clasificar a los Gobiernos en distintas escalas de intervención, tales como niveles de preparación de iniciativas de datos abiertos, implementación de proyectos o programas e impacto en las entidades del sector privado, público y organizaciones civiles. Existen varios reportes de los Barómetros de Datos Abiertos, entre ellos, los realizados de 2013 a 2016 (WWWF, 2016a), dirigidos a los países que comparten el principio de la carta de datos abiertos. El informe de 2016, por ejemplo, identificó el tipo de impacto que se generaría si se liberaba la data desde el Gobierno y para la transparencia y rendición de cuentas, eficiencia del Gobierno, impacto ambiental, mejora económica e impacto político (WWWF, 2016b).

En 2018 se elaboró la edición de Líderes del Barómetro, que involucraba a los treinta países que se comprometieron a adoptar la carta de Datos Abiertos y a los miembros del G20 (WWWF, 2018). En 2020 se elaboró el Barómetro que analiza la presente investigación en la que participaron veinticuatro países de América Latina y el Caribe (WWWF, 2016c). En la actualidad, se estableció el trabajo de un Barómetro Global de Datos (BGD) que involucra a más de cien países.

### **3. Análisis de la información obtenida**

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en la apertura de datos, pero no de forma transformadora. El Barómetro insiste en la relevancia de que los Gobiernos inviertan de forma constante y sostenida en los equipos encargados de la implementación de políticas de datos abiertos, que consideren en todos sus aspectos la producción y el uso de datos en el sector público y privado, que refuercen sus intervenciones para generar mejores y mayores usos de los datos y, que mejoren la calidad de los mismos. Se ha elaborado la sistematización de los

principales hallazgos arrojados por el Barómetro respecto a los países en cuestión, el cual se presenta en la tabla 1.

Tabla 1  
Principales hallazgos del Barómetro 2020

País	Hallazgos		
	Preparación	Implementación	Impacto
Chile	El país no cuenta con una política o estrategia de datos bien definida y no tiene un enfoque consistente de gestión y publicación de datos; el Gobierno no fomenta una cultura de innovación con datos abiertos.	Los conjuntos de datos no son presentados de manera legible por computadora, reutilizables y legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no es fácil encontrar información; tampoco se proporcionan identificadores de datos para elementos clave dentro del conjunto.	Los conjuntos de datos con más problemas son los de la tierra y el registro de las compañías.
Colombia	El país no cuenta con un margen adecuado de absorción de tecnologías a nivel de las empresas.	Los conjuntos de datos no se presentan de manera legible por computadora, reutilizables y no son legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no es fácil encontrar información sobre ellos; no se actualizan de manera regular; no se proporcionan identificadores de datos para elementos clave en su conjunto.	Los conjuntos de datos con más problemas son el presupuesto gubernamental detallado, el registro de las compañías y los horarios de transporte público.
Ecuador	El país está por debajo de los 50/100 puntos a escala global, de los cuatro países analizados es el que presenta menos avance. Hay problemas con el desarrollo de iniciativas a escala municipal y regional, sobre todo porque el Gobierno no fomenta una cultura de innovación de datos abiertos y no hay un marco legal sólido para la protección de datos personales; no existe absorción de tecnología a nivel de empresa.	El mayor problema es que los datos no se presentan de manera legible por computadora, reutilizables y legibles como un todo; no están identificados de forma clara con una licencia abierta y no se proporcionan identificadores para elementos clave de los conjuntos; la actualización no es regular y no es fácil encontrar información e indicadores sobre los datos y sus elementos clave.	Los conjuntos con más problemas son los datos del mapa, detallados sobre el gasto público, registro de las compañías, los horarios de transporte público, estadísticas nacionales ambientales, contratos públicos.
Perú	Está por debajo de los 50/100 puntos a escala global. Tiene cualificaciones bajas en la importancia que da el Gobierno de las TIC para la visión de futuro y en la absorción de tecnología a nivel de empresa.	Los principales problemas detectados consisten en que los conjuntos de datos no se proporcionan en formatos legibles por computadora y reutilizables y no son gratuitos.	Los conjuntos de datos peor valorados son los del mapa, de la propiedad de la tierra, los horarios de transporte público, desempleo del sector salud, estadísticas de delitos.

Fuente: ILDA (2020). Elaboración propia de los autores (2022).

Los datos sobre el impacto denotan un gran problema. Esto es muy grave pues, a pesar del avance a nivel técnico, la apertura tiene un impacto social, político o económico muy limitado en estos cuatro países, llegando a tener valores de 0 sobre 100 en impacto social y económico, en Ecuador y Perú, de forma respectiva. El área en el que más avance se registra en los cuatro países es el impacto político, aunque con valores por debajo del 35 en tres de ellos, mientras que Colombia registra 50 puntos. Chile es el único con cierto impacto económico, con 40 puntos, seguido por Colombia, con 25 puntos. En esta misma línea de ideas, el Barómetro también destaca otras seis recomendaciones relacionadas con el estancamiento o la calidad de los datos (ILDA, 2020). A continuación, se analiza cómo estas recomendaciones se vinculan con la propia implementación del Barómetro, para lo cual se tiene en cuenta la información arrojada en las entrevistas con el fin de mejorar el impacto de este instrumento.

### 3.1. Recomendaciones centrales a los Gobiernos

En cuanto a la inversión y financiación del Barómetro, David Zamora señaló que “el reto principal de un proyecto de esta dimensión es la sostenibilidad financiera y organizativa de una estructura de ese tamaño”, para lo cual destaca el apoyo de la Web Foundation. Eduardo Béjar también destaca este reto y muestra su preocupación por la sostenibilidad de los Barómetros regionales y globales. En cuanto a la producción y uso de datos, David Zamora, Carlos Carrasco, Juan Pablo Marín y Juliana Galvis enfatizan en las dificultades de gestión del Barómetro debido a que los veinticuatro países evaluados mantienen contextos de apertura y proceso muy diferentes, en especial en los países de la región del Caribe, y consideran a la recolección de datos como un desafío aún pendiente.

Marín y Galvis sostienen la urgencia de generar mejores y mayores usos de datos, en tanto que es necesario hacer énfasis en el uso de estos por parte de la ciudadanía. Según Galvis, “en Colombia no existen mecanismos para medir cómo la ciudadanía está usando los datos abiertos, el portal de datos abiertos del Estado o ciertos datos específicos de interés, como la contratación pública. Es decir, no existe información pública que analice la interacción de la ciudadanía con los datos”. Son conscientes de que es difícil ofrecer cifras respecto a la interacción, sin embargo, remarcan que existen iniciativas llevadas a cabo por organizaciones y periodistas que usan y hacen incidencia con los datos abiertos pero que, según su percepción, no son tenidos en cuenta por la metodología del Barómetro.

Carrasco, por su parte, apunta a la necesidad de los países de mejorar la calidad de los datos y la potencialidad del Barómetro para evidenciar esa carencia. En particular, señala la falta de disponibilidad de datos en temas relacionados con la transparencia de los beneficiarios finales en Chile, gracias a lo cual identifica un problema mayor: los datos, además de no estar en formatos abiertos o reutilizables, no están disponibles de forma pública. El país se comprometió en su último plan de acción de OGP (2018-2020) a generar una propuesta política sobre la creación de ese registro y ha recibido una recomendación de la OCDE en

ese aspecto (2021). Béjar identifica un problema relacionado con la diversidad de fuentes, al mencionar que

Fue laborioso encontrar las fuentes primarias de los datos a evaluar, en especial los relacionados a estadísticas de delitos donde tienes diversas fuentes [...] o datos de salud [...]. En estos casos tocó tomar decisiones respecto a cuáles considerar para reportar en la evaluación, que fue básicamente elegir la fuente que provea datos más completos.

Isabel Fiafilio manifestó que encontró ciertas dificultades para acceder a la información que solicitaba el instrumento, por ello decantó algunas categorías a nivel local, ya que dichas fuentes secundarias eran necesarias para complementar con el estudio. Galvis y Marín señalan que en los registros empresariales tuvieron en cuenta un registro, pero al revisar la información del Barómetro de 2016 se percataron de que el consultor de aquella investigación había utilizado otras fuentes, por lo que consideran que puede incluirse en la metodología la recomendación de revisar el informe que hizo la otra persona en el Barómetro anterior en el que participó el país. Eso ayudaría a considerar los datos completos y generar un registro de cuestiones ya abordadas en las ediciones anteriores. Fiafilio remarca que para realizar un nuevo Barómetro global es importante mantener actualizados los datos a escala regional, destacando así la relevancia de tener en cuenta a todos los actores, no solo del ámbito nacional y global, sino también del nivel local y regional.

En cuanto a la inclusión, según Carrasco, el problema que suelen tener este tipo de estudios es que no consideran el contexto de desigualdad entre países. “Las brechas entre los países ricos y los países pobres cada vez es más grande y, luego del covid-19, existe el peligro de que siga una profundización en las desigualdades”. Así, en relación con la conformación del equipo de evaluación del Barómetro, Zamora y Carrasco sostienen que es importante contar con un equipo colaborativo, multidisciplinar, con perspectiva de género y con alta capacidad técnica. Galvis y Marín destacan la labor de la ciudadanía en el uso de los datos y hacen un llamado a que sean tenidos en cuenta en mayor medida.

### 3.2. Recomendaciones generales

- **La apertura no es opcional: evitar el riesgo del estancamiento**

Uno de los puntos tratados corresponde a la metodología del Barómetro. Fiafilio indicó que la disponibilidad de información en formato de datos abiertos es fundamental para los Gobiernos y las Administraciones públicas y, dado que se trata de un método utilizado con anterioridad, Béjar y Carrasco remarcan que la metodología posee la rigurosidad correspondiente. Hay posibilidades de mejora. Fiafilio acota que encontró dificultades para acceder a la información que solicitaba el instrumento y que, en la recolección, existen algunas categorías en las que la información está desactualizada, “lo que limita el análisis y tiene impacto en la evaluación”. Carrasco añade que “no se considera la falta de actualización de datos disponibles específicamente en las regiones”.

Por último, Carrasco, Fiafilio, Galvis y Marín consideran como punto positivo que la difusión de la convocatoria y la selección esté centrada en profesionales con experiencia reconocida en la materia en sus respectivos países. Marín y Galvis plantean, al respecto, que esta puede ampliarse a otras organizaciones de sociedad civil para la revisión del trabajo realizado, ya que ayudan a ampliar, corregir y comentar la información en materias concretas, pues “los consultores no siempre pueden abarcar de manera profunda y detallada todos los temas, retos, oportunidades que puede tener un país en datos abiertos”.

- **La cooperación internacional puede seguir operando como catalizador para la agenda de datos abiertos**

Para Galvis y Marín, las organizaciones internacionales pueden fortalecer el trabajo del Barómetro en la incidencia ante los Gobiernos y las Administraciones públicas de los países, aportando así a sus fundamentos del gobierno abierto. Béjar apunta que la OGP puede recomendar la generación de compromisos relacionados con datos abiertos que analicen los resultados del Barómetro “para enfocar sus tareas en avances concretos a partir de las debilidades que este instrumento presenta”, lo que también ayudaría a solucionar un problema identificado por Galvis. “El Barómetro no asigna responsabilidades a ninguna entidad en particular, [...], lo que hace que ninguna entidad pública asuma responsabilidad respecto a la no publicación de la información señalada por el informe”. Fiafilio indica que estas organizaciones están entre las principales fuentes de información, ya que esto permitiría conocer la transparencia de la información y el estado de la lucha contra la corrupción a escala global.

Carrasco considera que los organismos que trabajan en temas de gobernabilidad deberían estudiar las correlaciones entre el ecosistema de datos abiertos y la democracia, la institucionalidad y la capacidad para modernizarse por parte de los países. Llama a un trabajo en el que se combinen otros listados y que permita “seguir avanzando en una apertura de datos con propósito, ya sea en la calidad de vida de las personas o en la institucionalidad democrática que se requiere para el siglo XXI”. Zamora señala que el Barómetro pertenece a un ecosistema colaborativo pero independiente al de GA y destaca que en él se consideran otras mediciones como el Índice de la Percepción de la Corrupción y *Open Budget Survey*.

- **Los equipos de datos requieren mayor inversión y soporte**

De acuerdo con Zamora, el proceso de acompañamiento es fundamental, pues las preguntas evaluadas fueron muy amplias y abiertas, “lo cual trae dificultades en la recolección de datos y las calificaciones [...]. Se pueden encontrar evaluadores muy drásticos y algunos muy felices. Esto se materializa en calificaciones muy bajas y algunas calificaciones muy elevadas en función de la evidencia”. Además, señala como positivo el apoyo de la Web Foundation, pues tienen conocimiento técnico en la materia. Aunque, como se mencionó con anterioridad, algunos de los participantes sienten preocupación respecto a sostenibilidad y la futura financiación del instrumento.

Béjar, Galvis y Marín comentan que las guías metodológicas están completas y tienen en cuenta el trabajo de los investigadores en ediciones anteriores y destacan la revisión por pares para las correcciones. Carrasco, Galvis y Zamora llaman la atención sobre las dificultades de encontrar cierta información en internet y la necesidad de llevar a cabo entrevistas, para lo que puede considerarse un apoyo mayor de la coordinación o de otras organizaciones que conozcan sobre los temas en el país correspondiente, pues esto dificulta el cumplimiento en tiempo de las responsabilidades de los consultores.

- **Apoyar al sector privado y sociedad puede mejorar el impacto**

Béjar destaca el rol del Gobierno y las Administraciones públicas como responsables de la apertura de los datos hacia la ciudadanía. Galvis y Marín, como ya se ha mencionado, identifican la necesidad del Barómetro de hacer énfasis en el uso de los datos abiertos por los ciudadanos y de que se consideren las iniciativas llevadas a cabo por organizaciones y periodistas que usan y hacen incidencia con los datos abiertos. Apuntan a que se puede incluir en la metodología una fase de devolución de resultados a las personas a quienes se consultó desde la sociedad civil y Gobierno, más allá de la publicación del Barómetro. Galvis señala que

[...] el Barómetro podría tener el potencial de tender un puente entre qué es lo que piensa la institucionalidad y qué es lo que piensan los que usan los datos de manera real y favorecer así a la apertura de nuevos conjuntos. Se podría utilizar la información que están captando constantemente los consultores para tender ese puente.

- **Calidad e inclusión: dos grandes desafíos para la agenda de datos abiertos**

Fiafilio y Carrasco señalan la desactualización de algunos conjuntos de datos recolectados. Béjar apunta a la dificultad en la aplicabilidad de las categorías, que no consideran en profundidad el contexto de cada país, a la diversidad de fuentes para algunas categorías y a la falta de información para evidenciar el impacto de los datos abiertos. Carrasco, Galvis y Marín ven una carencia respecto a preguntas sobre los formatos, las posibilidades de reutilización, la accesibilidad e interoperabilidad. Señalan que algunos datos son públicos, pero se encuentran en plataformas que no permiten descargarlos.

Respecto a la inclusión, Carrasco resalta la importancia de ver los resultados desde diferentes perspectivas, en tanto que acota la necesidad de continuar con un Barómetro regional, pues “cuando comparamos a nivel global aspectos como la apertura de datos, se puede correr el riesgo de perder las perspectivas sobre las regiones y los casos particulares de cada país”, pero también apunta a otras comparativas, pues los valores se vuelven relativos en función de con quién se compare el país.

- **Hacia una agenda más inclusiva y madura de apertura**

En criterio de Carrasco, Galvis, Marín y Zamora, existen ciertas preguntas que se quedan en la generalidad, lo que puede suponer un reto a la hora de identificar las problemáticas en los datos y en las necesidades reales de los ciudadanos de cada país. Por ello, señalan la importancia de la experiencia previa de trabajo de los evaluadores con periodistas de investigación y organizaciones en otros proyectos, así como que estos sean considerados para la revisión de la información o como fuentes de información relevantes y para la incidencia basada en los resultados del Barómetro.

Se considera favorable contar con un nuevo Barómetro global, pero recalcan la problemática para reflejar las realidades de los países. Además, se sostiene que es positivo que se sigan implementando ediciones regionales, por lo que Béjar propone que se realicen con una periodicidad anual o bianual “para tener una métrica de avances o retrocesos en los países”. Según Galvis y Marín, para aumentar el impacto, la incidencia y que se consolide en la posición ciudadana, se deben generar estrategias de difusión de los resultados coordinadas con medios de comunicación y organizaciones de sociedad civil. Invitan a generar redes de especialistas mediante la participación en el Barómetro, pues por su experiencia, al conversar con otras organizaciones en diferentes países, se identifica una serie de problemas comunes en apertura de datos, que en cada país se atacan de manera distinta, lo que puede ayudar a identificar soluciones a problemas específicos, que de otra forma no serán consideradas. Apuntan que en la construcción del Barómetro y en su difusión no hubo interacción entre los consultores de los distintos países evaluados más que en la revisión del borrador, e indican que sería importante una devolución de resultados a los consultores, más allá de la publicación del Barómetro.

#### **4. Análisis y conclusiones**

Las entrevistas evidencian la necesidad de investigaciones para dar a conocer el impacto de las iniciativas de datos abiertos, examinar tendencias y proporcionar datos comparativos sobre Gobiernos y regiones, más aún si son realizadas por parte de organizaciones de la sociedad civil con incidencia y expertos que conocen y están familiarizados con el uso de los datos abiertos en sus prácticas diarias. Por ello, se considera necesario continuar con una difusión amplia de la convocatoria del Barómetro y una selección especializada para la conformación de un equipo con alta capacidad técnica, multidisciplinar, colaborativo y con perspectiva de género, que podría considerar ampliarse para la revisión y el análisis de puntos concretos en los que los evaluadores seleccionados encuentren dificultades, como en las entrevistas en el momento en que no existen datos públicos o abiertos.

Respecto a la metodología, si bien de manera general es adecuada, es importante que considere no solo la apertura de datos en el nivel central de los Gobiernos y las fuentes de información primarias, sino también aquella que provienen del nivel regional y de fuentes secundarias. En esa misma línea, se evidencia,

de manera muy preocupante, una falta de disponibilidad abierta, actualizada y en los formatos adecuados de ciertos datos que son analizados y de la manera de reflejar esa carencia en el Barómetro. Por ello, se recomienda llevar a cabo una revisión constante de la metodología en este aspecto y considerar incluir aquellas posibles mejoras que los investigadores identifiquen en el desarrollo de sus funciones, como la posibilidad de ampliar el instrumento para tener información sobre el uso de los datos por parte de la ciudadanía para hacer incidencia en la toma de decisiones públicas. También podría considerarse generar herramientas de evaluación del propio proceso para la mejora constante de este instrumento.

El estudio evidencia la necesidad de tener en cuenta de manera más profunda el contexto de cada país, no solo en este Barómetro, sino también en otros similares. Realizar un levantamiento de información regional unificado presenta ciertas dificultades, como asegurar que estas iniciativas cuenten con el apoyo suficiente para su sostenibilidad financiera o que en verdad reflejen las particularidades de los países y las regiones. Por ello, se recomienda que sigan teniendo en cuenta todos los actores interesados, como ciudadanos, empresas, academia u organizaciones de la sociedad civil, por mencionar algunos, sin dejar ningún colectivo fuera, y que se busquen nuevas fuentes de financiación, que podría impulsarse mediante el fortalecimiento de las relaciones con otras organizaciones tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de generar incidencia en la toma de decisiones públicas basada en los resultados del Barómetro y la generación de compromisos para la apertura y la mejora en la calidad de los datos. Es relevante en este aspecto, aunque no esté relacionado de forma directa con el Barómetro, que las entidades organizadoras participen en la publicación de guías para la recolección, análisis y uso de datos que tengan en cuenta a todos los actores, como la *Guía para prevenir y atender la violencia a causa de orientación sexual e identidad de género* (Fallas, 2021).

La necesidad de una actualización periódica de los Barómetros es otro punto remarcable, así como la conveniencia de que exista un barómetro regional y uno global que permita conocer qué otras regiones se encuentran en situaciones similares a las de los países de América Latina y el Caribe y generar intercambios de experiencias y conocimientos. El Barómetro es un punto de encuentro de expertos en la materia en América Latina y el Caribe. Ese potencial debería ser aprovechado no solo para dar a conocer el estado de los datos abiertos dentro del ecosistema sino también para generar incidencia y presiones hacia la apertura de datos efectiva, pues el estado de los datos abiertos complementa discusiones relacionadas con la gobernabilidad democrática y la recuperación sostenible, entre otros.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Esade.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann.
- Bárcena, A. (2017). Prólogo. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 15-17). Cepal.
- Berners-Lee, T. (2009). *Linked data - Design issues*. Recuperado de <https://n9.cl/wain>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. CLAD.
- Concha, G., y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Cepal.
- Congreso de la República (2004). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/a1z4b>
- Corrado, M., Baronio, A., y Vianco, A. (2017). Gobierno abierto: definiciones y alcances. *Revista Fundamentos*, No. 12, pp. 80-208.
- Defensoría del Pueblo (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ecuador. Recuperado de <https://n9.cl/vn6m>
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 35, n.º 140, pp. 529-562.
- Fallas, H. (2021). Guía de aprendizaje para recolección, análisis y uso de datos para prevenir y atender la violencia a causa de orientación sexual e identidad de género. ILDA. Recuperado de <https://ladatacuenta.com/libredeserhivos/>
- Fernández, Y., et al. (2008). Modernización de la gestión pública. *Pecunia. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 6, pp. 75-105.
- Flórez, J. (2020). *Es necesario replantear la política de apertura de datos*. Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020. ILDA. Recuperado de <https://n9.cl/63dmd>
- Foundation, W. (2018). *Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. WWW Foundation.
- Governa AL. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset / Cyan, Proyectos Editoriales S. A.
- Hernández-Pérez, T. (2016). En la era de la web de los datos: primero datos abiertos, después datos masivos. *El profesional de la información*, vol. 25, n.º 4, pp. 517-525.
- Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos [ILDA] (2020). *Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020*. Open Data Barometer. Recuperado de <https://n9.cl/klcxy>
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), pp. 613-619. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *POSTData*, n.º 11 (abril), pp. 103-117.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (s/f). Guía de datos abiertos. Ecuador. Recuperado de <https://n9.cl/29od8>

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Guía para el Uso y Aprovechamiento de Datos Abiertos. Colombia. Recuperado de <https://n9.cl/1gdza>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2008). Sobre Acceso a la Información Pública. Chile. Recuperado de <http://bcn.cl/2ep0z>
- Moncayo, G. (2020). Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas. *Sarance* n.º 45, pp. 118-142.
- Muente-Kunigami, A., y Serale, F. (2018). *Los datos abiertos en América Latina y el Caribe*. BID.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- National Human Genome Research Institute (1996). Summary of Principles Agreed at the First International. *Strategy Meeting on Human Genome Sequencing* (pp. 25-28 February).
- Open Data for Development (2019). Tate of Open Data. Histories and Horizons. Recuperado de <https://www.stateofopendata.od4d.net/>
- Open Government Partnership (2018). *Desarrollar en colaboración una propuesta de política sobre la creación de un registro de propietarios reales*. Santiago de Chile. Obtenido de <https://n9.cl/lqr6x>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2021). Chile Technical Assistance Report - Options to implement a beneficial ownership system. Obtenido de <https://n9.cl/ucs0o>
- Ortiz, L. (2021). Gobierno abierto para dummies: transparencia. Datasketch. Obtenido de <https://n9.cl/l8ifz>
- Oszlak, O., y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA.
- Presidencia de Consejo de Ministros (s/f). Secretaría de Gobierno Digital. Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamental. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/ze265>
- \_\_\_\_ (s/f). Secretaría de Gobierno Digital. Guía rápida para apertura de Datos Gubernamentales. Perú. Recuperado de <https://n9.cl/l3w8a>
- Ramírez-Alujas, A. (2020). Barómetro de Datos Abiertos 2020 para América Latina y el Caribe: Las paradojas del caso chileno. *Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020*. Recuperado de <https://n9.cl/63dmd>
- Salas, J. (2017). El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Scrollini, F. (2017). El surgimiento de América Latina abierta: la agenda de datos abiertos en la región. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- Secretaría de Transparencia (2014). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia. Recuperado de <https://n9.cl/yphgv>
- World Wide Web Foundation [WWWF] (2016a). Open Data Barometer. Cuarta edición. Recuperado de <https://n9.cl/v1cw5>

- \_\_\_\_\_ (2016b). Open Data Barometer. Third Edition: Global Report. Recuperado de <https://n9.cl/nuyhr>
- \_\_\_\_\_ (2016c). Open Data Barometer. Tercera edición: Reporte regional. Recuperado de <https://n9.cl/nrwb1>
- \_\_\_\_\_ (2018). Open Data Barometer - Leaders Edition. Recuperado de <https://n9.cl/19t06>

### Entrevistas

- Béjar, E. (2 de febrero de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Ecuador (G. Moncayo, entrevistador).
- Carrasco, C. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Chile (I. Fiafilio, entrevistadora).
- Fiafilio, I. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Perú (C. Muro, entrevistador).
- Marín, J., y Galvis, J. (2 de febrero de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: caso de Colombia (L. Ortiz, entrevistadora).
- Zamora, D. (12 de marzo de 2021). Experiencias Barómetro de datos abiertos Latinoamérica 2020: análisis regional (I. Fiafilio, entrevistadora).

# Políticas públicas y protección de datos personales en Ecuador: reflexiones desde la emergencia sanitaria

## *Government policies and data protection in Ecuador: ideas around health emergency*

Luis Ordóñez Pineda

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo electrónico: loordonez@utpl.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0262-2212>

Liliana Correa Quezada

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo electrónico: ldcorrea@utpl.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5834-3159>

Andrea Correa Conde

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades de la Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo electrónico: arcorrea@utpl.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9982-221X>

*Recibido: 13-diciembre-2021. Aceptado: 11-marzo-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

## Resumen

Esta investigación tiene por objeto evidenciar la necesidad de fortalecer la tutela del derecho fundamental de protección de datos personales, mediante la formulación y ejecución de políticas públicas en Ecuador. Para dicho fin, en el contexto nacional, se analizó la política pública “Por una internet segura para niños, niñas y adolescentes” y se estudiaron tres sentencias de la Corte Constitucional al respecto. El estudio considera importante fortalecer instancias de garantía de protección de datos y que se subraye que existe información sensible, cuyo tratamiento

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 77-97.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.270](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.270)



incide en el ejercicio de los derechos de las personas afectadas por la emergencia sanitaria. Frente a las intromisiones ilegítimas en la intimidad de las personas, se concluye que las políticas públicas fortalecen y coadyuvan a generar programas de prevención y concienciación para el respeto del derecho a la protección de datos personales en Ecuador, como lo que acontece en otros países de la región.

**Palabras clave:** políticas públicas, protección de datos, intimidad de las personas, garantías constitucionales, emergencia sanitaria.

### Abstract

This research aims to demonstrate the need to enhance the fundamental right to data protection through public policy formulation and implementation in Ecuador. For this purpose, this study examined the public policy “For a safe internet for children and adolescents” as well as three rulings of the Constitutional Court. To this end, it is relevant to support instances that guarantee data protection and to underline that handling sensitive data can affect the exercise of the rights of persons affected by the health emergency. In the face of illegitimate intrusions into the privacy of individuals, public policies help to strengthen and generate prevention and awareness programs regarding the protection of personal data, both regionally and in Ecuador.

**Keywords:** public policies, data protection, privacy of people, constitutional guarantees, health emergency.

## 1. Introducción

En los sistemas jurídicos latinoamericanos, el desarrollo del derecho a la protección de datos personales refleja una gran influencia regulatoria originada a partir de otros contextos o realidades jurídicas, en su mayoría, apegados al modelo europeo, el cual se caracteriza por establecer un esquema de protección preventivo o proactivo, a partir del uso responsable de la información y que, en todo caso, promueve la garantía de “los principios de privacidad desde el diseño y por defecto, la aproximación a la protección de datos basada en el análisis de riesgos, la figura del Delegado de protección de datos, el fortalecimiento de los códigos de conducta, la exigencia de llevar un registro de las actividades del tratamiento” (Piñar, 2016, p. 14). En 2003 y 2012 Argentina y Uruguay, de forma respectiva, recibieron sendos reconocimientos de la Unión Europea por haber consagrado dentro de su marco de regulación nacional principios y derechos relativos a la protección de los datos de carácter personal (Ordóñez, 2017). Este modelo referencial, afianzado en el respeto de los derechos y libertades que se desprenden del tratamiento de la información personal –derivado de la protección de la intimidad y privacidad– ha llegado a significar el horizonte y, a la vez, el principal paradigma en el marco de implementación de mecanismos de protección para la tutela de este derecho fundamental.

En la actualidad, estimando los avances tecnológicos y procesos de integración comercial, se entiende que “el derecho fundamental a la protección de datos personales no trata de impedir el recurso a las nuevas tecnologías sino de conciliarlo con el respeto a la dignidad de la persona” (Troncoso, 2010, p. 595). En todo caso, asumiendo que la emergencia sanitaria ha planteado verdaderos desafíos para el respeto de los derechos y libertades fundamentales, hay que ser conscientes de que “la inusitada expansión de la vigilancia y control estatal por medio de tecnologías digitales para monitorear la posible transmisión del virus implica una importante regresión en materia de derechos humanos” (Bizberge y Segura, 2020, p. 71).

En el caso de Ecuador, la protección de datos personales se ha desarrollado en tres etapas: primero, la protección constitucional por medio del *habeas data*; segundo, la regulación de la información personal y de la intimidad con una perspectiva garantista mediante leyes sectoriales; tercero, el reconocimiento de un derecho fundamental a la protección de datos personales en la Constitución de 2008. Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) de 2021, se da una cuarta etapa. Ahora bien, desde el paradigma constitucional ecuatoriano, la tutela de los bienes jurídicos que se desprenden de la protección de datos en la era digital tiene especial importancia, a partir de la diversidad de los medios que existen para la difusión de los datos personales y las intromisiones ilegítimas en las que puede derivarse en el momento en que no se cuenta con el consentimiento del titular de los datos. En este orden, el derecho a la protección de datos personales advierte una adecuada protección. Tipologías como la discriminación, actos de odio, humillaciones, acoso, entre otras, que se desprenden del mal uso de la información personal, requieren de un marco jurídico integral que promueva el efectivo ejercicio de los derechos y libertades informáticas. De esta manera, “las empresas de telecomunicaciones, los Gobiernos y las organizaciones de activistas digitales son los principales actores que no solo están condicionados por la infraestructura y las políticas públicas, sino que son quienes las producen y modifican” (Bizberge y Segura, 2020, p. 75).

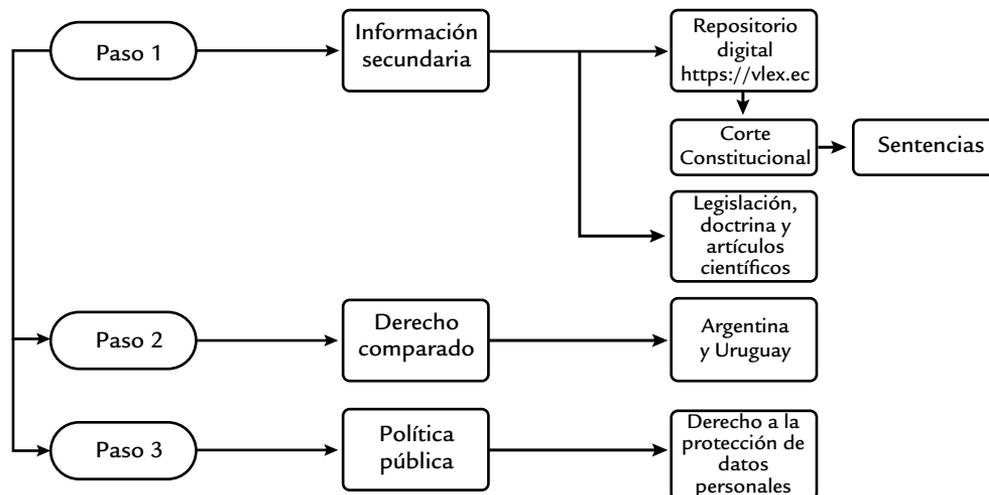
Conforme a estas circunstancias, por una parte, el derecho a la protección de datos requiere de un necesario equilibrio social, materializado por medio de un marco que desarrolle los principios, garantías y políticas relativas a la protección de los datos. Autores como Antonio Troncoso y Pérez Luño coinciden en la necesidad de “buscar equilibrio”, desde el ámbito de relación entre la administración y los ciudadanos, en lo que respecta al tratamiento de la información. Este planteamiento sugiere un “pacto social”, que garantice la proporcionalidad de las libertades que se desprenden del derecho a la protección de datos personales. Para este fin, Pérez Luño (2010) señala que es necesario “un adecuado ordenamiento jurídico de la informática, capaz de armonizar las exigencias de información propias de un Estado avanzado con las garantías de los ciudadanos” (p. 363). En especial, en la era de la información es imprescindible contar con políticas públicas, por cuanto, “del activismo social y las decisiones estatales depende que

esta situación adversa constituya una ventana de oportunidad para garantizar y ejercer más y mejores derechos” (Bizberge y Segura, 2020, p. 80).

La implementación de políticas y programas, idóneos para la difusión de las libertades informáticas, constituye un elemento cardinal para el ejercicio del derecho a la protección de datos. Así, la idea de políticas públicas supone que se “asuman total o parcialmente las tareas de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2002, p. 27). Si bien, frente a la emergencia sanitaria, “los derechos digitales implican la protección y realización de derechos existentes, como el derecho a la privacidad, al acceso a la información, o a la libertad de expresión en el contexto de las nuevas tecnologías digitales y de conectividad” (Bizberge y Segura, 2020, p. 63) –conforme lo establece la Constitución de la República– debe entenderse que las políticas públicas están orientadas a hacer efectivos el ejercicio de todos los derechos, de manera particular, de las libertades relacionadas con la protección de datos personales. Por tanto, a partir de los efectos de la emergencia sanitaria en la privacidad de los titulares de los datos personales, esta investigación tiene por objeto describir la importancia de las políticas públicas en el marco de protección de los datos personales.

De esta manera el estudio se desarrolló en tres pasos metodológicos (gráfico 1). En el paso 1 se trabajó con información secundaria obtenida desde el repositorio digital <https://vlex.ec/>, en el que se obtuvo jurisprudencia vinculante mediante las sentencias de la Corte Constitucional: Resolución Nro. 19-9-SEP-CC, Resolución No. 1-14-PJP-CC y Resolución 182-15-SEP-CC, que son las que mejor han desarrollado el derecho a la protección de los datos personales. Además, se revisó la legislación, doctrina y artículos científicos relacionados con el tema de protección de datos personales. Mediante el paso 2 se realizó un estudio de derecho comparado con los países de Argentina y Uruguay, se los escogió por ser los dos países de la Comunidad Andina que han recibido por parte de la Unión Europea reconocimiento internacional con respecto a un manejo adecuado de la protección de datos personales. Por último, en el paso 3, con base en el análisis de los pasos anteriores se analizó en Ecuador el derecho a la protección de datos personales, tomando en cuenta la política pública “Por una internet segura para niños, niñas y adolescentes” ([arcotel.gob.ec](http://arcotel.gob.ec)), definida como la primera política de la región que previene y mitiga riesgos en las redes sociales usadas por niños, niñas y adolescentes, considerados por el Estado ecuatoriano como personas y grupos de atención prioritaria.

Gráfico 1  
Diagrama metodológico del estudio



Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

Desde esta perspectiva, el presente artículo se subdivide en tres apartados específicos desarrollados de la siguiente manera. El primero describe la esencia y el contenido del derecho fundamental a la protección de datos personales en el marco de la emergencia sanitaria; el segundo aborda la garantía de la protección de datos desde el paradigma del neoconstitucionalismo contemporáneo o Estado constitucional de derechos y justicia en Ecuador; en tanto que el tercero conceptualiza a las políticas públicas como mecanismos de prevención y garantía del derecho a la autodeterminación informativa.

## 2. Discusión teórica y conceptual

### 2.1. Derecho de la protección de datos personales frente a la emergencia sanitaria

La información personal abarca una diversidad de aspectos relacionados con los derechos de personalidad. Entre ellos, los que se derivan de rasgos ideológicos, de salud, sexualidad, identidad, financieros, económicos, bancarios, comerciales y hasta de hábitos. Esta información se encuentra disponible en diferentes medios de información y comunicación, como las redes sociales, los blogs o, incluso, por medio de dispositivos que indican la ubicación en la que una persona se encuentra. Así, conviene considerar que las tecnologías “plantean retos para la protección de datos, dado que puede implicar la pérdida del control por parte de los individuos de su información potencialmente sensible cuando almacenan sus datos utilizando programas alojados en servidores ajenos” (Rallo, 2012, p. 18).

En el caso de Ecuador, el derecho a la protección de datos es un derecho fundamental por dos razones. La primera, por ser una libertad fundamental que se deriva de la teoría del constitucionalismo contemporáneo o neoconstitucionalismo, en el que “la concepción del Estado garantista es la del Estado constitucional de derechos, es decir, aquel que se construye sobre los derechos fundamentales de la persona y en el rechazo al ejercicio del poder arbitrario” (Resolución 344, 2016). Y, la segunda, porque su proximidad con la dignidad humana<sup>1</sup> advierte una dimensión ética, con una alta pretensión moral que debe ser atendida para hacer posible una vida digna (Peces-Barba *et al.*, 2004, pp. 20 y 28). Esta libertad fundamental busca que el tratamiento de datos cumpla y respete una serie de principios, los cuales, en todo caso, aseguran a las personas un conjunto de garantías para que no se violenten derechos relacionados con la intimidad, dignidad, igualdad y no discriminación. En este orden de ideas, se transforma en un instituto de garantía de otros derechos, “fundamentalmente el honor y la intimidad, pero también de un instituto que es, en sí mismo, un derecho o libertad fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento” (Rallo, 2017, p. 650).

Como se observa más adelante, en el marco del Estado constitucional de derechos, la protección de datos no puede estar alejada del principio de estricta legalidad, lo cual exige preservar ciertos aspectos que se relacionan con la moral pública, la seguridad nacional, la protección de grupos de atención prioritaria, el orden público y la salud en general; bienes jurídicos, relacionados con la dignidad, la intimidad, el honor, la imagen, el secreto fiscal o financiero. Así, puede ser evidente que “las autoridades públicas también utilizan cada vez más datos personales con distintos fines: para buscar personas cuando se declara una enfermedad transmisible, para prevenir y luchar más eficazmente contra el terrorismo y la delincuencia” (Rallo, 2012, p. 18). Desde este planteamiento, la protección de datos requiere de garantías que posibiliten ejercer el dominio de la información personal. En consecuencia, la protección de este derecho no solo corresponde a los individuos sino a toda la sociedad. Es decir, pasó de ser un derecho individual y privado a convertirse en un derecho público y colectivo (Pérez, 2010, pp. 228-230).

La dimensión del derecho a la intimidad, a la dignidad y al honor demuestra que el derecho a la protección de datos personales ha mutado, por diferentes circunstancias. La primera es el factor del ser, en el que el “ser social” prevalece sobre el “ser individual”; la razón parte de que el ser humano pertenece a un conglomerado social y no puede estar y mucho menos crecer en aislamiento. La segunda razón es que el desarrollo de las tecnologías ha ocasionado el surgimiento de nuevas formas en que el derecho a la protección de datos personales se ve afectado. Por ello, hoy en día debe considerarse que algunos modelos internacionales –el europeo, por

1 La Constitución de 2008 es la construcción de una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas, de allí que el reconocimiento de este derecho fundamental coincida con el respeto de la dignidad de los individuos y tome en cuenta la diversidad de bienes jurídicos que pueden verse afectados por el mal uso, fin o tratamiento de datos personales.

ejemplo- exigen “adoptar decisiones propias en función de los tratamientos de datos que se lleven cabo y de la naturaleza de estos” (Piñar, 2016, p. 15). Este progreso plantea que los medios, recursos y preceptos para garantizar los derechos fundamentales también se actualicen y desarrollen, acorde con la época actual.

Existe la percepción de que los tratamientos abusivos de datos personales menoscaban una parte importante de nuestra vida, por lo que es necesario, como señala Joseph Ratzinger, que la razón ética del hombre crezca al ritmo de la modernidad. Estamos, por tanto, ante la necesidad de proteger al hombre frente a las tecnologías de la información y las comunicaciones; ante la obligación de hacer presentes los derechos y tutelarnos en la era de Internet (Troncoso, 2010, p. 33).

Sobre este respecto, desde lo en estricto sentido individual, el derecho a la protección de datos personales ha pasado a tener un enfoque global. En todo caso, respecto al flujo transfronterizo de datos, la falta de armonía en los ordenamientos jurídicos “ha sido especialmente denunciada por los representantes de los sectores económicos (que en un mundo empresarial y económico globalizado dicen ver multiplicados los costes y los requisitos burocrático-administrativos nacionales) y se ha traducido en un cierto grado de inseguridad jurídica” (Rallo, 2012, p. 23). Todo ello conlleva a proyectar la búsqueda de un adecuado equilibrio del ordenamiento jurídico, el cual se direcciona, sobre todo, a garantizar la seguridad jurídica, a partir de una legislación clara y de políticas públicas que canalicen en la sociedad la protección integral de este derecho.

De ahí que tenga gran relevancia el contar con un ordenamiento legal coherente, principista y que incentive la realización de la transformación digital con un enfoque sistémico y proyección holística. Tener al ciudadano como centro en modo alguno constituye una mera declaración de voluntad; es en esencia un principio rector que tiene que instrumentalizarse en todo el proceso de participación y toma de decisiones (Amoroso, Bázaga y Fabelo, 2020, p. 1009).

En este marco, la CRE reconoce y garantiza en el artículo 66, literal 19, —como un derecho de libertad— el derecho fundamental a la protección de datos personales. Asimismo, el artículo 362 garantiza la confidencialidad de información de los pacientes, en tanto que el artículo 66, literal 11 ofrece garantía para el tratamiento de los datos sensibles. A partir de las condiciones que plantea la seguridad jurídica, el marco de protección y regulación de este derecho debe orientarse a concretar normas claras y legítimas que, asegurando la confianza ciudadana, respeten de manera integral la Constitución y los principios establecidos en instrumentos internacionales.<sup>2</sup> Por tanto, el tratamiento de la información debe singularizarse, dentro de un marco jurídico integral y equilibrado, que atribuya al titular de los datos la capacidad de ejercer —con certeza y coherencia— el

2 La Sentencia 182-15-SEP de la Corte Constitucional de Ecuador advierte que, además, la seguridad jurídica “tiene como consecuencia el conocimiento y la confianza que tienen los ciudadanos respecto de que los diferentes aspectos y situaciones de la vida social se encuentran regulados y resueltos por normas y previstas en el ordenamiento jurídico”. Véase la Resolución de la Corte Constitucional Nro. 182, Sentencia Nro. 182-15-SEP-CC –CASO Nro. 1493-10-EP–.

control sobre el uso y la finalidad de dichos datos. La promulgación de la LOPD en mayo de 2021 está llamada a desarrollar estos presupuestos, por cuanto en su exposición de motivos se invoca la imperiosa necesidad de generar confianza y garantizar las oportunidades que brindan los adelantos tecnológicos.<sup>3</sup> Como señalan dichas motivaciones, por una parte, todo esto “obliga a los países a realizar marcos jurídicos compatibles en distintos niveles: nacional, regional y mundial que faciliten el intercambio y al mismo tiempo respeten y protejan los derechos humanos” (LOPD, 2021); y, por otra, se espera que su normativa “salvaguarde los derechos, promueva la actividad económica, comercial, de innovación tecnológica, social, cultural, entre otras y delimite los parámetros para un tratamiento adecuado en el ámbito público y privado” (LOPD, 2021).

A propósito de la emergencia sanitaria de la covid-19, la protección de los derechos humanos acentúa la importancia del respeto de las obligaciones que tienen los Estados, tanto en el ámbito nacional como supranacional. La emergencia sanitaria –covid-19–, a más de afectar la vida de las personas en todos los ámbitos, también ha hecho reflexionar acerca de la importancia del derecho a la protección de datos personales. En el momento en que se conocieron los primeros casos de personas afectadas por la pandemia, en su mayoría, por intermedio de las redes sociales y medios de comunicación, se hizo pública información considerada sensible y de interés exclusivo de sus titulares, provocando reacciones, más negativas que positivas, que nos llaman a reflexionar.

En el caso de Ecuador, el Decreto Ejecutivo n.º 1017 del 16 de marzo de 2020, que declaró el Estado de excepción por calamidad pública, posibilitó, entre otras cosas, la utilización de plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear la ubicación de personas en estado de cuarentena o aislamiento obligatorio y, por tanto, tratar datos personales de los ciudadanos para hacer el seguimiento y evitar el incumplimiento de las restricciones sobre movilidad. Así también, el Ministerio de Salud Pública (MSP), por medio de la Ley Orgánica de Salud, requirió a las instituciones privadas reportar sobre la existencia de casos de contagios sospechosos y confirmados. Algunas instituciones respondieron en el marco legal del decreto de excepción, cumpliendo las finalidades para las cuales el usuario haya consentido proporcionar sus datos. Por una parte, estas medidas se enmarcaron en los principios de seguridad y confidencialidad de los datos personales de sus empleados; así como en el tratamiento adecuado de información sensible. Por otra, recordando uno de los principios de aplicación de los derechos previsto en el artículo 11, literal 2, de la Constitución de Ecuador, se entiende que la protección de las personas afectadas por la pandemia debía enmarcarse en las garantías de igualdad y no discriminación, permitiendo la tutela de la información personal relativa a la salud, toda vez que el respeto del derecho a la protección de datos implica, además, una garantía que se ejerce, por medio de *habeas data*, descrita en el artículo 92, cuyo tercer inciso manifiesta que “en el caso de datos

3 La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales fue publicada en el Registro Oficial, Quinto Suplemento, Nro. 459, el 26 de mayo de 2021. Fue aprobada por unanimidad con 118 votos afirmativos y una abstención –de un total de 119 asambleístas presentes–, durante la sesión 707 (en modalidad virtual) del pleno legislativo.

sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias”.

No se trata de dejar de hacer uso de la tecnología y de limitar el tratamiento de datos –como es el caso del monitoreo de las personas contagiadas por la emergencia sanitaria–, por medio de las plataformas satelitales y de telefonía móvil, sino, que se respeten la garantía de protección de datos y, en suma, la vida privada de las personas. Además, entendiendo que la información relativa a la salud constituye una serie de datos muy sensibles, debe evitarse posibles discriminaciones e intromisiones ilegítimas que afecten a la intimidad y el derecho a la integridad personal de los pacientes. En este orden, es esencial estimar que “un marco ético debe sostener los cimientos de la construcción de un ecosistema digital como el señalado, partiendo del respeto y la salvaguarda de la dignidad, en tanto contrapeso fundamental a la vigilancia omnipresente y a la notoria asimetría de poder que ahora confronta a las personas” (Amoroso, Bárzaga y Fabelo, 2020, p. 1009).

Un claro ejemplo, en el ámbito internacional, de un adecuado respeto del derecho a la protección de datos frente a la pandemia es la aclaración que realizó la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), la cual señaló que la normativa de protección de datos personales no quedaba suspendida.<sup>4</sup> Por el contrario, las garantías del derecho fundamental permanecerían vigentes, en tanto estén dirigidas a salvaguardar un derecho fundamental, sobre todo, en la situación derivada de la emergencia sanitaria. Esta interpretación se sustentó en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD), el cual reconoce que: “en situaciones excepcionales, como una epidemia, la base jurídica de los tratamientos puede ser múltiple, basada tanto en el interés público, como en el interés vital del interesado u otra persona física” (Considerando 46 y las previsiones contempladas en los artículos 6 y 9 del RGPD, relativos a las bases de legitimación de las categorías especiales de datos personales).

En el inicio de la pandemia, Ecuador no contaba con una Ley de protección de datos que desarrolle este derecho fundamental, menos aún, normativa relacionada con los principios del tratamiento de la información, de manera específica, para el caso de los datos relativos a la salud. No obstante, a la luz del Estado constitucional de derechos y justicia, este derecho fundamental presentaba otras fuentes que debían observarse, atendiendo el paradigma del constitucionalismo contemporáneo y el respeto de la dignidad humana, toda vez que la protección de datos se ha manifestado como una libertad autónoma y una garantía instrumental reconocidas en el texto constitucional.

---

4 El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD), contiene las salvaguardas y reglas necesarias para permitir los tratamientos, de forma legítima, de datos personales en situaciones, como la presente, en que existe una emergencia sanitaria de alcance general. Estas prescripciones plantean que para el tratamiento de datos de salud no basta con que exista una base jurídica. Se requiere de una habilitación legal que levante la prohibición de tratamiento de dicha categoría especial de datos, de conformidad con los artículos 6 (licitud del tratamiento), 9.1 y 9.2 (circunstancias en las que queda prohibido el tratamiento de los datos personales) del RGPD.

Por tanto, como ha precisado la Corte Constitucional de Ecuador, se advierte que bajo este paradigma “el legalismo no es suficiente para considerar frenado o limitado al poder legislativo que, libérrimo en cuanto a dotar de cualquier contenido a las leyes, puede ejercerse, junto a su aplicación automática por parte de los operadores de la justicia, en forma autoritaria y despótica” (Resolución 344, 2016). Desde esta perspectiva, tanto el derecho a la protección de datos como la garantía de *habeas data* concretan la realización del buen vivir. En efecto, esto podría estar relacionado “con los casos en que se plantea la resignificación de la tecnología por vía de su inclusión en tanto paradigma central superador de la persona y en el centro de las relaciones que con ella se desenvuelven” (Amoroso, Bárzaga y Fabelo, 2020, p. 1010). Es decir, en la convivencia pacífica y respetuosa de los hombres en la sociedad, toda vez que el derecho a la protección de datos es una obligación directa del Estado y particulares, a partir del respeto del principio de estricta legalidad.

## 2.2. Derecho a la protección de datos en el Estado constitucional de derechos y justicia

La Corte Constitucional de Ecuador (CCE) precisa que la CRE establece una nueva forma de Estado, “cuyos rasgos básicos son: 1) el reconocimiento del carácter normativo superior de la Constitución, 2) la aplicación directa de la Constitución como norma jurídica, y, 3) el reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho” (Resolución, s. n., 2008). Así, el derecho a la protección de datos personales se transforma en una norma o regla de decisión que está “por encima del resto de las normas jurídicas y vincula a todos los sujetos públicos y privados en todas sus actividades” (*Ibid.*). Por ello, la ausencia de disposiciones o medidas relativas a la protección de datos personales en la emergencia sanitaria, no impide –o no debería– a que, en el ámbito público o privado, se garantice su ejercicio y aplicación.

Al respecto, “son todas las funciones del Estado, todas las autoridades públicas y en ocasiones los particulares, y no solo los jueces, los obligados a respetar y hacer respetar los derechos fundamentales que establece la Constitución” (Grijalva, 2012, p. 252). En este sentido, la CRE advierte que los derechos “serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento” (artículo 11, literal 3). Incardinado a este primer rasgo, en el Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución se manifiesta como una norma jurídica de aplicación directa –principio de eficacia directa– que “implica que los jueces y los demás operadores jurídicos, incluyendo los particulares, habrán de tomar a la Constitución como una regla de decisión” (Resolución s. n., 2008). Por tanto, uno de los efectos de este principio es que “no se requiere de intermediación de autoridad alguna para que se pueda invocar el cumplimiento de una norma. Los pretextos de falta de Ley o reglamento para excusarse de cumplir un derecho, tan comunes en un estado burocratizado, no tienen cabida” (Ávila, 2012, p. 77).

Frente a estos primeros supuestos, el Estado constitucional de derechos y justicia propone una nueva forma de Estado, en el que el respeto y la garantía de los derechos fundamentales están por encima de cualquier ordenamiento secundario, mandato, e incluso, falta o ausencia de normativa. Hay que insistir en que “en el neoconstitucionalismo toda norma constitucional es aplicable, aun cuando tenga la estructura de un principio [...] Por supuesto que esta afirmación implica que las personas están sometidas además de la Ley a la Constitución” (Ávila, 2012, p. 75). Bajo este principio –que se conoce como de estricta legalidad– el derecho a la protección de datos personales obliga a que, en el ámbito público y privado, el tratamiento de la información respete las condiciones, facultades y principios que la Constitución prescribe.

Además, la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías se concreta en el respeto y aplicación de instrumentos internacionales. La Guía Legislativa de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2015 –actualizada en 2021–, plasmada en los “Principios de privacidad y protección de datos personales”<sup>5</sup> y los “Estándares de protección de datos personales”<sup>6</sup> de 2017 para los Estados Iberoamericanos, se manifiestan como instrumentos que proponen en el ámbito de las Américas apuntar hacia un modelo regional uniforme y coherente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 24/17 de 2017 “sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”, ya ha destacado que la Guía Legislativa de la OEA significa un importante instrumento regional destinado a proteger a los titulares de los datos, frente a intromisiones ilegítimas.<sup>7</sup> Así también, a propósito de la emergencia sanitaria, la Resolución No. 1/2020, adoptada por la CIDH, contiene prescripciones respecto a la garantía y plena vigencia del derecho a la protección de datos durante la pandemia.<sup>8</sup>

5 La finalidad de estos principios plasmados en la Guía legislativa de la OEA es “establecer un marco para salvaguardar los derechos de la persona a la protección de los datos personales y a la autodeterminación en lo que respecta a la información”. Cfr. Guía legislativa de la OEA. Véase <https://tinyurl.com/mpn4mz8s>.

6 Los “Estándares de protección de datos personales para los Estados Iberoamericanos” fueron aprobados por unanimidad el 20 de junio de 2017 por la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), de los que Ecuador forma parte en calidad de país observador. Cfr. Estándares de protección de datos personales para los Estados Iberoamericanos. Véase <https://tinyurl.com/y8wvqzb2>.

7 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 24/17 de 2017 “sobre identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”. Véase <https://tinyurl.com/2p9duxcz>. Esta Opinión Consultiva significa un importante precedente en materia de protección de datos, a partir de la interpretación que hace la CIDH sobre la Guía Legislativa de la OEA. Esta cuestión ya ha sido analizada en otro momento, considerando que “la Opinión Consultiva OC-24/17 significa un avance no solamente en derechos relativos a la identidad de género, sino que además representa un importante precedente jurídico internacional en materia de protección de datos personales” Cfr. Ordóñez (2019). El procedimiento de solicitud de adecuación de los datos de conformidad con la identidad de género. Reflexiones desde el derecho fundamental a la protección de datos. *Revista de Derecho Foro* (32), pp. 2631-2484. Véase <https://tinyurl.com/mrxaz7zm>.

8 Dicha resolución manifiesta la necesidad de “proteger el derecho a la privacidad y los datos personales de la población, especialmente de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia” (Resolución 1, 2020).

De esta forma, en nuestro paradigma constitucional, el derecho a la protección de datos impone la obligación de respetar y hacer respetar no solo el ordenamiento constitucional sino, además, los instrumentos internacionales que prescriban normas y políticas públicas relacionadas con la garantía de la información personal. Si bien, son pocos los instrumentos regionales que se han desarrollado en la materia, su observancia contribuye a la tutela de los derechos de las personas y al fortalecimiento del sistema internacional de protección de derechos humanos. Ahora bien, la CCE reconoce como un tercer pilar del Estado constitucional de derechos y justicia a la jurisprudencia constitucional. Así, frente a este paradigma, dicho pilar se destina a invalidar las normas que atenten al ejercicio de los derechos a partir de precedentes jurisprudenciales vinculantes, que aseguren la correcta aplicación y justiciabilidad de los derechos. Al respecto, se destaca que:

La Corte Constitucional puede y debe, basada en la interpretación jurídica de la propia Constitución y al respeto a la libertad de configuración legislativa, marcar constantemente los parámetros normativos que el legislador debe observar para que sus Leyes no violen los derechos constitucionales, y por el contrario los concreten, desarrollen y regulen, conforme lo establecen el artículo 11, numeral 8, 18 y 11, numeral 1 de la Constitución [...] El desarrollo jurisprudencial de los derechos tiene, justamente, como ventaja su nivel de concreción respecto a la dimensión comparativamente más abstracta y general en que opera el legislador. En términos hermenéuticos, como se sabe, incluso las dificultades y posibilidades de interpretación de las normas pueden mostrar nuevas facetas al confrontarse con los hechos y contextos de conflictos específicos (Grijalva, 2012, pp. 229 y 231).

Siendo la jurisprudencia constitucional un resultado de la actividad interpretativa de la CCE, el desarrollo del derecho a la protección de datos se ha concretado en varias resoluciones. En todo caso, considerando su inclusión en la actual CRE, la especificación del derecho a la protección de datos en la jurisprudencia constitucional es, de manera relativa, significativo. Son tres sentencias las que se destacan luego de este reconocimiento. Las Resoluciones 19-9-SEP-CC, 1-14-PJP-CC y 182-15-SEP-CC de la CCE constituyen importantes bases para la protección de este derecho en el Estado constitucional de derechos y justicia. Así, la Resolución n.º 19-9-SEP-CC advierte que el *habeas data* constituye:

Una garantía constitucional con objetivos muy precisos, que busca que el accionante sepa: 1) Cuáles son los motivos legales por los que el poseedor de la información llegó a ser tenedor de la misma; 2) Desde cuándo tiene la información; 3) Qué uso se ha dado a esa información y qué se hará con ella en el futuro; 4) Conocer a qué personas naturales o jurídicas, el poseedor de la información hizo llegar la misma; por qué motivo, con qué propósito y la fecha en la que circuló la información; 5) Qué tecnología usa para almacenar la información; y, 6) Qué seguridades ofrece el tenedor de la información para precautelar que la misma no sea usada indebidamente (Resolución 19, 2009).

El uso de las tecnologías de la información y comunicación es una de las características del siglo XXI. En este marco, el uso ilícito de estas tecnologías representa serios riesgos en la protección de los datos personales. Tomando en cuenta que tanto el *habeas data* como el derecho a la protección de datos constituyen un derecho en sí mismo, en una sociedad digital, la garantía de los datos personales supone “conocer a qué personas públicas o privadas, naturales o jurídicas, el titular de los archivos o bases de datos, transmitió informaciones personales referentes al sujeto que ejercita la acción” (Pérez-Luño, 2017, p. 119). Frente a ese conocimiento, el *habeas data* permite ejercer la facultad de “comprobar si la información es actualizada y correcta y, de no serlo, solicitar y obtener su actualización o rectificación” (*ibid.*, 2017, p. 119).

Por otra parte, la Resolución No. 1-14-PJP-CC de la CCE se dedica, de forma expresa, a fijar algunas reglas jurisprudenciales vinculantes.<sup>9</sup> Así, respecto al derecho a la protección de datos, precisa “la posibilidad de que dentro de los límites que franquean la Constitución y la Ley, se tenga capacidad para ejercer cierto control sobre el uso que se haga de tal información, aunque el poseedor de la misma sea otra persona” (Resolución 1, 2014). Dicha protección –junto con las disposiciones de la LOPD de Ecuador, la cual ha tomado como base el RGPD y los EPEI– supone un esquema de regulación compuesto por un nuevo modelo que “pasa de la gestión de los datos al uso responsable de la información [...] reforzando los derechos de los interesados y estableciendo nuevas obligaciones de los responsables y encargados, que han de acostumbrarse a asumir un papel mucho más proactivo y responsable” (Piñar, 2016, pp. 14 y 20).

Por último, la Resolución 182-15-SEP-CC determina que los derechos y garantías (arts. 66.19 y 92) reconocidos en la CRE tienen un “carácter autónomo, por cuanto, posee un perfil propio regulado tanto en la Constitución como en la Ley de la materia y tutela datos o información inherente a una persona, a fin de salvaguardar su derecho a la intimidad personal y familiar” (Resolución 182, 2015). Y que, además, el *habeas data* protege una órbita específica, “esto es, la información íntima de una persona, la cual puede estar contenida en diversas formas, tales como documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales” (Resolución 182, 2015).

A partir de factores políticos y sociales que originan una cultura de inconstitucionalidad, “es necesario ubicar qué aportes pueden generarse desde el mundo del derecho para superar esta situación. El desarrollo de una jurisprudencia constitucional que contribuya a la definición de los derechos es sin duda uno de estos aportes” (Grijalva, 2012, p. 229). Frente a las asimetrías que plantea la emergencia sanitaria, respecto a la justiciabilidad de los derechos, la jurisprudencia constitucional –como una fuente primaria del derecho– facilita la correcta

9 En esta Resolución, la CCE ha señalado que “el derecho a la protección de datos –y específicamente, su elemento denominado ‘autodeterminación informativa’– tiene un carácter instrumental, supeditado a la protección de otros derechos constitucionales que se pueden ver afectados cuando se utilizan datos personales, como puede ser la intimidad, la honra, la integridad psicológica, etc.” (Resolución 1, 2014).

interpretación jurídica y garantía del derecho a la protección de datos personales. No obstante, en la práctica, su garantía requiere mucho más. Como señala la CRE, los derechos no solo deben desarrollarse en la jurisprudencia o normativa secundaria, sino también por medio de políticas públicas. Así, entendemos que “los derechos humanos y en especial los derechos sociales pueden y deben ser criterios consistentes de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (*ibid.*, p. 61).

En todo caso –a partir de las medidas de seguridad contenidas en el capítulo VI de la LOPD de Ecuador– debe considerarse que las políticas públicas pueden significar una magnífica oportunidad para potenciar, por ejemplo: las medidas de seguridad en el ámbito del sector público (artículo 38); la privacidad y la protección de los datos personales desde el diseño y por defecto (artículo 39); las evaluaciones de impacto del tratamiento de datos personales (artículo 42); y las notificaciones de vulneración de seguridad (artículo 43). Se trata, como se ha advertido, de constituir un modelo proactivo de manejo responsable de la información, en el que todas las medidas que se adopten “podrán consistir en la aplicación de las oportunas políticas de protección de datos. Es decir, la prevención y el cumplimiento normativo pasan a ocupar un papel principal en la protección de datos” (Piñar, 2016, pp. 18-19).

La misma CCE, a propósito de la emergencia sanitaria, ha recalcado la necesidad de “políticas públicas efectivas, con planificación y control permanente, por parte del Gobierno [...] políticas públicas de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y con enfoque en los derechos reconocidos en ella” (Dictamen 2-21, 2021). “Los tiempos de covid-19 han alentado la guerra tecnológica desde diversos ángulos. En primer lugar, ha puesto en el centro de la discusión en temas acerca de tecnología digital y política comunicacional la interrogante de: ¿Quién controla nuestros datos?” (Amoroso, Bárzaga y Fabelo, 2020, p. 1003). Por ello, es indispensable concienciar a la Administración pública y particulares sobre un manejo responsable de la información personal. *A priori*, se advierte la necesidad de una cultura de prevención, frente a las intromisiones ilegítimas en la intimidad de los datos de carácter personal. En el Estado constitucional de derechos y justicia, las políticas públicas pueden considerarse como garantías preventivas que “tratan de evitar la violación de derechos” (Ávila, 2012, p. 188).

### **2.3. Políticas públicas y la necesidad de resignificar la prevención y la concienciación**

En Ecuador, las políticas públicas no han logrado ajustarse a las necesidades que requiere el ejercicio del derecho fundamental a la protección de datos. El concepto de políticas públicas supone la idea de un cambio, a partir de la identificación de un problema que requiere atención y regulación desde la instancia gubernamental. Así, estas garantías preventivas emergen “de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación” (Roth, 2002, p. 28) orientadas a definir el quehacer del Estado, frente a un determinado problema.

Aquellos países que han recibido reconocimiento internacional por parte de la Unión Europea han afianzado el desarrollo de políticas de prevención mediante prácticas asociadas con las autoridades de protección de datos. En la región constituyen ejemplos el Programa Nacional “Con Vos en la Web” en Argentina, que se ejecuta por intermedio de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Dicho programa es una iniciativa del Ministerio de Justicia, dirigido a concienciar y desarrollar, en padres, docentes, alumnos y ciudadanía en general: “conductas seguras y responsables en el uso de dispositivos tecnológicos conectados a Internet y en el manejo de sus datos privados y personales”. En el caso de Uruguay, la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) constituye un ente de regulación y control que ha implementado políticas sobre las implicaciones tecnológicas y culturales que se desprenden del tratamiento de la información personal, mediante el programa “Tus datos Valen. Cuídalos”. Además, en el ámbito europeo destaca la actividad que desarrolla la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), mediante programas de protección de datos relacionados con la emergencia sanitaria; internet y redes sociales; violencia de género; junto con educación y menores “Tú decides en internet”.

En Ecuador, aunque no como política pública, destaca la campaña “Mis datos soy yo”, desarrollada, a partir de 2018, por la Dirección Nacional de Registros Públicos (Dinarp), que tiene por objetivo enseñar a los jóvenes la importancia de la protección de su información personal. Sin embargo, en septiembre de 2020, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) implementó la “Política pública por una internet segura para niños, niñas y adolescentes”, la cual se orienta a “promover una cultura preventiva para el uso seguro de la internet y las tecnologías digitales, así como el adecuado seguimiento y sanción en caso de vulneraciones de derechos” (CNII, 2020, p. 6). Si bien son iniciativas dirigidas a menores de edad, el vacío existente frente a la emergencia sanitaria ha dejado al descubierto la carencia de políticas públicas en la materia.

En todo caso, la “política pública para una internet segura” desarrollada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional constituye un modelo referencial de un tipo de política de pública que precisa las bases para formular programas de prevención, frente al tratamiento de datos personales en la pandemia, por cuanto está construida o formulada desde un enfoque, tanto de protección como de fortalecimiento de los derechos digitales en la era de las tecnologías de la información y comunicación. Así, como advierte esta propuesta:

Los derechos humanos son aplicables y exigibles en el mundo online con la misma intensidad que en el mundo real, los Estados tienen la responsabilidad de proteger y garantizar los Derechos Humanos, esta obligación incluye: i) La protección contra los abusos a través de internet y las nuevas tecnologías; ii) Igual derecho sin discriminación a acceder y utilizar internet de forma segura y libre; iii) Derecho a buscar, recibir y difundir información libremente en internet sin censura ni interferencias; iv) Derecho a asociarse libremente a través de internet, con fines sociales, políticos, culturales o de otro tipo; v) Derecho a la privacidad online, esto incluye el no ser vigilado, el derecho

a utilizar cifrado y el derecho al anonimato; vi) Derecho a la protección de datos, el control sobre la recolección, retención, transformación, eliminación y divulgación de sus datos personales, entre otros (CNII, 2020, p. 25).

De esta forma, el Estado ecuatoriano tiene el más alto deber de respetar y hacer respetar los derechos y libertades fundamentales que son inherentes a los titulares de los datos personales, lo cual se traduce en la responsabilidad y la obligación interinstitucional de ejecutar programas que promuevan la garantía del derecho a la protección de datos personales en la emergencia sanitaria. En este orden, la normativa de protección de datos personales, en nuestro país, coincide en que será la autoridad de protección de datos la que promueva e incentive, tanto en el ámbito público como privado, el ejercicio de este derecho fundamental, “así como la concientización en las personas y la comprensión de los riesgos, normas, garantías y derechos, en relación con el tratamiento y uso de sus datos personales” (LOPD, 2021). No obstante, también dicha normativa exige que la administración –en suma, a los responsables del tratamiento– implemente “políticas de protección de datos personales afines al tratamiento de datos personales en cada caso particular” (LOPD, 2021). Así, como se ha señalado en otro momento, esto obliga a que se observe el principio de responsabilidad proactiva: “un deber de la administración de asegurar, no solamente, las facultades de control y disposición de la información personal sino, además, [de] establecer medidas proactivas y preventivas, frente a su tratamiento” (Ordóñez, 2021, p. 151).

Como advierte la política del CNII, “los avances de nuestras sociedades hacia las tecnologías digitales en los últimos años han sido acrecentados; sin embargo, la emergencia sanitaria causada por la covid-19 trajo consigo que la digitalización sea mucho más acelerada” (CNII, 2020, p. 5). Según la CIDH, este escenario supone que “el almacenamiento de datos de las personas con covid-19 debe estar limitado al fin legítimo y limitado de contener y revertir la pandemia, por el tiempo estrictamente necesario y estarán desvinculados de la identidad y otros aspectos personalísimos” (Resolución 4, 2020).

Por ello, la implementación de una política pública que garantice el derecho a la protección de datos personales frente a la emergencia sanitaria debería contener los siguientes ejes: a) cumplimiento del marco legal previsto en la Constitución, la LOPD e instrumentos internacionales; b) medidas técnicas y organizativas apropiadas que promuevan el tratamiento lícito de datos en el marco de la pandemia y que aseguren la garantía de los derechos y libertades que se desprenden del derecho de autodeterminación informativa; c) seguimiento y control a las distintas estructuras organizacionales, mediante la actividad de evaluación y vigilancia que le corresponde a la autoridad de protección de datos; d) capacitación a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, respecto a los deberes que corresponden a los responsables del tratamiento y a los derechos de los titulares de los datos; y, e) posibilitar canales de promoción y difusión que promuevan la comprensión de los riesgos que implica utilizar datos personales sensibles. Como ocurre en el ámbito internacional, los recursos para su ejecución serán dispuestos

por la autoridad de protección datos, como parte de las garantías formales de independencia o autonomía financiera.<sup>10</sup>

Bajo estas consideraciones, las políticas públicas como garantía de la protección de datos son imprescindibles, por cuanto, por una parte, “la implementación de nuevas tecnologías sustentadas en el tratamiento de datos personales, unido al uso de técnicas propias de la analítica de datos e inteligencia artificial, comportan importantes beneficios y representan una importante oportunidad para ganar la batalla al covid-19” (Domínguez, 2020, p. 610); y, por otra, “los responsables del tratamiento, en aras de garantizar su correcta actuación y salvaguardar de forma efectiva los intereses vitales de la ciudadanía, deberán actuar conforme a las instrucciones facilitadas por las autoridades sanitarias” (*ibid.*, 2020, p. 615). En este orden, con la participación de la autoridad de protección de datos personales y las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, las políticas públicas como garantías de prevención implican el diseño de un conjunto de acciones interinstitucionales del Estado, que buscan contribuir y dar solución a un problema de la sociedad. Por ejemplo, garantizar el derecho a la protección de datos frente a la emergencia sanitaria. En todo caso, las alternativas que se propongan como políticas públicas no serán suficientes, permanentes y de acción sostenida si es que no se trabaja a la par en la concienciación y prevención del problema social. Bajo estas consideraciones, advertimos que:

Varios estudios plantean la necesidad de abordar dos cuestiones centrales: cómo puede el ciudadano recuperar el control sobre la información que ha generado y cómo imaginar un modelo alternativo para una economía de datos que reduzca la actual asimetría entre la información que las grandes plataformas tienen de sus usuarios y la falta de transparencia sobre los algoritmos y modelos de negocio con que estos datos se procesan y explotan (Amoroso, Bárzaga y Fabelo, 2020, p. 999).

Asimismo, considerando que la protección de datos tiene una tutela constitucional, aquello implica que se deberá enmarcar en un desarrollo en “Leyes sectoriales y las políticas públicas y privadas que se implementen en la práctica a través de sus autoridades de control y supervisión” (Ordóñez, 2017, p. 99). En todo caso, entendiendo que “la salvaguardia de los intereses esenciales en el ámbito de la salud pública corresponde a las distintas autoridades sanitarias de las diferentes Administraciones públicas, quienes podrán adoptar las medidas necesarias para salvaguardar dichos intereses esenciales públicos en situaciones de emergencia sanitaria de salud pública” (Domínguez, 2020, p. 616); esto significa reconocer y respetar los principios que se desprenden del derecho a la protección

---

10 Por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD) determina como una garantía de independencia de la autoridad de control que esta “disponga en todo momento de los recursos humanos, técnicos y financieros, así como de los locales y las infraestructuras necesarios para el cumplimiento efectivo de sus funciones y el ejercicio de sus poderes”. Si bien el principio el principio de independencia se encuentra recogido en el artículo 10, literal m, de la LOPD, es necesario subrayar la necesidad de que el reglamento a dicha ley deberá desarrollar las suficientes garantías formales de independencia, en las que se incluye la autonomía presupuestaria, financiera y la disponibilidad de recursos económicos para el cumplimiento de sus funciones.

de datos, “con el fin de asegurar que el tratamiento de la información responda a unos fines legítimos y, sobre todo, que este se enmarque en el instituto de garantía que comprende el derecho a la protección de datos” (Ordóñez, 2021, p. 152).

Por otra parte, no está por demás señalar que la CIDH, en la Resolución n.º 1/2020, precisa que “toda política pública con enfoque de derechos humanos para la prevención, atención y contención de la pandemia requiere un abordaje amplio y multidisciplinario a partir del fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional entre Estados”; de tal manera que se consoliden canales para el intercambio de buenas prácticas, políticas públicas e información oportuna para enfrentar la crisis global provocada por la covid-19. En este marco, en Uruguay la URCDP ha formulado varias recomendaciones, para las personas y las entidades públicas o privadas que realizan tratamiento de datos asociados a la covid-19; y enfatiza en la reserva y cuidado de la información. Entre ellas, “desaconseja el uso de formularios o sistemas en línea que no brinden las debidas garantías de seguridad o confidencialidad en el tratamiento de los datos personales”.

Así también, en Argentina, la AAIP presentó algunas acciones respecto al uso de herramientas de geolocalización y sondeo continuo, empleadas tanto en el sector público como privado durante la emergencia sanitaria; considerando que “la recopilación de datos de ubicación podrá realizarse cuando: el titular de los datos haya prestado su consentimiento libre, expreso e informado; los datos se obtengan de fuentes de acceso público irrestricto; se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal; y, se deriven de una relación contractual, científica o profesional del titular de los datos y resulten necesarios para su desarrollo o cumplimiento”. Por ello, las políticas que quedan señaladas en el ámbito internacional son un elemento clave y sustancial para promover en el país la efectiva garantía de los derechos a la privacidad y protección de datos de las personas, siempre que se fomente, tanto en la ciudadanía como en la administración, una verdadera cultura sobre el cuidado y difusión de sus datos personales.

En el caso de Ecuador, a excepción de la “política pública para una internet segura” desarrollada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, con motivo de la actual situación sanitaria, no se evidencian iniciativas sobre buenas prácticas en el manejo y uso de los datos de salud en las instituciones públicas y privadas. Tampoco se han formulado estrategias educativas específicas dirigidas a la sociedad que ayuden a prevenir, concienciar y proteger la información general y, en especial, la relacionada con la pandemia de la covid-19. La sociedad civil, en el ejercicio de sus derechos fundamentales, solicita del Estado la protección, transparencia y control en el uso y tratamiento de sus datos personales por medio de garantías preventivas constituidas en políticas públicas; así como su participación activa y responsable para fomentar una cultura de prevención y concienciación de los titulares de la información que mucha falta hace, en especial, en época de emergencia sanitaria. Por ello, se advierte la necesidad de que el Estado ecuatoriano proponga políticas públicas que garanticen y respeten la privacidad

de las personas, de manera tal que se genere una cultura de corresponsabilidad a la hora de compartir información personal.

### 3. Conclusiones

El derecho fundamental a la protección de datos responde a los avances tecnológicos, el uso de internet y la globalización. Las exigencias para la protección integral de la información personal son cada vez más considerables e imprescindibles y, por tanto, los presupuestos que lo constituyen deben ser fortalecidos con la formulación de garantías preventivas. El Estado constitucional de derechos y justicia proyecta un significativo paradigma para la protección de datos, el cual exige de todos los poderes del Estado y particulares la adopción de mecanismos de prevención y tutela para la efectiva vigencia de los derechos que se desprenden del derecho a la protección de datos, sin que pueda alegarse falta de normativa para justificar su violación o desconocimiento.

Las políticas públicas deben encaminarse a la efectiva prevención y concienciación sobre el correcto uso y tratamiento de datos, con el fin de reorientar y difundir una cultura de seguridad y respeto sobre el derecho a la protección de datos. En todo caso, frente a la emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, la garantía de este derecho advierte la necesidad de contar con políticas públicas que hagan efectivos los derechos de las personas sobre la base de la dignidad humana y, sobre todo, permitan desarrollar concienciación y educación sobre los riesgos que implica compartir información sensible, sin el consentimiento del titular. De manera evidente, para concretar el desarrollo de estos objetivos, un papel esencial cumplirá la autoridad de protección de datos, en calidad de órgano de supervisión y control de la normativa. En los últimos años se observa una marcada proactividad en el funcionamiento de estas autoridades de control, lo que se ha traducido en nuevas formas de intervención administrativa novedosas e innovadoras orientadas a la concienciación en materia digital del conjunto de la población.

La intromisión del Estado ecuatoriano en relación con el derecho a la protección de datos personales, de forma específica en la salud en el contexto de los primeros momentos de la covid-19, pudo considerársela como ilegal, sin embargo, debe analizarse que, en una crisis de salud global, el uso de los datos debe ser manejado por los órganos y autoridades estatales siempre pensando en el beneficio de la colectividad, cuidando la seguridad y supervivencia de la población. La protección de datos personales en Ecuador no posee una reglamentación concerniente a salud, sin embargo, cuenta con una ley orgánica y con jurisprudencia cuyos principios y normas jurídicas pueden ser utilizados a plenitud para una interpretación y aplicación ética en el momento en que las circunstancias lo ameriten. No obstante, aún falta concienciar a la Administración pública y a los particulares sobre la intimidad de los datos de carácter personal, sobre todo en el sector salud en el ámbito digital.

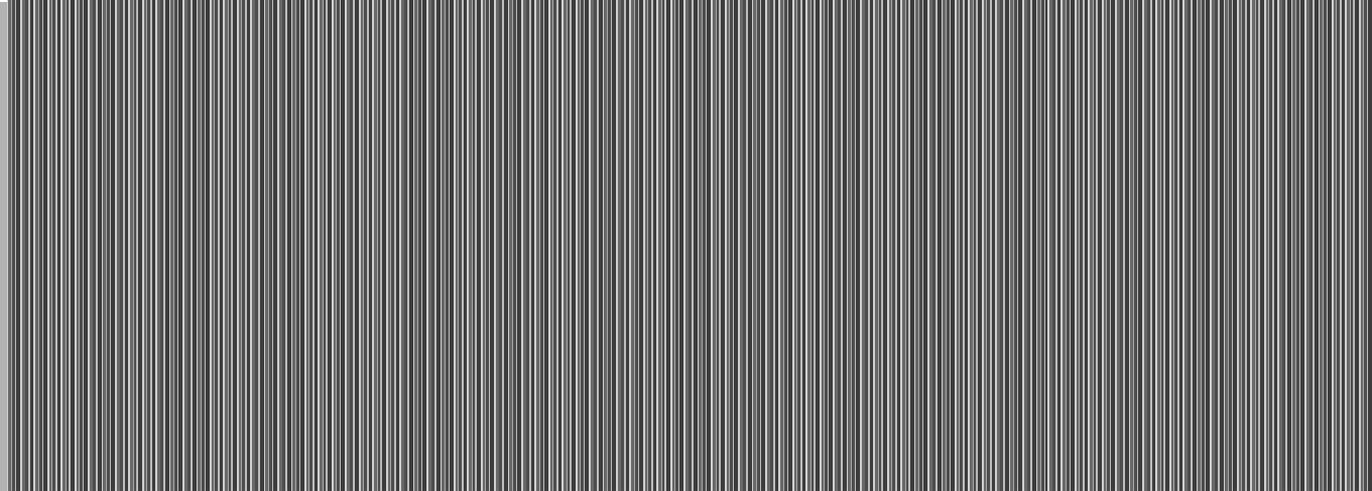
La política de “Por una internet segura para niños, niñas y adolescentes” tiene por finalidad empoderar a la ciudadanía, en especial, a los padres de familia y personas o instituciones en calidad de garantes de los derechos de los menores de edad para que se eduque en el uso de las herramientas y mecanismos tecnológicos; para que se acompañe en los aprendizajes primeros de las redes sociales y otros medios de interacción tecnológico de los menores; así como para que se ayude a prevenir los múltiples riesgos al que se expone esta población vulnerable de la sociedad, pues esta información sensible se constituye en un modo lucrativo y pernicioso que debe ser vigilado de forma permanente y denunciado a los correspondientes organismo de control.

#### 4. Referencias bibliográficas

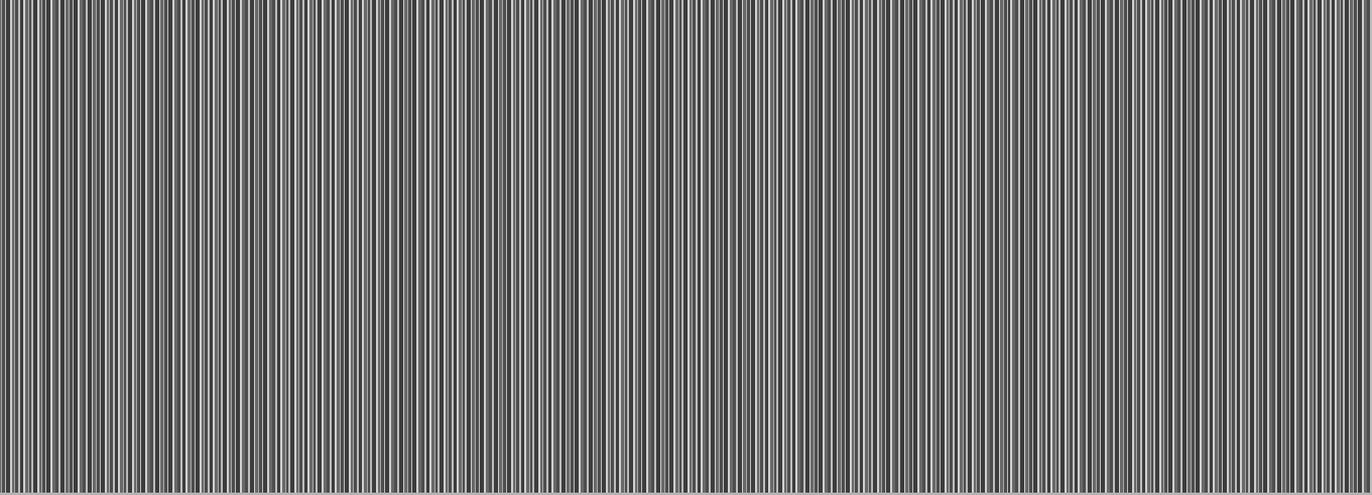
- Agencia Española de Protección de Datos [AEPD] (2020). *Gobernanza y política de protección de datos*. Ministerio de Justicia. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3k8vo7b>
- Amoroso, Y., Bárzaga, M., y Fabelo, S. (2020). Guerra tecnológica y resignificación de la dignidad humana. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)*. Recuperado de <https://tinyurl.com/2p8ajfbc>
- Asamblea Nacional (2021). *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador*. Registro Oficial n.º 459.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial n.º 449.
- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos*. Corte Constitucional para el período de transición (Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional-Cedec).
- Bizberge, A., y Segura, M. (2020). Los derechos digitales durante la pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México. *Revista de Comunicación*. Recuperado de <https://tinyurl.com/muh22edr>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (10 de abril de 2020). *Resolución n.º 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <https://tinyurl.com/y8uehpx2>
- \_\_\_\_ (27 de julio de 2020). *Resolución n.º 4/2020 Derechos Humanos de las personas con COVID-19*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <https://tinyurl.com/5vhujvx>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional [CNII] (2020). *Política Pública para una internet segura para niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2fcv9el>
- Corte Constitucional del Ecuador (20 de octubre de 2008). Resolución s.n. Registro Oficial n.º 451 Suplemento. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxkacab9>
- \_\_\_\_ (20 de agosto de 2009). Resolución 19-9 (Caso signado n.º 14-9-EP). Consultado en base de datos [lexis.com.ec](http://lexis.com.ec)
- \_\_\_\_ (25 de junio de 2014). Resolución 1-14 (Caso signado n.º 67-11-JD). Consultado en base de datos [lexis.com.ec](http://lexis.com.ec)
- \_\_\_\_ (5 de octubre de 2015). Resolución 182-15 (Caso signado n.º 1493-10-EP). Consultado en base de datos [lexis.com.ec](http://lexis.com.ec)

- \_\_\_\_\_ (10 de noviembre de 2016). Resolución 344-16 (Caso signado n.º 1180-10-EP). Consultado en base de datos lexis.com.ec
- \_\_\_\_\_ (28 de abril de 2021). Dictamen 2-21-EE/21. Consultado en base de datos lexis.com.ec
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (24 de noviembre de 2017). Opinión consultiva OC-24/17. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4cuzhad>
- Domínguez, J. (2020). La necesaria protección de las categorías especiales de datos personales. Una reflexión sobre los datos relativos a la salud como axioma imprescindible para alcanzar el anhelado desarrollo tecnológico frente al COVID-19. *Revista de Comunicación y Salud*. Recuperado de <https://tinyurl.com/3uhad3bn>
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Corte Constitucional para el período de transición (Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional-Cedec).
- Ordóñez, L. (2017). La protección de datos personales en los Estados que conforman la Comunidad Andina: estudio comparado y precisiones para un modelo interamericano de integración. *Foro Revista de Derecho*, (27) pp. 83-114. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4kt5oqs>
- \_\_\_\_\_ (2021). Gobierno electrónico, Administración pública y protección de datos personales: importancia del principio de responsabilidad proactiva. En C. Paladines e I. Jara (coords.), *Retos 2020: Gobierno abierto*, pp. 151-179. IAEN.
- Peces-Barba, G., De Asís, R., y Barranco, M. (2004). *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Editorial Dykinson.
- Pérez Luño, A. (2010). *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Editorial Tecnos.
- Pérez-Luño, E. (2017). *El procedimiento de Habeas Data: El derecho procesal ante las nuevas tecnologías*. Editorial Dykinson.
- Piñar, J. (2016). Introducción. Hacia un nuevo modelo europeo de protección de datos. En J. Piñar, M. Álvarez y M. Recio. *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, pp. 13-20. Editorial Reus.
- Rallo, A. (2012). Hacia un nuevo sistema europeo de protección de datos: Las claves de la reforma. *UNED: Revista de Derecho Político*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2n8yzu3>.
- \_\_\_\_\_ (2017). De la “libertad informática” a la constitucionalización de nuevos derechos digitales (1978-2018). *UNED: Revista de Derecho Político*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3cnmdns>.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Troncoso, A. (2010). *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*. Tirant Lo Blanch.





# Coyuntura



# Lo político para una nueva cultura política poscovid-19: reflexiones desde la democracia y la participación ciudadana

## *A New Political Concept for a Post-Covid Political Culture: Reflections from Democracy and Citizen Participation*

Jorge Antonio Balladares Burgos

Docente en la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

correo electrónico: [jorge.balladares@uasb.edu.ec](mailto:jorge.balladares@uasb.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7033-1970>

*Recibido: 9-enero-2022. Aceptado: 24-febrero-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

### Resumen

El propósito de este artículo es esbozar los componentes de una cultura política poscovid, que permitiría a las personas ciudadanas disponer de herramientas para nueva praxis política. Categorías como democracia y participación ciudadana, en tanto elementos constitutivos del diálogo y la interacción con el Estado en un contexto de crisis, pueden ser insumos para entender el nuevo ámbito y dinámicas de lo político. El estudio presenta una revisión de fuentes bibliográficas para definir y analizar los principales elementos que conforman esta nueva cultura. Entre los hallazgos están las formas cotidianas de la organización, la voluntad y conciencia de la ciudadanía como potenciales bases de una nueva cultura política. Este *modus vivendi* permitiría una participación ciudadana solidaria, activa y responsable que promueva respuestas y soluciones con miras a fortalecer la democracia en contextos de post pandemia.

**Palabras clave:** político, cultura política, poscovid-19, participación ciudadana, democracia, relaciones interpersonales.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 101-113.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.271](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.271)



## Abstract

This article outlines the components of a post-covid political culture. Categories such as democracy and citizen participation, as constitutive elements of dialogue and interaction with the State in a context of crisis, can be inputs to understand the new sphere and dynamics of politics. This study presents a literature review to gather and analyse the main elements that make up this new culture. Among the findings, this paper pictures human relations, daily forms of organization and the will and conscience of the citizenry are arguably the basis for a new political culture. This *modus vivendi* would give way to solidarity, active, and responsible citizen participation to promote responses and solutions towards strengthening post-pandemic democracy.

**Keywords:** Politics, social policy, post-pandemics, citizen participation, democracy, interpersonal relations.

## 1. Introducción

La humanidad atraviesa un gran desafío sin precedentes debido a los efectos que ha dejado la emergencia sanitaria de la covid-19, crisis global que no se experimentaba desde la Segunda Guerra Mundial en la década de 1940. La crisis sanitaria y el impacto económico en los hogares y empresas ha condicionado los estilos de vida de las personas, se han limitado los viajes, la interacción entre amigos y familiares, se pusieron en cuarentena a los sospechosos, sin entrar en mayores detalles de las políticas de teletrabajo, restricciones a la movilidad y circulación y la masificación del trabajo doméstico (Balladares, 2020) y el uso de las tecnologías en la vida diaria. La política es y sigue siendo evitar el contacto y hacer uso de las mascarillas lo cual evitaría una mayor propagación de la enfermedad. “Pero COVID-19 es mucho más que una crisis de salud. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la enfermedad por COVID-19 tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices” (PNUD Ecuador, s/f, párrafo 4).

Luego de varias olas de contagios y confinamientos por meses, parecería que el regreso a la normalidad se viene realizando de una manera paulatina. Es una “normalidad” distinta pues la forma de interactuar y comprender la realidad ha cambiado, es restrictiva. Sin embargo, el “retorno” a las actividades diarias supone, en medio de este escenario, pensar en un cambio y una estrategia para fortalecer la manera de hacer política y Estado de bienestar y detener, por un lado, el crecimiento de esas brechas socio-económicas que ya estaban instaladas desde antes de la llegada de la pandemia y, por el otro, el surgimiento de nuevas desigualdades de sectores que quedaron en la pobreza y marginalidad durante 2020-2021.

La pandemia también ha dejado inquietudes sobre las estrategias y la efectividad de la política, las instituciones y los servidores públicos en este escenario (Pérez, 2020). “La capacidad de liderazgo de los expertos en el área de la salud

pública, las innovaciones científicas que generan información oportuna y un fuerte compromiso y voluntad entre los actores políticos” (Marañón *et al*, 2021, p. 13) son algunos aspectos que llevaron a cuestionar el rol de los personajes políticos y de las instituciones en el contexto de la pandemia. Para Han (2020), el control del Estado sobre la sociedad ya resulta insuficiente, mientras que según Puchain (2020) hay una especie de suspensión de los derechos fundamentales (como parte de las políticas estatales y abusos de poder en la prevención de la pandemia) que han cobrado un alto costo en materia de libertades y derechos que no se pueden seguir negociando.

En consecuencia, la pandemia ha develado las limitaciones de la política, razón por la cual hay un gran desafío para la ciudadanía acerca de lo político. Mariatti (2018) ya había planteado que los sujetos políticos como transformadores de la sociedad tienen “la capacidad de hacer política, de envolver grandes masas en la solución de sus propios problemas, de luchar cotidianamente por la conquista de los espacios y posiciones” (Mariatti, 2018, p. 152). Esta ampliación del Estado es, a la vez, una ampliación de la ciudadanía, que es posible desde lo político. El individualismo, los intereses particulares y la indiferencia ante lo público también contribuyeron a fortalecer la crisis de lo político durante la emergencia sanitaria.

Macassi (2020) señala, en el caso peruano, que las medidas sanitarias implementadas por el Gobierno durante la emergencia sanitaria de la covid-19 tuvieron malos resultados, en parte, porque había comportamientos individuales que transgredían aquello considerado como normal. Esto refleja, por un lado, que las motivaciones y las necesidades de las personas frente al riesgo son variadas, pero, en especial, que en la estrategia política de prevención del Gobierno peruano “no se involucró a la sociedad, a los líderes y organizaciones de base, ni a las redes de medios comunicativos existentes necesarios para una mayor sostenibilidad y replicabilidad” (Macassi, 2020, p. 253).

En este escenario de crisis mundial por la covid-19 urge pensar en un Estado de derechos más inclusivo, solidario y justo. “Los ciudadanos y ciudadanas, las empresas grandes y pequeñas y los demás actores sociales han puesto sus ojos y acudido al Estado esperando explicaciones sobre la naturaleza del virus y el alcance de la pandemia” (Enríquez y Sáenz, 2021, p. 16). Para ello, es importante plantear una nueva forma del ejercicio político que empodere a los ciudadanos desde la cotidianidad. En este sentido, lo político ya no es “una relación mecánica y lineal del poder, sino como una esfera de tensión social, constitutiva de la cultura, en donde lo diverso y lo incalculable emergen” (Eufrazio, 2017, p. 106) a partir de las capacidades de agencia, percepción y práctica de la política. Por ende, desde el Estado moderno es posible el surgimiento de actores y capacidades políticas que apunten al fortalecimiento del bienestar, la democracia, participación y la necesidad de organizarse (Balladares, 2021).

Todo Gobierno es una expresión de la racionalización del poder, de la política, compuesto por un conjunto de funcionarios que preparan e implementan decisiones, muchas veces, sin asumir la responsabilidad de sus decisiones políticas

(Ricoeur, 1986). Por otro lado, la política también puede afirmarse en los espacios transnacionales en los que varios Estados-nación pueden contribuir y ayudar de manera voluntaria mediante la cooperación. De igual forma, los movimientos y organizaciones, como representantes de la sociedad civil, pueden ejercer cierta influencia política a partir de la integración social y los lazos de solidaridad (Habermas, 2000).

Por todo lo anterior, el propósito de este artículo es, en el marco de la filosofía política, plantear una cultura política poscovid-19 a partir de la democracia y la participación ciudadana que se denomina lo *político* (Echeverría, 1996; Balladares, 2006). Para este cometido, se plantea la innovación de lo político como estrategia para la ampliación de la democracia y la ciudadanía, de acuerdo con lo expuesto por Mariatti (2018). Se espera que el presente artículo ofrezca elementos de valor para el debate futuro en torno al ser político y la participación del ciudadano común en la política.

En esta reflexión de la filosofía política se recurre a una revisión bibliográfica de los últimos diez años alrededor de los conceptos de lo “político” y “política”, sin dejar de lado la tradición filosófica latinoamericana y europea enmarcada en las propuestas de Castells (2000), Giddens (1997), Martín Barbero (1995), Echeverría (1996), entre otros. Los resultados serán presentados mediante una reflexión hermenéutica considerada como una actividad interpretativa de los sentidos de los textos y los contextos humanos (Arráez y Moreno, 2006). En especial, se tomaron en cuenta los estudios académicos en torno a las dimensiones de la política no formal, denominada también como lo político, que permite el reconocimiento de un interés público cotidiano en el bien común, en los espacios, la opinión y argumentación pública. El artículo, aunque propone una aproximación al tema de lo político como un campo emergente de análisis de la democracia y la participación ciudadana, presenta limitaciones en cuanto a que la literatura sobre los estudios de la política no formal sigue siendo escasa.

## 2. Hallazgos para la discusión teórica

De forma tradicional se define a la política como el arte de gobernar. No obstante, la larga tradición filosófica nos conlleva a dos líneas conceptuales de tal concepto. Desde un punto de vista ético, ella se ha constituido como una manifestación de la justicia distributiva y del buen gobierno, tal como lo planteaba Aristóteles en su libro titulado *La política*. Por ende, la política recae en el poder político y conlleva al ejercicio de ciertos derechos y en la capacidad para ejercer la ciudadanía. Desde un punto de vista pragmático, la política se concibe como un sistema de administración de poder bajo la figura de una república organizada, tal como lo planteaba Nicolás Maquiavelo en su libro *El Príncipe* (Maquiavelo, 1999). La primera concepción tiene por noción básica a la justicia, mientras que la segunda a la eficacia. Los Estados modernos no han sido contrarios a estas nociones: de hecho, se puede considerar un Estado como justo y eficaz al mismo tiempo (Roig, 2002).

En contraposición, existe un enfoque contemporáneo que busca superar esta concepción tradicional de la política. Este nuevo enfoque se orienta a lo político no formal enmarcado en los espacios de deliberación como la familia, el espacio público, el Estado, las acciones civiles y los medios de comunicación. “Una distinción de lo político nos va a llevar a considerar aquella dimensión humana de convivencia humana, de asociación, de organización y de ciudadanía que se constituye como el punto de partida del ejercicio directo de la política” (Balladares, 2004, p. 74). Así, lo político está vigente en las relaciones humanas, en las formas cotidianas de organización, en la conciencia de los ciudadanos, en los medios y redes sociales, canales de expresión y opinión pública y en los procesos de enseñanza-aprendizaje cotidianos (Echeverría, 1996).

Lo político constituye aquella dimensión vital de los seres humanos en la cual se deciden asuntos de la vida social por medio de la civilidad, la confrontación y la negociación, es aquí que se perturba a la legalidad y la política formal que condicionan la convivencia humana (Balladares, 2014). Además, lo político recupera la socialidad propia de los seres humanos y establece pautas de cómo se debe gobernar, lo cual es intrínseco al modo de *ser* y *estar* (Scannone y Santuc, 1999; Arendt, 1993).

Pero, lo político no solo se define en relación con los Gobiernos, los partidos políticos y las instituciones públicas, ya que también hay un ámbito en el que se construye y se ejerce el poder como es la familia, los vecinos, los compañeros de trabajo, es decir, desde la cotidianidad. Cada individuo, desde las relaciones que establece con propios, cercanos y extraños, en el hogar y en el espacio público, en el que se trabajan las ideas políticas, los ideales, las expectativas, los sentidos democráticos. En la cotidianidad se van construyendo otras formas de poder tal como lo planteaba Giddens (1997). A este ámbito de lo cotidiano se le ha denominado como lo político, que es el responsable de una conciencia ciudadana, la criticidad y lo que inspira la construcción de la ciudadanía.

Estas otras formas cotidianas de ejercer poder en lo político influyen en la manera de hacer política. Hay agrupaciones y partidos políticos que encuentran en lo político su fuente de inspiración tales como los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los cibermovimientos, entre otros, cuya comprensión de lo político surge como una respuesta ante el agotamiento de la política formal, profesional y oficial (Echeverría, 1996) que está de espaldas al ciudadano común.

En primer lugar, la praxis de la política tradicional ha tenido por protagonista a los monopolios o partidos políticos que han buscado ejercer y mantenerse en el poder antes que garantizar el bien común para todos y todas (Organización de Estados Americanos [OEA], 2011). Pareciera que la política no es independiente de las riquezas, es un asunto de negocio y mercadeo que deja de lado el goce efectivo de los derechos fundamentales en medio de campañas electorales, sondeos de opinión pública, entre otros. Ya la OEA lo sostenía: “Todos saben que, a través de la necesidad de dinero de la política, aquellos que lo poseen pueden ejercer

una influencia excesiva, con consecuencias considerables para nuestras democracias” (2011, p. 43). A su vez, las redes sociales se convierten en un mecanismo de denuncia e interpelación de los actos políticos.

La revalorización del ámbito de lo político desde las diferentes maneras cotidianas de hacer política conlleva a la transformación de la política tradicional. Lo político busca brindar los puntos de partida básicos, originarios y fundamentales para una política más genuina, auténtica y cercana a la realidad. De esta manera, lo político tiene un punto de partida desde los hogares, en las bases de la sociedad civil y sus distintas organizaciones y agrupaciones, en la apertura del Estado, en las construcciones narrativas e informativas *mass*-mediáticas que construyen día a día el ámbito de lo político (Foucault, 2000).

En segundo lugar, la influencia de los medios de comunicación social en el acontecer cotidiano ha sido fundamental, ya que implementan estrategias y discursos vitales para la construcción de lo político. Aunque la política y comunicación van de la mano en un mundo globalizado, esta relación tiene sus límites: los excesos y lo *mass*-mediático pueden crear ficciones de lo político. Las noticias falsas o *fake news* surgen en el escenario informativo, más aún, en tiempos de pandemia en una lucha geopolítica de protagonismo (Rouco, 2020). Las *fake news*, además de distorsionar la verdad de la información, reflejan un enfoque totalizante del internet y de las redes sociales que generan una falsa ilusión de lo político y ficción de la política (Dussel, 1994; Apel, 1991). En consecuencia, hay una degeneración de la realidad que puede originar una ficción de lo político. A su vez, la distracción de los problemas reales puede originar una falsa ilusión de lo político desde la modernidad (Echeverría, 2000).

Uno de los causantes de la ficción de lo político es la ausencia de un código de conducta en los medios de comunicación social que regule las convivencias sociales ya que se construyen relatos ficticios y poco objetivos que son asumidos por las personas (Biagini, 1992). Esto afecta el ejercicio de lo político. Tal como se ha afirmado, la totalización *mass*-mediática de las *fake news* ha conllevado a una ficción de lo político que no corresponde con las relaciones interpersonales, a las sociedades en marcha y a la promoción de una comunicación y de mediación humana para la interpretación de la información (Avilés y Balladares, 2016; Martínez, 2003; Martín-Barbero, 1995).

Un tercer elemento para considerar es que lo político se encuentra de manera explícita en aquellas situaciones humanas límite, en las que toda lógica y humanidad finiquitan. Tal es el caso de la marginalidad y exclusión de hombres y mujeres en países latinoamericanos, sobre todo, de las masas desplazadas y empobrecidas que fueron en aumento. Esto se evidenció con más fuerza durante la pandemia de la covid-19: “[...] el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2021, párrafo 3).

De hecho, los sistemas capitalistas han generado procesos de exclusión y marginación de las clases empobrecidas desde décadas atrás (Acevedo y Valenti, 2017). En tales situaciones de pobreza, lo político encuentra su fuerza y busca de forma inmediata su acción. Cabe destacar que el término de pobreza se le entiende como la carencia de bienes básicos para la satisfacción de necesidades de la población (Boltvinik, 2003). Pueden ser algunos bienes o todos lo que marcan la pobreza en el momento en que existe alguna carencia determinada.

Un cuarto factor que considera lo político es la racionalidad política. La racionalidad de la mediación política puede ser un factor que reconoce y transforma lo que es y lo que está por venir. Esta nueva racionalidad inaugura un tipo de unidad cultural y política que tiene por base la diversidad de la sociedad y de las naciones (Farrell *et al.*, 1996). Scannone (1991), en este sentido, se refiere a la racionalidad de promover dinámicas comunitarias que marquen diferencia a partir del diálogo con otros sectores sociales y con el encuentro de comunidades vivas. Es una relación recíproca común que necesita reconocer las peculiaridades que conforman la identidad cultural de determinada comunidad, así como plantear las diferencias que pueden hacer simples las diferencias por derecho propio.

Para lograr este diálogo, es importante no asumir que todas las personas se comunican al mismo nivel pese a sus diferencias culturales, ideológicas y políticas. Así, la nueva racionalidad política comunicativa y comunitaria no se delega a unos pocos, sino que repiensa la democracia como una forma de gobierno en la que todas y todos tienen la posibilidad de conectarse. Además, la razón humana no solo entra en el escenario de peculiaridades de forma abstracta, ya que también forma parte del proceso histórico de constante afluencia mutua. En este proceso de las personas ponen en el escenario sus creencias y tradiciones y se dejan influenciar por otros. Así, en el verdadero proceso de universalización, nos convertimos en emisor de nuestra identidad y receptor de otras peculiaridades (Fornet-Betancourt, 1994; Habermas, 1990).

El resurgimiento de un nuevo sujeto político es crucial en estos tiempos de pandemia. Los nuevos escenarios permiten que hombres y mujeres –sujetos protagónicos de la historia– sean responsables de que los mecanismos estructurales no se vuelvan alienantes o absolutos. Los sujetos políticos tienen por reto enfrentar los eventos que pueden ocurrir, siempre y cuando estén mediados por principios éticos, políticos, culturales y religiosos, entre otros (Scannone *et al.*, 1995; Crowe & Doran, 1992).

No obstante, lo político invita a considerar a la democracia como una forma de vida, una manera de ser y de actuar. La democracia se constituye el ámbito de construcción en el que todas y todos participan y aportan desde su realidad socio-histórico-cultural, se construye desde la comunicación y sus medios masivos, los proyectos sociales, las comunidades comprometidas, los espacios públicos, la conciencia y voluntad ciudadana, e inclusive, desde las familias. Existen esfuerzos por lograr una democracia participativa que garantice una amplia participación en las decisiones políticas y en las que los diferentes actores puedan diseñar,

organizar, ejecutar y evaluar sobre planes, programas y proyectos de los gobiernos locales y nacionales (González, 1996). Este tipo de democracia posibilita que muchos más ciudadanos se incorporen a la vida social y política de una nación, e invita a respetar las distintas formas de pensar, actuar y las cosmovisiones particulares, a partir de lo que une a las personas, pero, también, de aquello que los separa.

Sin embargo, esta visión de la democracia participativa lleva a un replanteamiento del concepto de democracia en sí misma. Aunque haya características convergentes y comunes, las democracias tienen sus diferencias a partir las diversas realidades histórico-culturales y políticas de cada país. Entonces, ¿se puede hablar de una posdemocracia? Al hablar de democracias existe el peligro de detenerse en sus particularidades, sin llegar a consensos ni seguir los principios universales. Lo estratégico sería hablar de una democracia en construcción que se refiere a un proyecto histórico de nación, en el que las personas y gobernantes asuman compromisos día a día en los procesos institucionales, en las luchas, en los debates públicos, en la agenda y elaboración de políticas, entre otros. Esto invita a hacer de este tipo de democracia un modo de vida, una cosmovisión, una forma de pensar, sentir y actuar permanente.

Una ampliación de la democracia, como lo planteaba Mariatti (2018), considera aquellas formas críticas de los procesos democráticos hoy vigentes: desde la presión que ejercen los movimientos sociales ante las políticas de Estado, hasta la crítica por parte de las minorías de un proyecto de democracia inconcluso en la actual globalización (Schuldt *et al.*, 1998; Scannone y Santuc, 1999). Asimismo, la ampliación de democracia desde lo político invita a sumergirse en nuevas probabilidades, a realizar lo no realizado hasta ahora, a buscar nuevas alternativas y soluciones a los problemas y necesidades, a recuperar los relatos perdidos, a respetar las ideologías y a convivir con las utopías.

Por último, el primer espacio de participación ciudadana lo constituyen las escuelas y los colegios en los que se desarrollan los principios democráticos (igualdad, respecto, inclusión) y surgen los proyectos de vida. Esto implica un desplazamiento del poder y la toma de decisiones desde el profesorado y hacia los estudiantes en lo relacionado con lo político. En las escuelas democráticas, son los padres de familia y los profesores los responsables de conducir y transmitir lo político y los procesos de enseñanza y aprendizaje para que los estudiantes sean libres y responsables de sus propias decisiones. Estas escuelas fomentan la democracia como un modo de vida, forman a personas no violentas y crean una sociedad pacífica (Harber, 1997, Cortina, 1995).

La ampliación del concepto de democracia va más allá del Estado y de la nación. Hablar de lo posnacional lleva a considerar los estamentos supranacionales que regularizan y orientan las relaciones y cooperaciones entre países. Sin embargo, lo posnacional también vuelve la mirada hacia las identidades, comunidades lingüísticas y colectivos étnicos que se encuentran en las diversas fronteras nacionales (Castells, 2000). En esta época de globalización parecería que la injerencia

del Estado sobre las multinacionales no tuviera el peso necesario de regulación desde el globalitarismo o cultura universal, que implica una concentración totalizante de los medios y los recursos a escala mundial (Schuldt *et al.*, 1998). Esto va en contraposición a la glocalización que reconoce las culturas particulares y las identidades propias en un mundo diverso (Aparici, 2000; Scannone, 1991; Ricoeur, 1986; Carrier, 1988).

Pero, ¿cómo se puede hablar de lo político en lo posnacional desde una perspectiva de ampliación de la democracia? Un primer punto de vista considera que la globalización conlleva a dirigir la mirada a la comunidad política mundial. La existencia de instancias de poder político de carácter universal como las Naciones Unidas o la OEA sirven como agentes de mediación e intermediación mediante acuerdos y tratados. Aunque existan regulaciones económicas y límites para el ejercicio de la autonomía, se vuelve imperioso que la comunidad política internacional regule algunos principios éticos, políticos y jurídicos de los pueblos (Habermas, 2000). Desde el pasado siglo no ha habido una regulación política para detener las guerras, las invasiones y la expansión territorial que afectan a los pueblos nacionales, la paz y la libertad.

Los acuerdos políticos internacionales son una condición necesaria para recuperar lo político frente a las fuerzas globalizadas. De hecho, Habermas se mueve en torno a una utopía que considera una política para recuperar la primacía sobre los mercados, a su vez, reconoce que esta utopía no ha podido plasmarse como proyecto, y menos aún, existen esfuerzos teóricos en las ciencias sociales que vayan en esta línea. Asimismo, considera que una voluntad política transnacional llevaría a los diferentes actores y sujetos con capacidad de acción global a ampliar sus puntos de vista para llegar a una gobernabilidad global. Habermas concretará su propuesta en el planteamiento de una política interior mundial que no implique necesariamente un “gobierno mundial”, sino, una normativa de convivencia entre las personas y movimientos sociales a nivel global (Habermas, 2000).

Superar las fronteras nacionales se puede entender en un sentido unívoco, ya que no se trata de superar las fronteras geográficas y conformar una gran nación (Romero y Vera-Colina, 2012). Lo posnacional va más allá de lo geográfico, puesto que las distancias y tiempos son reducidos por los medios de transporte y comunicación y los mercados internacionales que se expanden a diversas regiones. Los signos culturales comunes entre las nuevas generaciones consideran el ámbito posnacional a partir del mundo digital, las redes sociales y el internet (Saldarriaga, 2017; Larreátegui, 2016).

Otro punto de vista nos lleva a considerar lo posnacional como la superación de los Estado-nación creados durante la modernidad. Vale señalar que muchos de los Estado-nación fueron configurados durante el período colonial y que es el Estado posnacional el que pone fin a esa configuración colonialista de los Estados. No obstante, esta perspectiva de lo posnacional lleva a considerar la existencia de un Estado posestatal, ya que lo propio de la modernidad no fue la constitución de las naciones sino la constitución de los Estados que regulaban

y hacían abstracción de dichas naciones. Sin embargo, para algunos autores lo posnacional, que es lo posestatal, no implica la eliminación del papel del Estado como instancia administrativa, jurídica y política, más bien, significaría la desaparición del sentido de Estado como ciudadanía uniforme y racionalidad política totalizante (Del Val, 2011).

Sea lo posnacional considerado como un ámbito superior de regulación de las naciones, como una instancia posestatal de superación del sustrato estatal uniforme o, inclusive, como una herramienta para la búsqueda de realidades identitarias, culturales, geográficas y lingüísticas en común, lo posnacional motiva a la reconfiguración de las relaciones entre la ciudadanía y los Estados y, a partir de esto, de lo político. Dicha perspectiva puede brindar luces sobre una nueva cultura política poscovid, ya que lo político promueve y motiva lo posnacional. Desde lo posnacional, lo político inducirá a una crítica y superación de todo tipo de alienación política, a lograr consensos universales y acuerdos comunes, a reconocer lo propio y las identidades particulares, y a su vez, considerar un nuevo concepto de ciudadanía a partir de las diferencias. La covid-19 invita a pensar en un futuro inmediato desde lo político.

En la realidad poscovid lo político motivará a concientizarnos de que el Estado no solo es suficiente para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, hace falta una fuerza social que emane desde el sujeto político, la familia, la sociedad civil y los medios de comunicación para poder disentir y lograr consensos y actuar de manera colectiva como sujetos frente a la realidad que se vive. Se requiere de estrategias de organización y convivencia para superar los males que ha dejado la pandemia, estos aprendizajes se construyen como sujetos políticos capaces de asumir que el impacto que tiene la pandemia sobre la vida de millones de personas es el inicio para vigilar y procurar la defensa de la ciudadanía, de los derechos humanos y permita alcanzar el bienestar común.

### 3 Conclusiones

Es importante replantear la cultura política a partir de la concepción de lo político en el tiempo poscovid. La construcción de una cultura política dependerá, de modo estratégico, de una educación, intermediaria entre la familia y la sociedad, que generará procesos de enseñanza y aprendizaje en lo político como praxis cotidiana que forme a los ciudadanos con conciencia, voluntad y sentido crítico-constructivo, que promueva la convivencia humana y la organización social y que entusiasme a las nuevas generaciones en un proyecto nacional. La educación debe ser la cuna de una democracia participativa, en la que el aula escolar sea el lugar preferencial de los aprendizajes y la ampliación de la democracia. De esta manera, lo político tendrá por punto de partida a un ser humano transversalizado por el conocimiento científico y con capacidad para cuestionarse y reconfigurarse desde sus prácticas políticas.

La convivencia humana, la capacidad de asociación y organización, como la conciencia y voluntad de ciudadanía, se constituyen en ejes fundamentales de

una nueva cultura política desde lo político. Esta dimensión humana invita a encontrar sentidos renovados para la práctica de la política formal, en la que el espectro de la praxis política se amplíe mediante formas concretas de democracia participativa. De esta manera, se superaría el ejercicio político exclusivo formal desde arriba, el cual se dirigiría hacia el ejercicio político no formal desde el sujeto cotidiano y común. La revalorización de lo político en los ámbitos de la familia, la sociedad civil, el Estado y los medios de comunicación social motivaría una perspectiva ética de la política que implique una praxis política ética, responsable y con conciencia de nación.

Los ámbitos de lo político (lo cotidiano, lo posnacional, las narrativas de la información y comunicación) son corresponsables de la construcción de una nueva cultura política poscovid que marque un *modus vivendi* en los ciudadanos. Esta cultura política posibilita una conciencia ciudadana, solidaria y responsable, que inspire a que las relaciones interpersonales sean más sinceras y auténticas, que lo político sea crítico. Una cultura política que se construye desde la ciudadanía debe conducir a una democracia renovada, inclusiva y promotora de derechos. Desde las diferentes organizaciones, movimientos, asociaciones, entre otros, se pueden abrir espacios para la participación democrática de sus diferentes miembros en la toma de decisiones internas, para buscar soluciones que contribuyan al bien de la sociedad, y delinear acciones de cambio que ejerzan presión en medio de la crisis de la pandemia. Más aún, esta nueva cultura debe invitar a los seres humanos a recuperar su esencia política desde su capacidad de organización, de participación y toma de decisiones para enfrentar los próximos desafíos superando las estructuras hegemónicas para una sociedad de la vida.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Acevedo, C., y Valenti, G. (2017). Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista. *Polis*, 46, pp. 1-19. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/12319>
- Aparici, R. (2000). Glocalización frente a globalitarismo. Ponencia presentada en el *Summit 2000, Youth & and Children beyond the Media*. Toronto.
- Apel, K. (1991). *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Paidós.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Paidós.
- Arráez, M., Calles, J., y Moreno, L. (2006). La hermenéutica: una actividad interpretativa. *Sapiens, revista universitaria de investigación* 7(2), pp. 171-181. Recuperado de <https://n9.cl/evoas>
- Avilés, M., y Balladares, J. (2016). Hermenéutica del lenguaje simbólico desde la comunidad de comunicación. *Sophia, colección de Filosofía de la Educación*, 20(1), pp. 85-102. <https://doi.org/10.17163/soph.n20.2016.03>
- Balladares, J. (2021). Hacia una nueva racionalidad política a partir de las relaciones sociedad-Estado. *Oxímora: revista internacional d'Ètica i Política*, 19, pp. 97-107. Recuperado de <https://n9.cl/45jxk>

- \_\_\_\_ (2020). Una educación remota en tiempos de contingencia académica. *Revista Andina*, 2 (II semestre), pp. 29-35. Recuperado de <https://n9.cl/4gmn2>
- \_\_\_\_ (2006). *Lo político. Una revalorización para la política en América Latina*. Educom.
- \_\_\_\_ (2004). Hacia una nueva conceptualización de lo político. *Nuevo Pensamiento: Revista de Filosofía*, 4 (4), pp. 61-87. Recuperado de <https://n9.cl/04bca>
- Biagini, H. (1992). *Historia ideológica y poder social*, volumen 1, 2 y 3. Centro Editor América Latina.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza: La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, 9(38), pp. 9-25. Recuperado de <https://n9.cl/sezzh>
- Carrier, H. (1988). *Culturas: nuestro futuro*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Castells, M. (2000). *El poder de la identidad*, 2. Siglo XXI Editores.
- Cortina, A. (1995). *Ciudadanos del mundo*. Alianza Editorial.
- Crowe, E., y Doran, R. (eds.) (1992). *Insight: A Study of Human Understanding*. University of Toronto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2021). Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://n9.cl/j5tab>
- Del Val, J. (2011). Estado multicultural y proyecto posnacional. *Las ciencias en la UNAM. Retos de la sociedad multicultural*. Recuperado de <https://n9.cl/mmp92>
- Dussel, E. (comp.). (1994). *Debate en torno a la ética del discurso de Apel*. Siglo XXI Editores.
- Echeverría, B. (2000). *Las ilusiones de la Modernidad*. Tramasocial.
- \_\_\_\_ (1996). Lo político y la política. *Chiapas*, 3. Editorial Era.
- Enríquez, A., y Sáenz, C. (2021). *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*. Cepal y Naciones Unidas.
- Eufracio, J. (2017). La cultura y la política en la cultura política. *Nueva Antropol* 30(86), pp. 101-119. Recuperado de <https://n9.cl/mf1py>
- Farrell, G., et al. (1996). *Argentina, tiempos de cambios*. San Pablo.
- Fornet-Betancourt, R. (1994). *Filosofía intercultural*. Universidad Pontificia de México.
- Foucault, M. (2000). *Defender la Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, A. (1997). *Política, sociología y teoría social: reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. Editorial Paidós.
- González, E. (1996). *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Ediciones Foro Nacional de Colombia.
- Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Editorial Paidós.
- Han, B. (2020). La emergencia viral y el mundo del mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. *El País*. Recuperado de <https://n9.cl/02nv>
- Harber, C. (1997). *La eficacia de la enseñanza y la educación para la democracia y la no violencia*. Unesco.
- Larreátegui, P. (2016). Leonardo Valencia y su obra: la reelaboración de espacios con miras hacia lo posnacional. *Kipus: Revista Andina de Letras y Estudios Culturales*, (40), pp. 35-44. <https://doi.org/10.32719/13900102.2016.40.2>

- Macassi, S. (2020). Comunicación para el cambio de comportamientos y estrategias sanitaria del gobierno peruano frente al COVID-19. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 1(145), pp. 235-258. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i145.4360>
- Maquiavelo, N. (1999). *El Príncipe y otros escritos*. Ediciones Universales.
- Mariatti, A. (2018). La política como mediación para la ampliación de los derechos. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(6). Recuperado de <https://n9.cl/qe7xb>
- Martín-Barbero, J. (1995). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Ediciones Gili.
- Martínez, J. (2003). *Sociedades en marcha*. Grupo editorial Meridiano.
- Marañón, F., Barrientos, R., y Frías, L. (2021). Imagen, confianza y liderazgo en voceros públicos durante la pandemia COVID-19. caso: Nuevo León, México. *Journal of the Academy*, (5), pp. 7-26. <https://doi.org/10.47058/joa5.2>
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias en las Américas*. Fondo de Cultura Económica.
- Pouchain, P. (2020). Del occidente al oriente: los impactos de la covid-19 en la libertad y la privacidad. En J. Mantilla y A. Hervas (eds.). *COVID-19 ¿Estuvimos listos? Reflexiones académicas ante el Estado, mercado y comunidad*. Universidad de Otavalo.
- Programa de Naciones para el Desarrollo [PNUD] Ecuador (s/f). COVID-19: la pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidarias para vencer a COVID-19. PNUD. Recuperado de <https://n9.cl/cdi2r>
- Roig, A. (2002). *Ética del poder y moralidad de la protesta*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Romero, A., y Vera-Colina, M. (2012). La globalización posible: límites y alternativas. *Cuadernos de Economía*, 31(58), pp. 49-76. Recuperado de <https://n9.cl/uj0lf>
- Rouco, F. (2020). Las estrategias de propaganda mutan durante la pandemia. *Telos 114*. Recuperado de <https://n9.cl/9p20u>
- Saldarriaga, S. (2017). La búsqueda posnacional: nación y cosmopolitismo en Adiós a los próceres. *Estudios de Literatura Colombiana* 41, pp. 49-62. Recuperado de <https://n9.cl/elcrn>
- Scannone, J. (2018). Nueva modernidad adveniente y cultura emergente en América Latina. Reflexiones filosóficas y teológico-pastorales. *Stromata*, 47(1/2), p. 192. Recuperado de <https://n9.cl/45x3v>
- Scannone, J., y Santuc, V. (comp.). (1999). *Lo político en América Latina*. Bonum.
- Scannone, J., Aquino, M., y Remolina, G. (comps.) (1995). *Hombre y sociedad, reflexiones filosóficas desde América Latina*. Indo-American Press Service.
- Schuldt, J., et al. (1998). *Globalización: mito y realidad*. Tramasocial.
- Trujillo, J. (2020). La vida social del Covid-19: una etnografía del escepticismo y el negacionismo en poblaciones informales de Ciudad de México. *Periferia, revista de ricerca i formació en antropologia*, 25(2), pp.141-153, <https://doi.org/10.5565/rev/periferia.773Resumen>



# Relaciones entre antropología organizacional y tecnologías tradicionales: una aproximación conceptual

## *Relations between organizational anthropology and traditional technologies: A conceptual approach*

Andrés Abad

Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas  
de la Escuela Politécnica Nacional, Ecuador

Correo electrónico: andres.abad@epn.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8834-0218>

Francisco Salgado

Rector de la Universidad del Azuay, Ecuador

Correo electrónico: fsalgado@uazuay.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9253-1276>

Cristina Acuña

Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas  
de la Escuela Politécnica Nacional, Ecuador

Correo electrónico: cristina.acuna@epn.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7286-6140>

*Recibido 13-enero-2022. Aprobado: 14-abril-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

### Resumen

Este artículo reflexiona el rol de las tecnologías tradicionales desde el enfoque cultural, humano y de construcción de sentidos que proporciona la antropología organizacional. Se considera que el uso de las tecnologías ha dejado de lado a las tecnologías tradicionales ligadas al saber ancestral como objeto de estudio. El enfoque etnográfico expone nuevos y futuros elementos de investigación; así mismo,

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 15, vol. 2, julio-diciembre 2022, pp. 115-132.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n15.2022.240](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.240)



a partir de un análisis de documentos y bibliografía —que incluye a autores andinos, indígenas y kichwas— se concluye que las tecnologías tradicionales son necesarias para el proceso productivo alternativo y que el factor humano mejora o adapta a las tecnologías de acuerdo con el entramado laboral. En conclusión, la investigación brinda respuestas sobre cómo entender la construcción del sentido de las tecnologías tradicionales y sus aportes a la organización.

**Palabras clave:** antropología organizacional, tecnologías tradicionales, administración, saberes ancestrales.

### Abstract

This article reflects on the role of traditional technologies from the cultural, human and meaning construction approach provided by organizational anthropology. It is considered that the use of technologies has left aside traditional technologies linked to ancestral knowledge as an object of study. The ethnographic approach exposes new and future elements of research; likewise, this study reviewed relevant literature and documents from Andean, indigenous and Kichwas authors. Results suggest that traditional technologies are necessary to implement an alternative productive process that considers the human factor, which improves or adapts technologies to the labour framework. In conclusion, this research provide different answers to understanding what traditional technologies and what are their contributions.

**Keywords:** Organizational anthropology, traditional technologies, management, ancestral knowledge.

## 1. Introducción

La antropología organizacional ha sido planteada como un medio para estudiar a las organizaciones, dando prevalencia al ser humano y colocando en segundo plano la preocupación por el estudio de la eficiencia, eficacia y la rentabilidad, en el cual se enfoca la administración desde la mirada gerencialista y que tuvo su eclosión a partir de la Revolución Industrial. Por otro lado, diversos trabajos se han enfocado en analizar la tecnología como mecanismo de control en procesos industriales; lo que ha ocasionado que en su estudio se deje de lado elementos diferentes a los instrumentos. Por medio de la antropología organizacional se pueden analizar diferentes tecnologías, haciendo, sobre todo, hincapié en las tecnologías tradicionales entendidas como aquellas desarrolladas por los nativos en su propio contexto y con sus propios recursos, además de las tecnologías occidentales, que han sido clasificadas según Roberts & Grabowski (1996) como mecánicas, humanas y del conocimiento. Al ser la tecnología un pilar dentro de la organización, tanto empresarial, pública como sin fines de lucro, surge la necesidad de abordar los fenómenos organizacionales desde una mirada que articule la interpretación de cómo sus miembros dan sentido a los aspectos que los rodean en sus espacios laborales (Cloutier & Ravasi, 2020) y la tecnología.

Desde la teoría organizacional son muy pocos los estudios que al momento se han enfocado en organizaciones que trabajan, de manera primordial, en el uso de tecnologías tradicionales, en tanto que se han analizado desde distintas aristas considerando temas de colaboración, emprendimiento rural, institucionalismo, entre otros. Lo que plantea una oportunidad de investigación interesante, toda vez que las tecnologías son un medio de adaptación al entorno laboral. En tal sentido, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la antropología organizacional y las tecnologías tradicionales como un espacio de reflexión que genere futuros trabajos de investigación mediante la conjunción de estos dos elementos.

Este estudio teórico hace uso del análisis documental y bibliográfico para explorar las relaciones entre la antropología organizacional y tecnología tradicional, considerando a esta última como parte del espacio organizacional. Este documento está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una revisión de la literatura sobre el desarrollo de la antropología organizacional, y su aporte al estudio de la organización. *A posteriori*, y dada la importancia de la tecnología tradicional en el contexto cultural y organizacional, se revisan sus diferentes aproximaciones teóricas, junto con la puesta en valor de los saberes producidos por los nativos de una región. Por último, mediante este trabajo se sugiere la necesidad de remarcar el valor las tecnologías tradicionales en el ámbito de la antropología organizacional.

## **2. Antropología organizacional: un enfoque conceptual**

La antropología organizacional es entendida como el estudio del espacio organizacional público, privado o sin fines de lucro, concebido como un lugar de interpretación, construcción de sentidos y circulación de significados, en el que se erigen y reconstruyen relaciones entre sus miembros sobre la base de los patrones culturales que prevalecen de manera explícita o implícita (Páramo, 2018), utilizando sobre todo el método etnográfico (Garsten & Nyqvist, 2013). Por tanto, el enfoque antropológico determina que la organización es una cultura en sí misma y no que tiene una cultura dentro de sí (Abad y López, 2015); por lo que se fundamenta en el enfoque simbólico de la teoría organizacional (Hatch, 2013). Desde los preceptos de este campo, lo importante por tanto es comprender lo que acontece en dicho espacio organizacional desde la mirada de sus propios miembros (visión emic), nutriendo de esta manera al problema de la disputa existente entre la antropología y la teoría de las organizaciones (Gonnet, 2012).

Por otro lado, Jordan (2013) utiliza el concepto de *Business Anthropology*, e indica que la práctica antropológica no se limita a las organizaciones lucrativas sino también a las que no lo son, con los temas relacionados a: “procesos de trabajo, comportamiento grupal, cambio organizacional, diversidad y globalización”; además, señala que al estudiar la organización, “los antropólogos se dan cuenta de que la estructura y el comportamiento, así como los valores grupales, deben entenderse para formular una descripción y las posteriores conclusiones acerca del funcionamiento de la organización” (Jordan, 2013, p. 3).

El concepto de cultura organizacional aparece como una dimensión clave en el campo de la antropología de las organizaciones (Gonnet, 2012). En este sentido, la noción de cultura, desde el punto de vista simbólico (Geertz, 1988), se constituye en una trama de significados que imprimen sentido a los actos dentro de las actividades de trabajo. Llevándolo hacia el espacio organizacional, Aguirre (2004) enfoca la cultura organizacional como una manera ordenada de pensar, en la que las personas dentro de una agrupación producen actividades sociales tangibles e intangibles.

Respecto a los aspectos metodológicos de la antropología organizacional, es la etnografía la que permite a los grupos de investigación incorporar nuevos enfoques epistemológicos y ontológicos en sus investigaciones. El estudio del campo etnográfico describe los aspectos de la condición humana, aun tomando en cuenta que existe una imposibilidad de abordar todo el ámbito antropológico. De forma adicional, hay que resaltar en este enfoque la cuestión del sentido, es decir, “los medios con que los seres humanos que habitan un espacio social se ponen de acuerdo sobre el modo de representarlo y de actuar sobre él” (Augé y Colley, 2006, p. 19).

La antropología organizacional, denominada antropología empresarial, industrial o corporativa, tiene, entonces, como característica primordial el enfoque etnográfico y su principal mirada se concentra en sus significados compartidos, incluyendo las manifestaciones materiales y espirituales. La antropología organizacional va a priorizar los significados simbólicos sobre los aspectos más racionales, dando mayor relevancia al lado humano de la organización (Páramo, 2018), y constituye un aporte a la comprensión sobre la conducta humana en las organizaciones, permitiendo contar con una perspectiva holística del fenómeno de estudio (Roca i Girona, 2001). Algunos temas de interés dentro de este campo son “los grupos culturales, la cultura organizacional, el comportamiento del consumidor, la globalización y sus efectos, las culturas nacionales y regionales, la gestión intercultural, la gestión de la diversidad y el cuestionamiento ético” (Chanlat, 2019).

## **2.1. Antropología organizacional y la escuela de recursos humanos**

La antropología organizacional tiene una estrecha relación con la escuela de recursos humanos, que cuenta como una de sus figuras prominentes a Elton Mayo, quien es, a su vez, pionero en el estudio de la antropología de las organizaciones con su investigación psicológica en la fábrica Western Electric, ubicada en el barrio Hawthorne en Chicago entre 1927 y 1932 (Chanlat, 2019; Roca i Girona, 2001). El trabajo de Mayo consistió en una serie de experimentos con la fuerza laboral y sus relaciones con el rendimiento. Desde entonces se comenzó, en cierto modo, a hablar sobre la “dimensión humana” en la empresa y la importancia de la psicología industrial. En este proyecto pionero, que tuvo el apoyo de destacados antropólogos de aquella época, como Malinowski y Radcliffe-Brown, se aplicaron técnicas de lo que hoy se conoce como etnografía organizacional. Si bien el estudio de Mayo constituye un hito en la historia del pensamiento administrativo,

es también el inicio de la antropología organizacional, sin olvidar que la antropología se consolida como ciencia social en alianza con los procesos de colonización de Asia, África y Oceanía.

Es preciso mencionar, en este punto, algunos aspectos del artículo titulado “Anthropology and Human Relations in Business and Industry”, escrito por Richardson (1955) –fundador y expresidente de The Society for Applied Anthropology– como otra de las personas pioneras en abordar el campo que nos ocupa. El autor, quien conocía el trabajo de Mayo, señala que la antropología en las organizaciones se constituye en la primera pata de un trípode que sirve como sustento para el enfoque de las relaciones humanas dentro de las empresas e industrias; la psicología es la segunda; en tanto que la tercera es el sentido común, como un conocimiento no sistematizado. Richardson (1955, pp. 397-398) se refiere al trabajo etnográfico de Mayo como un enfoque práctico para la comprensión de los problemas humanos en los negocios y la industria, y además destaca que entre sus principales aportes antropológicos están el método participativo, la observación objetiva y el concepto de “grupo social” como un aspecto que determina el comportamiento humano.

Lo antropológico-organizacional toma en cuenta los contextos culturales y socioeconómicos que constituyen un motor fundamental en la sociedad industrial, en tanto que condiciona la maximización de la producción, pues se trata de cómo las personas se organizan y logran objetivos en el trabajo, marco en el cual las organizaciones tienen que operar, conforme se describe en el gráfico 1, en el que se observa la interconexión existente entre la empresa/organización y la antropología, todo esto considerando la existencia de un contexto cultural y socioeconómico que incide en la organización mediante la construcción de sentidos y significados.



Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

Roca i Girona (2001) señala que a principios de la década de 1950 había expectativa de que la antropología podría llegar a constituirse como prioritaria en el terreno de la investigación industrial, pero la crisis de la escuela de las relaciones humanas, desde 1950 y durante las siguientes décadas, hizo que la tentativa no llegara a cumplirse. Esta perspectiva administrativa terminó por adoptar el enfoque gerencialista, hegemónico y jerarquizador.

## 2.2. Antropología organizacional y el gerencialismo

La perspectiva con enfoque gerencialista, hacia la que se orientó la antropología organizacional, lleva a una reflexión ineludible al colocar como punto focal el dilema de si la aplicación de la antropología solo debería orientarse a aspectos al margen de una postura crítica de la tensión entre el capital y el trabajo, por tanto, trabajar desde una lógica gerencialista que prioriza la maximización de beneficios, lo que alejaría la antropología de su enfoque humanista.

La escuela de Manchester, liderada por Gluckman, y la antropología mexicana de la década de 1980, constituyen ejemplos de formas de superar el prejuicio de que una antropología de la empresa no puede más que devenir en una antropología para o al servicio de la empresa; así, aparece una “sospecha” de la relación entre antropología y el estudio de las empresas, ya que es común hallar una crítica implícita a la naturaleza de la empresa. Tal como señala Roca i Girona (2001, p. 77) que ironiza en el momento en que se refiere a que el “simple planteamiento de formar parte de una relación contractual por la cual uno va a recibir un salario a cambio de su trabajo parece esclerotizar y poner al borde de un ataque de nervios a muchos antropólogos”.

De modo distinto, Chanlat (1994) señala que la falta de interés por la antropología simbólica en los procesos laborales se debe más bien a que el pensamiento organizacional ha sucumbido a la tecnocracia, con una obsesión por la eficacia y eficiencia, y que son pocos los investigadores que cuestionan esta concepción instrumental y manipuladora del ser humano; y, más bien, sostiene que la escuela del comportamiento organizacional se ha fortalecido con la concepción dominante del llamado *homo economicus* (pp. 321-325).

Gonnet (2012) sostiene que la conceptualización antropológica en las organizaciones debe basarse en una semántica cultural dada por sus actores, y determina que el punto medular de la disputa, entre las teorías administrativas y la antropología, tiene que ver con la denominada cultura organizacional o empresarial, en boga desde la década de 1970. El autor postula que para “los antropólogos son inconcebibles las simplificaciones que producen los teóricos de la administración en relación con la cultura [...] En este sentido, lo que se produce es una trivialización de la cultura al concebirla como algo que puede ser manejado discrecionalmente” (Gonnet, pp. 152-156).

El periodista Steve Lebeau (2017), de la revista *Minnesota Business*, quien entrevistó al profesor Bill Beeman sobre las formas en las que la etnografía podría mejorar los negocios, y sobre la importancia de recurrir a quienes estudian la

antropología para obtener información que el *big data* no está en capacidad de recopilar, señaló la importancia de “comprender los patrones de vida de las personas que se estudia, desde su propia perspectiva, no desde la tuya” (Lebeau, 2017, 1). Baer (2014) señala en la revista *Business Insider* que, si bien los ejecutivos manejan muy bien las hojas de cálculo, la visión antropológica en las organizaciones es capaz de dotar de una perspectiva que el llamado *big data* no logra analizar de forma completa, tal como interpretar datos relacionados con lo que los clientes piensan, pues las ciencias humanas, como la literatura, las artes y la antropología, son las que permiten la comprensión de la subjetividad humana. De esta manera, se podría descifrar mejor el papel que tienen los bienes y servicios para los clientes, así como las tecnologías utilizadas para su creación.

### **3. Tecnología y su sentido antropológico en la organización**

Bajo el enfoque de la antropología organizacional, como ya se ha mencionado antes, la organización es, en un sentido metafórico, una cultura, y al interior de esta, sus miembros crean interpretaciones y sentidos sobre los diversos aspectos constitutivos. Considerando lo anterior, entre los aspectos señalados de la organización se incluye la dimensión tecnológica, puesto que el trabajo humano se entiende como un problema integral en interrelación con los aspectos técnicos. Una de las manifestaciones de la cultura en las organizaciones es la de tipo material, que concibe a la tecnología como un medio de adaptación al entorno, pero sujeta a las interpretaciones y construcciones de sentido por parte de quienes la utilizan (Squires, 2021).

Richardson (1955) se refiere a la relevancia que tiene la dimensión tecnológica y la llamada cultura material para comprender los problemas humanos y el funcionamiento de las organizaciones dentro del mundo del trabajo, señala además que existe “una relación del hombre con otros hombres, su relación con la cultura material, de hecho, con todo su entorno, sin olvidar que su comportamiento se encuentra limitado por su propia composición biológica” (p. 400). Matos (2011) advierte que existen varias dimensiones en el espacio-dinámico organizacional, una de estas es la tecnológica, cuyo estudio permite tener una mirada completa de los aspectos que constituyen las organizaciones contemporáneas, atravesadas por una categoría social transversal: el trabajo. Por otra parte, la tecnología en las organizaciones se constituye en un elemento subsidiario de las dinámicas culturales y socioeconómicas y, además, de forma simbólica construida e interpretada por sus propios miembros.

Lindberg (1992) señala que hay diferencias entre el saber utilizar la tecnología, que significa un saber cómo; y la naturaleza de la ciencia como un conocimiento teórico, pues una cosa es saber cómo hacer las cosas, mientras que otra es conocer por qué estas se comportan y cómo lo hacen. Por otro lado, la técnica es inherente a la condición humana, y si se aborda desde la teoría social se acoge un carácter interpretativo relacionado con las maneras en las que el ser humano se adapta a su entorno natural, para alcanzar su bienestar. Con la técnica se intenta

mejorar las condiciones de vida lo que, al mismo tiempo, constituye un incentivo para seguir desarrollándola.

Al ser la técnica un mecanismo de adaptación que promueve el bienestar humano, esta se relaciona con el sector de la producción inserto en una economía de mercado con una racionalidad instrumental inherente de la ciencia y la tecnología que, a finales del siglo XIX, permitió un desarrollo intensivo de los sistemas de producción impulsados por la técnica (Santos, 2012). Esta realidad histórica impulsó la ciencia para establecer un ciclo tecnológico que alentó el sistema de producción fordista (Harvey, 2004, pp. 147-163), que consintió en el fortalecimiento de la burocracia, como un sistema organizacional que controló la producción, bajo una racionalidad específica, que luego sería identificada desde la perspectiva crítica como de carácter instrumental.

Gay (2014) contextualiza las diferencias entre técnica y tecnología, y plantea la existencia de una evolución en el proceso productivo bajo tres estadios: el artesanal, el manufacturero y el de producción industrial. Para ello plantea diferencias entre los conceptos de técnica y tecnología, señalando que estas diferencias radican en que la tecnología enfatiza la resolución de problemas al interior de un campo específico: es un saber hacer; mientras que la técnica representa un cómo. En tal sentido, la técnica se centra más en los conocimientos comunes y herramientas; en tanto que posee procedimientos. En contraste, la tecnología da respuestas a un por qué y un para qué y tiene procesos que contemplan marcos socioculturales, económicos y productivos; a su vez, esta cuenta con dos vertientes. La primera, denominada como “tecnologías duras”, que transforman la materia para la producción de bienes y servicios, tales como la mecánica o la electrónica; y, la segunda, conocida como “tecnologías blandas”, que se enmarca en el estudio de la organización y la gestión, pues contempla aspectos de carácter simbólico en la producción de bienes y servicios de cara al mejoramiento de las organizaciones para alcanzar los objetivos.

Si bien las técnicas son tareas humanas que requieren habilidades específicas, las tecnologías son actividades que demandan conocimientos teóricos más complejos, o sea que la tecnología es una técnica teorizada. La técnica satisface necesidades del ser humano modificando el entorno, la tecnología mira a la naturaleza como susceptible de manipulación por parte de un sujeto que es independiente de ella. Es de notar que el significado de *téchne* es más amplio que el concepto actual de técnica reducida a un quehacer relativo a la producción de artefactos (Arancibia y Verdugo, 2012, pp. 80 y 81). El gráfico 2 presenta de forma esquemática lo planteado en la revisión de literatura antes mencionada.

Gráfico 2  
La dimensión tecnológica en las organizaciones



Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

### 3.1. Tecnología en la organización

En el punto anterior se ha señalado la diferencia entre técnica y tecnología. En el presente apartado se procede a explicar la importancia que posee la tecnología en la organización desde lo interpretativo y lo material. La tecnología es parte sustancial de la organización, y se la entiende, desde una perspectiva modernista y utilitarista, según lo plantea Cunliffe (2008), como un sistema técnico, es decir, como equipos, procesos de trabajo, técnicas, conocimiento, habilidades y actividades, además, como medios que, desde una perspectiva sistémica, transforman *inputs* en *outputs*, y puede ser usada en los niveles organizacional, departamental e individual.

Por otro lado, Perrow (1967, p. 195) la entiende como “las acciones que un individuo realiza sobre un objeto, con o sin la ayuda de herramientas o dispositivos mecánicos, para realizar algún cambio en ese objeto” y, de este modo, señala que es la mejor base para realizar un análisis comparativo entre organizaciones. White y Brunton (2011) concuerdan con lo señalado por Cunliffe, debido a que caracterizan la tecnología dentro de los procesos sistémicos productivos que incluyen actividades de transformación de entradas (*inputs*) en salidas (*outputs*), para la aplicación en las diversas etapas de estos procesos.

La dualidad de considerar la tecnología como artefacto o como proceso sugiere incorporar el componente antropológico, que es el que la llena de significados

y, bajo la consideración de este último, se ha ganado terreno en los procesos de estructuración y transformación organizacional que facilitan la transmisión y reproducción de conocimientos. Así, el sentido antropológico de la tecnología se fundamenta en la posibilidad de resolver problemas específicos en el entorno social y organizacional.

Desde lo interpretativo, Hatch (2013) señala que la tecnología acentúa el estudio desde lo simbólico y no la relaciona con lo que esta produce, sino cómo la tecnología se origina como construcción social; es decir, basada en la interpretación de las interacciones entre individuos y la propia tecnología. Esta perspectiva es el resultado de los procesos sociales y culturales dentro del esquema de la actividad en la que se desenvuelve; por tanto, la tecnología puede ser estudiada bajo una mirada social, cultural e histórica. Esto lleva a considerar que la tecnología no puede limitarse en su definición a los artefactos; sino, más bien debe contar con una definición más amplia, como lo plantean White y Bruton (2011, p. 15), que se refiere a la aplicación del conocimiento para realizar trabajos, en el sentido de una “práctica del aprendizaje y el conocimiento de los individuos y las organizaciones para facilitar el esfuerzo humano”. De este modo, la tecnología, en un sentido amplio, se define como el conocimiento, los procesos, las herramientas y los sistemas utilizados en la creación de bienes o la prestación de servicios; es decir, los productos (*output*) que pueden ser utilizados en otro sistema organizacional.

Roberts y Grabowski (1996) postulan tres categorías de análisis sobre la naturaleza de la tecnología, que facilitarían una investigación antropológica y etnográfica en las organizaciones, estas son: (a) las *tecnologías mecánicas*, entendidas como los artefactos, herramientas, aparatos o dispositivos utilizados en la producción de bienes y servicios; (b) las *tecnologías físicas o humanas*, vistas como las energías del ser humano necesarias para la producción, y (c) las *tecnologías del conocimiento*, dimensionadas como los significados y sentidos en la producción y el trabajo en general que pueden derivarse en procedimientos sofisticados, formas nuevas de trabajo y modelos de gestión.

En suma, la tecnología es construida por medio de quienes trabajan en un contexto social dado, no obstante “también es cierto que una vez desarrollada y desplegada, la tecnología tiende a ser reificada e institucionalizada, perdiendo su conexión con los agentes humanos que la construyeron y le dieron significado” (Roberts & Grabowski, 1996, p. 9). Con lo analizado en los párrafos precedentes, se ha establecido un concepto de tecnología como una categoría antropológica, construida en lo social –sociotécnica y pragmática– y en permanente transformación, que trasciende la apreciación como una mera aplicación de la ciencia o como artefactos, sino como construcción social y de significados por parte de quienes la utilizan.

### 3.2. Tecnologías tradicionales, una visión desde los Andes

Para realizar un análisis de las tecnologías tradicionales es necesario partir desde el hecho de que la tecnología es una construcción social y por tanto toman relevancia las formas en las que han sido concebidas por parte de las comunidades y grupos culturales. Si la cultura es la construcción de lo humano, la tecnología es una construcción humana, “una forma de cultura que se caracteriza por la capacidad de entender, predecir y controlar los fenómenos que rodean al ser humano. En ese sentido, la cultura es más general en cuanto abarcadora de las relaciones sociales, de los fines que la sociedad se traza, así como de los motivos para realizarla” (Mejía, 2004, p. 2). La tecnología y el conocimiento científico son creaciones culturales desarrolladas en una sociedad particular a partir de necesidades que se presentan en un momento histórico determinado.

Rabey (1987) define a las tecnologías tradicionales como el conjunto de técnicas generadas por las culturas tradicionales vistas como sistemas socio-culturales; estas tecnologías poseen herramientas inventadas por el ser humano, de manera conjunta con las prácticas y saberes asociados, que no se limitan a la elaboración de artefactos u otros medios para la aplicación del conocimiento en la realidad geográfica, sino que tienen una relación intrínseca con su identidad cultural, lo que fortalece su cosmovisión y ecosistema para su adaptación al territorio. Las tecnologías tradicionales serán por tanto desarrolladas por los nativos en sus contextos y con recursos propios (Roca, 2008). Por ello, es el conjunto de tecnologías que todavía perviven, con sus saberes, y en el que algunos de sus componentes provienen de los pueblos originarios.

El estudio de la tecnología tradicional puede por tanto vincularse a los postulados de Roberts y Grabowski (1996), en relación con las tres categorías de tecnología mecánicas, humanas o físicas y del conocimiento; y así articular a estos los conceptos sobre la visión de los saberes y las tecnologías tradicionales, que incorporan una mirada intercultural e interdisciplinaria que valora el sentido del otro cultural. Las tecnologías tradicionales están relacionadas de manera íntima con el saber ancestral, mismas que dialogan con el conocimiento científico tal como se lo entiende en la actualidad. En este sentido, Dueñas y Aristizábal (2017) señalan que es necesario tanto el reconocimiento como la visibilización de los saberes producidos en las regiones en las que se situaban las culturas originarias; pues las culturas en Latinoamérica tienen sus propias maneras de lograr saberes, como en el caso de sociedades milenarias.

En el mundo andino, los conceptos de tiempo y espacio (pacha) no son abstracciones separadas (Stivelman, Bermúdez, & Monachesi, 2016, 19; Mejía Huamán, 2005, 76), son nociones que surgen subordinadas a los seres y a los acontecimientos bien sean reales o bien imaginados. El conocimiento empírico se complementa con el pensamiento mítico; así, el ser humano que habita el mundo andino es aquel individuo identificado y arraigado en el tejido social, geográfico y cultural andino, y que no se enmarca a un espacio geográfico determinado; lo andino es un fenómeno multicultural y multiétnico, no limitado, aunque sí más

evidente en las poblaciones indígenas de América Latina, particularmente en las “tradiciones quechua y aimara” (Orrego Echeverría, 2018, 85).

Esto se ve reflejado en la descripción que hace Kowii (2014) respecto de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. En este sentido, los pueblos andinos conciben dos clases de tiempo: el tiempo real de duración de los fenómenos naturales, y otro tiempo ideal y sagrado, dentro del cual fluyen las imágenes míticas y tienen cabida los hechos mágico-religiosos, sin vínculo a secuencias lógicas, con un tiempo circular determinado por el retorno que hace que el “pasado vaya adelante” (Mejía, 2005, 130; Stivelman *et al.*, 2016, 41; Campohermoso *et al.*, 2015; Orrego, 2018, 126).

Los ritos son registrados en los mitos que contienen una lógica de paridad espacio-tiempo (Drexler *et al.*, 2015, 97; Torres, 2018). En el mundo andino, los conceptos de tiempo y espacio no son abstracciones separadas, son nociones que surgen subordinadas a los seres y a los acontecimientos —reales o imaginados—. El conocimiento empírico se complementa con el pensamiento mítico, así, el pueblo andino concibe dos clases de tiempo: el tiempo real de duración de los fenómenos naturales, y otro tiempo ideal y sagrado dentro del cual fluyen las imágenes míticas y tienen cabida los hechos mágico-religiosos sin ligazón con secuencias lógicas, tiempo circular determinado por el retorno que hace que el pasado vaya adelante. Los ritos son registrados en los mitos.

La supuesta *superioridad* de la cultura occidental frente a la andina aduce el desconocimiento de la escritura, la moneda y la economía de mercado, como ejes civilizatorios. Semejantes afirmaciones se enfrentaron con que ni la escritura, ni la moneda, ni la economía de mercado, ni siquiera la rueda son mecanismos indispensables para el surgimiento de las civilizaciones, prueba de ello es la propia civilización andina, en la que esos descubrimientos fueron substituidos por otros diferentes. Lo que da como resultado el principio universal de que lo significativo de toda cultura consiste en la posibilidad de sus funciones para la adaptación al medio, al equilibrio ambiental (Parsons, 1966). Las culturas se rigen por instituciones, normas o valores propios que evolucionan desde épocas originarias hasta la constitución de imperios.

La pericia aplicada al trabajo es la técnica, que desglosada como un concepto general empleado en las diferentes especialidades se denomina tecnología. Sostiene Dussel (1989, 42) que el trabajo es para el hombre andino, además de una actividad productiva, un culto sagrado por medio del cual se relaciona con el mundo, de este modo “la tecnología es inevitablemente bidimensional. Considera siempre una dimensión simbólico-religiosa, como complemento de la dimensión empírica”. Algunas tecnologías ancestrales se presentan en la tabla a continuación, en comparación con perspectivas occidentales.

Tabla 1  
Tecnologías tradicionales en contexto

Tecnologías	Visión andina	Visión occidental	Aspectos económicos y culturales
Pisos ecológicos y producción agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologías agrarias, domesticación del agua</li> <li>• Surgimiento de ayllus, señoríos étnicos y Estados</li> <li>• Adaptaron técnicas afines a otras culturas para organizar la producción de diversos productos</li> <li>• Uso de andenes para evitar la erosión del suelo. Terrazas agrícolas</li> <li>• Camellones o huachos, que son montículos artificiales de tierra destinados a adaptar ámbitos cultivables por encima de la superficie natural del terreno</li> <li>• Kocha o qucha, técnica de las tierras altas, consiste en hoyos cónicos abiertas de forma artificial, en los cuales se deposita el agua lluvia para regadío</li> <li>• Mahames, excavaciones en la arena, dragadas y ahondadas en hoyos realizados en suelo arenoso, oasis alimentados por acueductos subterráneos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolución neolítica</li> <li>• Producción a gran escala en monocultivo</li> <li>• Uso de maquinaria y agroquímicos</li> <li>• Producción de productos no propios de las regiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Occidental: dinero</li> <li>• Andina: solidaridad/trueque. El intercambio es igualitario y funciona bajo el principio de redistribución. Hay un sentido grupal y clánico</li> <li>• Articulación: incorporación de terrazas agrícolas y sistemas de riego en algunos espacios agrícolas de mediana escala</li> </ul>
Adaptación al medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde la posición el ser humano es habitante de un mundo en comunión con los demás seres de la naturaleza, animado por un sentimiento de reciprocidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ser humano domina la naturaleza y busca controlar su entorno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualismo, en la visión occidental en contraposición con lo comunitaria de la visión andina. Desde la cultura occidental la relación con el medio es de un carácter frío y desigual. El fin es la maximización de rentabilidad</li> <li>• Colectivismo: visión comunitaria</li> <li>• Articulación: organizaciones de la economía popular y solidaria</li> </ul>
Producción artesanal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes dedicados al uso y servicio del Inka, de las panacas y el sacerdocio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se considera como un espacio marginal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma que deja expresar la tradición de la cultura ancestral la cerámica, tejidos kumpi, objetos en oro y plata, estatuillas en cerámica, oro, plata y cobre</li> <li>• Articulación: desarrollo de proyectos a gran escala vinculados con la producción artesanal y desarrollo turístico de productos emblemáticos del país. Paja toquilla, chocolate, bebidas</li> </ul>
Técnicas constructivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arquitectura uniforme, con exactitud de sus formas, solidez, simetría y armonía con el entorno, adecuando a la topografía del terreno</li> <li>• Material principal: piedra</li> <li>• Desarrollo de técnicas para levantar muros y sistemas de drenaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción en la que el entorno y el ser humano son subsidiarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción andina está orientada a mantener el entorno por lo que no tiene una lógica financiera a diferencia de la occidental que prioriza lo financiero</li> </ul>

Adaptado de: Morris y Von Hagen (2012), Rojas Rabiela (2007), Tatzo & Rodríguez (1998).

Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

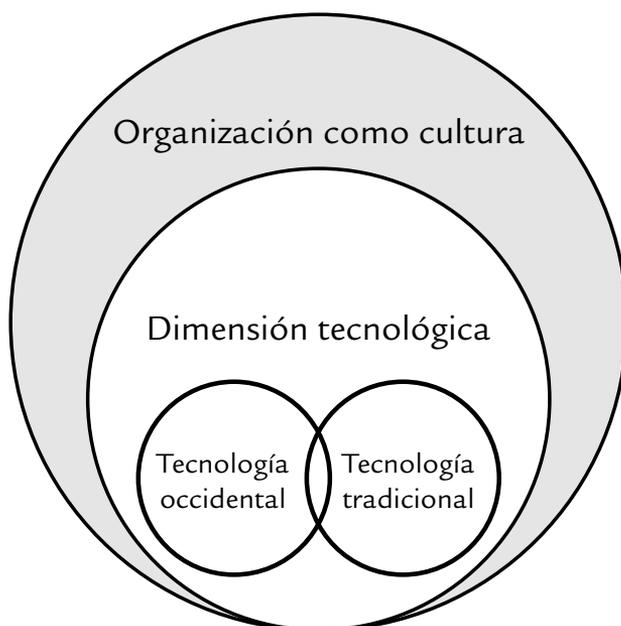
La preocupación por el rescate de las tecnologías andinas ha llevado a distintos investigadores a trabajar en todo el territorio andino con alentadoras propuestas, por ejemplo, para el futuro de la producción de alimentos, son reconocidos los trabajos de Eling, Pozorski, Ortloff, Felman y Flores, según Guilleti (1981), en los que el potencial económico occidental introduce tecnología en el sector agrario de los países andinos, para crear mayor dependencia y hegemonía.

Las estructuras de ingeniería hidráulica instauradas en los Andes prehispánicos lograron abastecer agua mediante sistemas de captación y conducción del recurso desde los acuíferos subterráneos hasta los centros poblacionales y de producción agrícola, inclusive a zonas desérticas. Considerados como una maravilla de la ingeniería civil, los acueductos condujeron las filtraciones de los ríos por tramos subterráneos en los que se instalaron chimeneas para cargar de presión atmosférica al acueducto. Algunos canales fueron construidos a una profundidad de más de siete metros, manteniendo la dirección e inclinación de la topografía subterránea para controlar la velocidad y flujo del agua. La madre agua, la yakumama, alimentaba acueductos lo mismo que regaba sus poqllos, y eso era un momento de fiesta, los campesinos más que gestionar el recurso hídrico (el agua), la “criaban”, la “escuchaban” y comprendían sus mensajes. Chan, la capital del reino Chimú al norte del actual Perú, tenía un sistema de agua potable que provenían de 25 norias alimentadas por la capa freática y mantenido por un sistema de filtraciones a niveles diferentes y un manejo hidráulico más eficiente que el sistema que en la actualidad sirve a la ciudad de Trujillo.

Hace mil años, los habitantes de los Andes utilizaban conocimientos de dinámica hidráulica, desconocidos por la ciencia occidental. Sobre este potencial económico el primero en percatarse fue von Humboldt [1769-1859] por las obras de ingeniería hidráulica ubicadas en la costa norte del Perú. Después, Kosok (1965) describió los sistemas de canales andinos, llegando a la conclusión de que los pobladores prehispánicos concibieron prácticas de contención y manejo de aguas adecuadas a las necesidades de cada estación, no obstante, algunas técnicas y costumbres se perdieron con la conquista española.

Si la tecnología ancestral de los Andes se sustenta en ideas, son estas las que ayudan a dar forma a políticas clave de la sociedad para un futuro. Cómo se producen y qué validez tienen dichas ideas debe ser analizado con detenimiento junto con las condiciones y consecuencias de sus efectos. En este sentido, es urgente saber qué límites y qué posibilidades inexploradas tiene el encuentro de culturas y saberes, porque de él surgirán políticas capaces de promover o limitar el desarrollo sustentable de las sociedades y sus organizaciones.

Gráfico 3  
Tecnología tradicional en la organización



Fuente: elaboración propia de los autores (2022).

Tal y como se muestra en el gráfico 3, y resultado del análisis realizado, lo que se observa es que los procesos productivos desde una visión occidental pueden verse nutridos por medio de la tecnología tradicional, rescatando elementos de la producción artesanal, visiones de la producción agrícola y organizacionales, de tal manera que la dimensión tecnológica aporte a la construcción de sentidos dentro del espacio organizacional. Por medio de este trabajo de investigación se propone la urgencia de vincular a las tecnologías tradicionales y la antropología organizacional, ampliando su enfoque empresarial, lo cual permitiría además rescatar conocimientos y saberes que contribuirían a la generación de iniciativas productivas que construyan sentidos mediante lo local y nativo.

#### 4. Conclusiones

El presente estudio teórico contribuye al desarrollo de la antropología organizacional como campo emergente. A partir de una perspectiva multidisciplinaria se intenta comprender la tecnología tradicional y su papel dentro del proceso productivo. Desde la mirada amplia de la antropología organizacional, se establecen las perspectivas de intersección entre: la antropología, la organización y la tecnología; para lograrlo es importante la apropiación del concepto de cultura, entendida desde su perspectiva simbólica. Esto significa, en suma, que lo importante es comprender lo que acontece en el espacio organizacional como un lugar de

interpretación, de construcciones de sentidos y de circulación de significados, los cuales son compartidos por parte de los integrantes de este espacio de relacionamiento humano.

Además, el enfoque antropológico mira a la organización como si esta fuera en sí misma una cultura en sentido amplio. De tal manera que en las organizaciones se crean interpretaciones, sentidos y significaciones de sus diversos aspectos constitutivos, entre los cuales está la tecnología, ya que el trabajo humano debería entenderse como un problema integral en estrecho vínculo con los demás aspectos técnicos. Las organizaciones, por lo tanto, son microsociedades o espacios sociales en los cuales sus miembros actúan y representan la realidad. Se precisa anotar que la tecnología es solo una de las múltiples dimensiones organizacionales, cuya primacía es, en realidad, el factor humano, que se beneficia o se perjudica con la adopción de nuevas tecnologías, o por intermedio del mejoramiento o adaptación de las existentes en el entramado laboral.

La tecnología forma parte del espacio organizacional público, privado o sin fines de lucro. En esta investigación se propone que, a su vez, la tecnología tradicional sea considerada como parte de este espacio; y dada la importancia de las tecnologías tradicionales en los espacios organizacionales, se considera que la relación con la antropología organizacional deja planteado algunas preguntas que pueden ser abordadas por investigaciones futuras, desde una perspectiva antropológica-organizacional: cómo entender la construcción de sentido de la tecnología tradicional y su articulación con la tecnología occidental dentro del desarrollo productivo en emprendimientos rurales, qué aportes tienen las tecnologías tradicionales en los sistemas organizacionales, cómo rescatar las tecnologías tradicionales en el fomento y creación de nuevos emprendimientos, cómo evaluar los proyectos de intervención tecnológica mediante políticas de Estado por medio de la antropología organizacional, cómo las tecnologías tradicionales pueden contribuir a la creación y captura de valor en espacios de colaboración público-privada.

## 5. Referencias bibliográficas

- Abad, A., y López, F. (2015). La cultura organizacional versus la organización como cultura. *Ciencia UNEMI*, 8(14), pp. 113-121.
- Aguirre, Á. (2004). *La cultura de las organizaciones*. Editorial Ariel, S. A.
- Arancibia, M., y Verdugo, C. (2012). De la técnica a la tecnología. En E. Aibar y M. Quintanilla, *Ciencia, tecnología, sociedad* (pp. 79-102). Eduard Aibar Puentes.
- Augé, M., & Colleyn, J.-P. (2006). *Qué es la antropología*. Paidós.
- Baer, D. (27 de marzo de 2014). *Business Insider*. Recuperado de <https://www.businessinsider.com/heres-why-companies-aredesperateto-hireanthropologists-2014-3>
- Campohermoso, O., Soliz, R., y Campohermoso, O. (2015). Lógica aimara trivalente y cosmovisión andina. *Cuadernos del Hospital de Clínicas*, 56(2), pp. 89-97. Recuperado de <https://n9.cl/3q2zy>

- Chanlat, J.-F. (segundo semestre de 1994). Hacia una antropología de la organización. *Gestión y Política Pública*, III(2), pp. 317-364.
- \_\_\_\_\_. (2019). Antropología de las organizaciones. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (11), pp. 17-39.
- Cloutier, C., & Ravasi, D. (2020). Identity trajectories: Explaining long-term patterns of continuity and change in organizational identities. *Academy of Management Journal*, pp. 1196-1235. doi:<https://doi.org/10.5465/AMJ.2017.1051>
- Cunliffe, A. (2008). *Organization Theory*. SAGE Publication Ltd.
- Drexler, J., et al. (2015). La paridad en el mundo andino. *Maskana*, 6(2), 89-107.
- Dueñas, Y., y Aristizábal, A. (2017). Saber ancestral y conocimiento científico: tensiones e identidades para el caso del oro de Colombia. *TED* (42), pp. 25-42.
- Dussel, E. (1989). *Filosofía de la producción*. Editorial Nueva América.
- Garsten, C., & Nyqvist, A. (2013). *Organisational Anthropology: Doing Ethnography in and among Complex Organisations*. Pluto Press.
- Gay, A. (2014). *Introducción a la ingeniería: la tecnología, el ingeniero y la cultura*. Editorial Brujas.
- Geertz, C. (1988). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Gonnet, J. (junio de 2012). Cultura, organizaciones y antropología. Una revisión crítica. *Avá. Revista de Antropología* (21), pp. 151-170. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16903026800>
- Guillet, D. (1981). Land tenure, ecological zone, and agricultural regime in the Central Andes. *American Ethnologist*, 8(1), pp. 139-156.
- Harvey, D. (2004). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu editores.
- Hatch, M. (2013). *Organization Theory, Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Huanacuni Mamani, F. (2010). *Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- Jordan, A. (2013). *Business Anthropology*. Waveland Press, Inc.
- Kosok, P. (1965). *Life, land and water in ancient Peru*. Long Island University Press.
- Kowii, I. (2014). *Nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador*. Ediciones La Tierra.
- Lebeau, S. (24 de julio de 2017). *Minnesota Business*. Recuperado de <https://www.minnesotabusiness.com/anthropology-business>
- Lindberg, D. (1992). *Los inicios de la ciencia occidental*. Paidós.
- Matos, P. (2011). *O Espaço-Dinâmica Organizacional em Perspectiva Histórica*. Instituto Ricardo Brennand.
- Mejía, M. (2005). *Hace una filosofía andina. Doce ensayos sobre el componente andino de nuestro pensamiento*. Filosofía Andina.
- Orrego, I. (2018). Tiempo-espacio en el pensamiento andino. En I.Orrego, *Ontología relacional del tiempo-espacio andino: Diálogos con martin heidegger* (págs. 77-139). Ediciones USTA.
- Páramo, D. (2018). Antropología organizacional. *Revista científica Pensamiento y Gestión*, 1(45).

- Parsons, T. (1966). *Estructura y proceso en las sociedades modernas*. Instituto de Estudios Políticos.
- Perrow, C. (1967, April). A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32(2), pp. 194-208.
- Rabey, M. (1987). Tecnologías tradicionales y tecnología occidental: un enfoque ecodesarrollista. *Revista de Economía*, 8, pp. 98-119.
- Richardson, F. (1955). Anthropology and Human Relations in Business and Industry. *Yearbook of Anthropology*, pp. 397-419. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3031158>.
- Roberts, K., & Grabowski, M. (1996). Organizations, Technology and Structuring. En S. Clegg, C. Hardy & W. Nord, *Handbook of Organization Studies* (pp. 409-423). Sage.
- Roca i Girona, J. (2001). ¿Antropólogos en la empresa?: a propósito de la (mal) llamada cultura de empresa. *Etnográfica*, 1, pp. 69-99.
- Roca, A. (2008). La comprensión de la tecnología en la antropología. *Actas VII ESOCITE UFRJ, Jornadas Latino-Americanas de Estudos Sociais das Ciências e das Tecnologías*. Río de Janeiro.
- Santos, B. d. (2012). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre.
- Stivelman, A., Bermúdez, D., & Monachesi, M. (2016). *Introducción a la cosmovisión andina*. Humano Films.
- Squires, S. (2021). Anthropology, Technology, and Innovation. En O. Anthropology, *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology*. Oxford University Pres.
- Torres, G. (2018). Las celebraciones andinas y fiestas populares como identidad ancestral del Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(2), 294-303. Recuperado de <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/866>
- White, M., & Bruton, G. (2011). *The Management of Technology and Innovation. A Strategic Approach*. Cengage Learning.

# Democracia y protesta social en Colombia en 2021: dimensiones normativas en relación con la psicología social crítica<sup>1</sup>

## *Democracy and social protest in Colombia in 2021: normative dimensions in relation to critical social psychology, 2021*

Miryam Edith Barón Colmenares

Docente investigadora en la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Correo electrónico: [miryam.baron@unimilitar.edu.co](mailto:miryam.baron@unimilitar.edu.co)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8454-697X>

Lina Paula Juliana Turturica

Docente e investigadora en la Facultad de Psicología de la Universidad Antonio Nariño, Colombia

Correo electrónico: [lturturica24@uan.edu.co](mailto:lturturica24@uan.edu.co)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4789-3814>

*Recibido: 22-noviembre-2021. Aceptado: 22-abril-2022. Publicado: 15-julio-2022.*

### Resumen

Las protestas sociales en Colombia (2021) son relevantes en la política nacional tanto como una muestra del cuestionamiento respecto de los espacios de participación democrática, como por las maneras en que esta se expresa. Este artículo plantea una revisión conceptual y normativa de la democracia (participativa y representativa) del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, que presentó

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado de una reflexión de las autoras en el marco de su actividad en el grupo de investigación “Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas” (RESCYPP) de la Universidad Militar Nueva Granada y del semillero Análisis de género en el contexto colombiano, grupo de investigación “Esperanza y Vida” de la Universidad Antonio Nariño en Colombia.

el Gobierno en el Congreso de la República y desencadenó el descontento y movilizaciones de 2021. Los resultados obtenidos se basan en el estudio de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, así como sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que aborda elementos sobre la participación ciudadana y democrática. Esto se complementa con aportes de la psicología social crítica que ha analizado la protesta social desde el cuestionamiento del poder, la participación y centrada en las demandas de la población. Se concluye que el modelo de democracia tiene restricciones para hacer efectiva la democracia y que las protestas, desde la acción intencional, tienen una fuerte incidencia en lo político.

**Palabras clave:** protesta social, psicología social crítica, reforma tributaria, democracia representativa, democracia participativa.

### Abstract

Social protest in Colombia (2021) occupies a prominent place in national politics, both as an indicator of shortcomings within the spaces of democratic participation and of how does participation manifest itself. This article reviews concepts and norms of democracy (participative and representative) in the context of the Sustainable Solidarity bill. The Colombian Government sent this bill to the Congress of the Republic, which triggered social unrest and mobilizations in 2021. This paper studied two laws: 134 of 1994 and 1757 of 2015; it also reviewed rulings regarding citizen and democratic participation from the Constitutional Court of Colombia. This research considers contributions from the critical social psychology approach to social protest from a perspective that questions power and focuses on participation and population demands. In conclusion, the model of democracy in Colombia has restrictions to make democracy effective and shows that protests, from intentional action, have a decisive impact on the political realm.

**Keywords:** social protest, critical social psychology, tax reform, representative democracy, participatory democracy.

## 1. Introducción

**A**nte la necesidad de aumentar el recaudo fiscal, a inicios de 2021 el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Colombia presentó ante el Congreso de la República el proyecto Ley de Solidaridad Sostenible, una reforma tributaria que buscaba enfrentar el endeudamiento generado por la pandemia de la covid-19 y financiar el gasto público. De aprobarse, esta ley daría continuidad a los programas sociales focalizados como, por ejemplo, Ingreso Solidario, que ampliaría su monto y cubriría a los hogares en situación de pobreza extrema, cerca de 4 millones de hogares. Estos recursos se captarían mediante una serie de medidas que afectaban sobre todo a los sectores de la clase media (ampliación de la base gravable a partir de la cual tributan) y sectores populares (impuesto al valor agregado [IVA] a los servicios públicos, sobretasa a la gasolina, impuesto al uso del plástico). Esta propuesta fue rechazada y se convocó a la protesta

social conformada por sectores de trabajadores, organizaciones de campesinos e indígenas, grupos y colectivos ideológicos de derechos humanos, arte, cultura, organizaciones de mujeres, ambientalistas, víctimas y población LGBTI (Comité Nacional de Paro [CNP], 2021).

Las protestas evidenciaron las debilidades en la democracia representativa en Colombia, toda vez que la propuesta de reforma tributaria fragmenta la relación entre representantes-representados y, por el otro lado, hay limitaciones en la democracia participativa luego de que la propuesta no hubiese sido discutida mediante mecanismos de participación como la iniciativa popular. Dicho trámite se adelantó en el Congreso, órgano que ejerce funciones derivadas del mandato representativo desde su adopción en la Constitución de 1991. Colombia es un Estado social de derecho en forma de “República unitaria, [...] democrática y participativa”, nutrida por diferentes mecanismos de participación democrática que se desarrollan en varias leyes nacionales que se detallarán más adelante.

Así, este artículo busca interpretar la relación entre el proceso legislativo de la reforma tributaria y los diferentes elementos de la democracia (representativa y participativa) que lo contienen y examinar las expresiones de la protesta social a la luz de la psicología críticosocial. Se argumenta que el proyecto de reforma *per se* tuvo restricciones para que la ciudadanía participara y tomara decisiones políticas, pese a que los diferentes tipos de democracia que existen en el país (representativa y participativa) legitiman la forma colectiva y consensuada en la toma de decisiones. Por ende, el trámite legislativo de reforma adoleció del cumplimiento de ciertos elementos de la democracia que, favorecieron, *a posteriori*, el uso del derecho a la protesta social.

Esta investigación, en lo relacionado con la protesta social, tiene por enfoque a la psicología crítico social latinoamericana, que es una vertiente que emerge desde los movimientos de la educación popular liberadora de Paulo Freire y de la sociología crítica de Orlando Fals Borda, es decir, de la psicología social comunitaria y de la liberación, las cuales se anclan en una ciencia social crítica planteada por Habermas (Alvarado *et al.*, 2012). Este enfoque aborda situaciones psicosociales con una mirada crítica, introduce elementos de la reflexividad y no fragmenta el ámbito social del que deriva la crítica, pero, vivencia un ámbito paradigmático en el hacer del conocimiento, haciendo así una psicología inclusiva de la conciencia (Montero, 2010).

Habermas (1998) ya había destacado la fuerza negocial y de debate que puede desarrollar la sociedad civil mediante una serie de acciones comunicativas y del lenguaje para generar una manifestación del mundo de la vida. En un sentido similar Nino (1997) propone, además de la participación, la importancia de la deliberación por medio de la argumentación para el consenso. En un planteamiento más cercano, Durango (2006) considera que, al atribuir un papel preponderante a la sociedad civil fortalecida en el espacio público, los intereses de las personas y los derechos fundamentales no se verían compelidos a caprichos arbitrarios por parte de los que pueden vulnerarlos.

Así las cosas, el enfoque teórico-conceptual de esta investigación retoma los preceptos de la democracia representativa que establece un vínculo entre personas representantes y representadas, tendiente al logro de intereses generales, al bien común y, en el marco del Estado social de derecho, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas asociadas mediante mecanismos de participación ciudadana como, por ejemplo, la iniciativa legislativa. También se recurre a la democracia participativa entendida como un ejercicio de derechos políticos en el cual las personas pueden pactar compromisos programáticos con los candidatos, proponer reformas constitucionales, impugnar leyes y participar de forma directa en la toma de decisiones (Fals, 1991) mediante mecanismos participativos y deliberativos (Welp, 2018). Este estudio contiene una visión interdisciplinar que combina los aportes de la psicología y el derecho que invita a nuevas reflexiones sobre los fenómenos sociales y aporta al debate académico sobre la participación ciudadana en relación con la democracia (Ochman, 2004; Saavedra, 2004; Welp, 2016; Romero y Morales, 2017).

En lo metodológico, esta investigación realiza un análisis documental de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015 que contiene directrices sobre los mecanismos de participación ciudadana y disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de participación democrática. A la vez, se recurre a algunas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia ([CCC] C-522 de 2002, C-150 de 2015, T445 de 2016 y C-009 de 2018) que permitieron identificar la relevancia de los mecanismos de participación como elemento integrante de la democracia participativa. También se consultaron artículos indexados de reciente publicación, en el objeto de estudio que aquí se convoca.

## 2. Elementos para el debate

### 2.1. Democracia representativa y participativa en el trámite legislativo

En la democracia representativa el poder político es ejercido por los representantes del pueblo elegidos en votación popular, en la que las elecciones periódicas y libres de las autoridades constituyen el mecanismo para la selección de “quienes ejercerán el poder temporariamente, sometidos a unas restricciones basadas en las normas y el equilibrio entre instituciones ejecutivas, judiciales y legislativas” (Welp, 2018). Una de las instancias de representación es el Congreso, máximo órgano del poder legislativo que tiene, entre varias funciones, aprobar leyes, ejercer control sobre el Gobierno y la Administración pública, entre otros.

El término de democracia participativa empezó a difundirse a inicios de 1970, en medio de las crisis de la política liberal representativa, recogiendo “la aceptación de los derechos individuales propios del liberalismo y la búsqueda de inclusión y equidad políticas” (Ford, 2014, p. 300). En su configuración juegan un papel preponderante los mecanismos de participación que buscan profundizar la incidencia ciudadana en la toma de decisiones o ser observados como institutos que “introducen canales semidirectos para la participación civil en el proceso

de política pública, a fin de oxigenar las descreídas instituciones verticales de la democracia representativa electoral” (Eberhardt, 2015, p. 83).

En el caso colombiano, como respuesta a una necesidad histórica, con la Constitución de 1991 se incorporó un modelo de democracia participativa que generó una gran expectativa frente al modelo imperante de democracia representativa (Fals-Borda, 1991). Fue así como la Asamblea Nacional Constituyente, consciente de que la democracia representativa no podía continuar siendo la única vía de acción, en el capítulo IV del texto constitucional aprobado, bajo el epígrafe “De la participación democrática y de los partidos políticos”, definió como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos están recogidos en el artículo 103, concretándose así, desde lo normativo, dicho concepto.

En cumplimiento a lo ordenado por la Constitución de 1991, se reglamentaron los mecanismos de participación ciudadana en un primer momento mediante la Ley 134 de 1994, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, y, hace poco, mediante la Ley 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Estas leyes incorporan mecanismos que le permiten a la ciudadanía tener injerencia y convertirse en agente protagónico para incidir en la toma de decisiones como sujeto político activo como complemento a las decisiones que tomará el Gobierno en el ejercicio del modelo representativo en sí dicho.

No obstante, como lo sostiene Durango (2006, p. 135), “la democracia representativa muestra grandes inconsistencias cuando se trata de representar los intereses de sus destinatarios”. Este autor realiza algunas críticas a este modelo democrático, como es la eventual elitización de los funcionarios, la ampliación de espacios para que los partidos políticos ejerzan monopolio sobre sus adeptos, incluso, una escasa legislación sobre partidos políticos que erosiona la representatividad popular. “La democracia representativa lleva a las y los ciudadanos a una acción que no es activa sino pasiva, sobre todo en lo relativo a la toma de decisiones, gestión, gastos públicos y sistema electoral” (*Ibid.*, 133). Respecto a los elementos de la democracia participativa que resultaron involucrados de forma directa en el proceso legislativo, cobra relevancia el mecanismo de participación denominado iniciativa popular legislativa, que se entiende de la siguiente manera:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente (Ley 134 de 1994, artículo 2).

Por su parte, la Ley 1757 de 2015 introduce modificaciones y precisiones en torno al trámite de la iniciativa popular, en especial, se pronuncia sobre el comité promotor, los apoyos a recolectar y plazos para ello, las temáticas que se pueden adelantar, el trámite ante la corporación respectiva, entre otros. En todo caso, señala que para este tipo de iniciativas los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario, e incluso, si fuera negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso ante la plenaria respectiva. La importancia de la participación democrática, incluida la iniciativa popular, ha sido resaltada por la CCC de la siguiente manera:

El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (CCC, Sentencia C-180 de 1994).

En la sentencia C-522 de 2002, la Corte aplicó el principio democrático de manera universal y expansiva, entendiendo que la Constitución “no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales”. Al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre mecanismos de participación, la Corte reconoció que: “Todo ordenamiento realmente democrático supone siempre algún grado de participación. A pesar de ello, la expresión ‘participativo’ que utiliza el Constituyente de 1991, va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia” (CCC, Sentencia C-150 de 2015).

Este principio de participación ha sido mencionado en un caso más reciente a propósito de la protección al medioambiente, pero aplicable de manera más amplia: “la democracia y, de manera particular la democracia participativa, se erige en una categoría central para el sistema constitucional colombiano (CCC, Sentencia T- 445 de 2016). Estos pronunciamientos dan vitalidad a la participación de la ciudadanía en diversos escenarios, lo que resulta crucial para el país con miras al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo final de paz para la terminación del conflicto<sup>2</sup> en el que la participación se constituye en elemento central para tal avance (Barón *et al.*, 2021).

Sin embargo, el uso de los mecanismos de participación, en general, ha sido débil ante lo extensivo y lo múltiples obstáculos que presentan para la contribución ciudadana (Velásquez y González, 2003; Hurtado e Hinestroza, 2016). Entre los aspectos que dificultan la prosperidad de las iniciativas populares para adoptar leyes ocupa un lugar destacado la alta exigencia en cuanto a número y forma en la que deben recaudarse las firmas, pero también juegan un rol importante las materias sobre las cuales puede pronunciarse la iniciativa. A este respecto,

2 En 2016, el Gobierno de Colombia firmó con el entonces grupo subversivo más grande del país, las FARC-EP, un acuerdo de paz de gran trascendencia (Gobierno de Colombia - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016).

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público (Ley 1757 de 2015, artículo 18).

En relación con las materias exceptuadas de la iniciativa popular legislativa “se trata de una previsión excesivamente restrictiva, máxime al tratarse de propuestas legislativas de tipo no vinculante” (Suárez *et al.*, 2019, p. 115). No se pueden presentar iniciativas populares legislativas sobre relaciones internacionales, las amnistías e indultos, las de orden público y las presupuestales, fiscales y tributarias. Como lo sostienen Suárez *et al.* (2019), se trata de una propuesta no vinculante, por lo que solo podría culminar convirtiéndose en ley, si contara con las mayorías aprobatorias requeridas de acuerdo con la normativa vigente. Esta restricción resulta debilitadora de potencialidad de acción de la ciudadanía como sujetos políticos activos y en verdad participantes. De allí que, pese a la consagración legal del mecanismo participativo, en la práctica, la labor legislativa sigue dándose en términos de democracia representativa.

## 2.2. Trámite legislativo y protesta social

Fueron varios los factores que indujeron a las marchas populares que llegaron a ser multitudinarias a inicios de 2021, tales como los efectos económicos de la pandemia de la covid-19, el desempleo y la pobreza (BBC *New Mundo*, 2021); sin embargo, el argumento central de la indignación popular fue la propuesta que el Gobierno colombiano denominó Ley de Solidaridad Sostenible, definida por muchos sectores como una reforma tributaria y fiscal. Antes de presentar la reforma tributaria ante el Congreso de la República, el Gobierno colombiano, por medio del ministro de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer parte del paquete de medidas que estarían allí incorporadas. Recuérdese que los proyectos de ley en materias fiscales o tributarias no pueden ser adelantados mediante iniciativa popular legislativa, por lo que este proyecto se tramitaría con iniciativa del Gobierno. El texto de la reforma radicada contenía, de modo oficial, una propuesta para recaudar los recursos requeridos por el presupuesto público nacional con el objeto de mitigar el déficit fiscal y mantener en marcha los programas sociales vigentes en medio de la pandemia.

Dentro de las medidas mencionadas en un inicio (algunas de ellas incluidas en el Proyecto de Ley PL 439 en el Senado y PL 594 en la Cámara de representantes), se contempló la inclusión del IVA a servicios públicos, además de la incorporación

al régimen para tributar renta a personas con ingresos medios (personas naturales a partir de una base gravable de \$2,4 millones y pensiones desde \$4,8 millones de pesos colombianos). Por otra parte, se aplicaría una tarifa del 15 % a los dividendos. La tarifa máxima del impuesto a la renta para las personas naturales sería del 41 % en el momento en que sus ingresos fueran superiores a 10 500 UVT (Unidad de Valor Tributario). Además de eliminar las rentas exentas, en el caso de las empresas, introduce una tarifa especial de renta del 24 % para ciertas sociedades (algunas de ellas MiPymes). E incluso, una sobretasa a la gasolina y un impuesto al uso del plástico, entre otras (Congreso de la República de Colombia, 2021).

Con la radicación oficial del proyecto de Ley, a las manifestaciones populares se le sumaron diversos contradictores políticos que identificaron la inconveniencia de varias medidas allí incluidas (*Portafolio*, 2021). El Gobierno sabía desde finales de 2020 que los efectos de una reforma tributaria eran “suicida” pero que se tenía “que ser responsable con el país” (*El Tiempo*, 2021) ya que la pandemia de la covid-19 estaba afectando a las empresas, por lo que suponía la posición que adoptaría la ciudadanía frente a este proyecto. Las protestas crecieron, diversas voces rechazaban el contenido del proyecto, se denunciaba el desconocimiento de las necesidades de los sectores populares que de manera definitiva no se veían representados en el texto a debatir.

Las protestas derivaron en actos vandálicos contra la propiedad privada y bienes del Estado, enfrentamientos de civiles contra miembros de las fuerzas del orden, heridos, muertos, desaparecidos y cuantiosas pérdidas económicas tanto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2021) expresó su preocupación por la crisis y condenó las graves violaciones de derechos humanos. Por último, el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Hacienda, solicitó el retiro de la mencionada reforma. Así las cosas, con un total de 24 votos a favor y 0 en contra, la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes aprobó el retiro de la iniciativa. En el mismo sentido, en la Comisión Tercera del Senado se contabilizaron 13 votos a favor del retiro, concediendo el archivo de la iniciativa (*Diario La República*, 2021).

### 2.3. Protesta social y psicología social

La protesta social ha sido estudiada por autores como Lozano *et al.* (2001), Giarracca (2001), Zaffaroni (2005), Gargarella (2006) y Pérez (2002), quienes han dado cuenta de la relación que existe con el contexto social, político y económico, así como de intereses que tienen los movimientos que la respaldan. En este artículo las protestas sociales son entendidas como “catalizadoras de la cuestión social y como modos de expresión de conflictos sociales y de la conflictividad en el marco la democracia” (Quiroga y Magrini, 2020, p. 282). Touraine (2006), por su parte, proponía que los movimientos sociales son el reflejo de una conducta colectiva organizada, en la que un actor disputa contra su adversario por un interés en particular, es decir, no se trata de un fenómeno marginal, esporádico o de reacción a un conflicto.

En el caso colombiano, los estudios de Archila (2003), González y Molinares (2013), Rodríguez (2015), Echeverry y Borrero (2015) han contemplado el derecho a la protesta social y sus implicaciones como movimiento social que no interviene solo y no está separado de sus pares, pues allí emerge la acción conflictiva organizada, conducida por un actor colectivo por el control de un campo social (Retamozo, 2009). Los movimientos sociales son la trama de la vida social, producen prácticas sociales por intermedio de las instituciones, la organización social y cultural (Touraine, 2006), se inician en las luchas y protestas que, en primera instancia, son conducidas en nombre de una población particular. Tales movimientos tienen una estructura, son mucho más que un colectivo de opinión: combaten a un opuesto que puede ser, aunque de manera abstracta, otro grupo social, el capitalismo, el consumismo o el patriarcado (*Ibid.*).

La protesta social colombiana ha sido entendida desde la conducta visible de “marchar en las calles”, idea que ha sido muy difundida en los medios de comunicación y estudios académicos, lo cual ha impedido el estudio más profundo de estos fenómenos (Rodríguez *et al.*, 2011). La protesta surge de situaciones de conflicto, producto de la urgencia, llevando a movilizaciones de corta permanencia en el tiempo y tienen una acción comunicativa expresiva de lo que se representa, lo que significa, lo que se dice, se manifiesta, entre otras.

Para que los movimientos generen una protesta, según Auyero (2002), se requiere de múltiples elementos que permitan su estallido. En primer lugar, entender un hecho como un problema, luego, proveer de recursos que permitan la movilización ante la incapacidad de los Gobiernos de responder por sus obligaciones o pactos. Lo anterior produce un llamado a la protesta que incluye a viejos y nuevos actores y que genera un proceso de validación por parte de las autoridades (gubernamentales, civiles y religiosas). Este proceso, que consolida a dos polos (“ellos” y “nosotros”) y lleva a la toma de posiciones, desemboca en la autoidentificación de un “nosotros” y la construcción de identidades (Auyero, 2002). Es un proceso conflictivo y colectivo que modifica las formas de construir la realidad y la actitud de los individuos y las perspectivas sobre sus identidades particulares.

La protesta social es una acción intencional comunicacional, situada en un escenario, con formas de vida en las que confluyen valores y afectos comunales, consecuentes desde un punto de vista colectivo con pluralidad de actores, quienes, al identificarse y encontrarse en sus expectativas, establecen significados compartidos. Este acto constituye un derecho ciudadano básico que se apoya en el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión y el derecho a participar en la vida política del país (Rottenbacher y Schmitz, 2013). En el momento en que la protesta pacífica es criminalizada, implica la clasificación de este tipo de manifestaciones como “delitos atentatorios contra el orden público” (Gamarra, 2010, p. 183).

Entender las demandas sociales es parte fundamental para acercarse a los movimientos sociales de protestas, “la construcción de la demanda involucra la intervención de la subjetividad colectiva para operar sobre una relación social particular y significarla como lugar de un antagonismo” (Retamozo, 2009, p.

116). Estas se presentan en el espacio público mediante acciones colectivas que sostienen en el tiempo y que implican procesos identitarios. La demanda, según Laclau (2005), puede ser entendida como petición y reclamo. La petición es una solicitud que alguien elabora sobre un asunto dirigida hacia la autoridad que considera competente, demanda que puede adquirir estatus de reclamo y, por tanto, una interpelación imperativa para satisfacer la solicitud.

En el constante acercamiento a los movimientos de protesta, la psicología social crítica surge como la corriente que impide que el conocimiento producido se convierta en dogma, abogando por la libertad, desencajando los mecanismos de poder que sostienen posiciones establecidas y abriendo nuevas perspectivas al conocimiento. Ha surgido en América Latina bajo la influencia de la sociología llamada “crítica”, la etnometodología y algunas formas de antropología, unidas a la corriente denominada “alternativas a la psiquiatría” (Montero, 2004).

Desde este paradigma, que aboga por la crítica como base epistemológica, se amplían los márgenes de estudio de los movimientos de protesta desde la visión de los oprimidos y excluidos, y desde la democracia y la participación, que permita el fortalecimiento de la sociedad civil (Vásquez, 2000). Arista particular que permite evidenciar esa relación estrecha con la protesta y la población, vale decir, el interés por la comunidad. Así, desde la mirada crítica, se propone una perspectiva diferencial del trabajo centrada en la comunidad, característica esencial de la psicología social crítica latinoamericana.

### 3. Discusión

El proceso legislativo en el marco de los modelos de democracia evidenciados y a partir de protesta social surgida, con el aporte crítico de la psicología social, permite un diálogo interesante. Se entiende a la democracia como un modelo en progreso, que avanza, a la vez que recombina diversas variantes. De allí que, para la discusión, se retomen tanto los elementos propios de la democracia representativa, como la incorporación de mecanismos participativos (Saavedra, 2004; Welp, 2016; Romero y Morales, 2017) y sus posibles desarrollos desde nuevas perspectivas como la democracia deliberativa (Nino, 1997; Durango, 2006).

Como se ha señalado, dentro de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991 se instituyeron diversos mecanismos de participación democrática, a manera de avance frente al modelo imperante de democracia representativa. Sin embargo, en lo relacionado con la iniciativa popular legislativa no se ha logrado la transformación pretendida por cuanto el uso efectivo de este mecanismo ha sido implementado de forma mínima. Al no concretarse el uso efectivo de tal iniciativa se dejó en poder del Congreso y del Gobierno el proyecto de reforma tributaria.

La connotación representativa de la democracia implica ciertos deberes de los mandatarios. En principio, atender al interés general de manera prioritaria: se hace necesario que “el representante político sea el representante de cada

ciudadano, incluso del ciudadano que no lo ha elegido” (Baldi, 2016, p. 6). De allí, se espera que los representantes puedan contar con un criterio de inclusión amplia que logre captar los intereses de las personas electoras. En el caso analizado, los rechazos iniciales a las propuestas de la reforma tributaria no provenían de los sectores depositarios de la representación, sino desde los diversos sectores populares, preocupados por las consecuencias que tendrían que asumir en caso que se aprobara dicha reforma.

Así, se hizo evidente una fractura entre la actividad de los representantes y el sentir de los electores, que incluyó una tácita desconfianza frente a las futuras decisiones. En este contexto se hizo uso de la protesta social como mecanismo de expresión democrática cuyos resultados se reflejan en el retiro del proyecto de reforma ante el Congreso.

Entonces el pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, tal como lo indica el artículo 37 de la CPN, con excepción de lo que pueda regular la ley, por tanto, cualquier modificación al derecho de reunión reconocido a nivel internacional, está sujeto a la tendencia política del Congreso de la República que como es bien sabido, posee un alto porcentaje de la bancada del Gobierno y es detractor de la movilización social (Guzmán Martínez, 2020, p. 16).

Vale subrayar que la Constitución de 1991 consagra a la iniciativa popular legislativa, la cual se reglamenta en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 del de 2015, en términos de “derecho político” y con el objeto de impulsar la participación activa de la ciudadanía para que las temáticas de su especial interés puedan convertirse en ley. En relación con la protesta, el ordenamiento jurídico constitucional colombiano prescribe en su artículo 37 los derechos a la reunión y a la manifestación pública y pacífica. La CCC ha señalado que la reunión y la manifestación pública y pacífica son derechos fundamentales, consagrados “como prerrogativas fundamentales tanto para los ciudadanos como para el fortalecimiento e incentivo de una democracia participativa y robusta” (CCC, Sentencia C-009 de 2018).

Suárez y otros autores (2019) concluyeron en su estudio que, entre 1994 y 2014, es decir, durante veinte años, solo se radicaron diez iniciativas populares, de las cuales, seis no pudieron tramitarse por falencias en las firmas de respaldo. De los cuatro restantes, algunas fueron desestimadas o desistidas y, en todo caso, ninguna resultó aprobada, lo que lleva a afirmar que la iniciativa popular es un modelo fallido. No obstante, los mecanismos de verificación de los requisitos sobre tales iniciativas funcionan de manera adecuada, toda vez que la naturaleza de dichos mecanismos participativos está dirigida para que una persona actúe como sujeto político sin ningún tipo de restricciones en la toma de decisiones.

Si bien, la Ley 5 de 1992, artículo 141, prevé la posibilidad de que la ciudadanía participe en el trámite de proyectos de ley siempre y cuando el número de personas solicitantes sea igual o superior al 5 % del censo electoral a la fecha, tales intervenciones son limitadas y reguladas como lo describen los artículos 230 a 232 de la norma en cuestión (el delegado debe inscribirse con antelación en el

libro de registro, acogerse a las normas de la Mesa Directiva, las opiniones deben presentarse por escrito y tres días antes de la presentaciones del informe). Por ende, en el trámite del proyecto de reforma no se promovió, garantizó y protegió la participación democrática de las organizaciones civiles, pese a que los efectos de la misma recaerían sobre las personas naturales, el sistema de pensiones, el patrimonio y, en general, aumentaría los impuestos para los colombianos.

Concuera este hallazgo con lo mencionado por Guzmán Rendón, para quien los mecanismos participativos se quedan cortos y la toma de decisiones se deja a potestad de la democracia representativa. “Los mecanismos de participación adolecen de debate y deliberación cara a cara ciudadano y gobernante o partido político, se consolida con encuestas, medios de comunicación y publicitarios, nada distinto a las elecciones de representantes” (Guzmán, 2011, p. 38). Ahora bien, en el estudio de los fenómenos de protesta social se observa una distancia entre la discusión conceptual y teórica del problema y las técnicas para acercarse a develar el fenómeno. Con frecuencia no hay un abordaje crítico desde los campos epistémicos a los que pertenece cada movimiento de protesta específico (McAdam *et al.*, 1999). Retamozo (2009, p. 118) sostiene, en este sentido, que

[...] el estudio de las demandas sociales, las subjetividades colectivas articuladas y la conformación de los sujetos sociales se constituyen en claves analíticas para la investigación tanto de la formación de los movimientos sociales, como de la institución del orden social, su reproducción y su cambio.

En primer lugar, al plantear la formación de los movimientos sociales, se entiende la estructura del orden social que se produce al interior de una situación específica que ha sido, según Retamozo, “demandizada”. Respecto a la subjetividad colectiva, De la Garza (2001) la define como una configuración de códigos de significados que, presentes en la cultura, dan o construyen sentido a una situación o la permiten interpretar. Respecto de los actores (Touraine, 1984; Crozier y Friedberg, 1977) son sujetos colectivos generadores de estrategias de acción que contribuyen a la gestión y transformación de la sociedad. En segundo lugar, un aspecto vital de los estudios, desde la psicología social crítica, es el orden social cuyo concepto ofrece luces sobre los movimientos de protesta: su instauración, reproducción y, en especial, su cambio o las transformaciones que generen.

Los diversos actores sociales, por lo general marginados y marginadas de la toma de decisión política, consideran que el cambio del orden social injusto, desprovisto de otras herramientas, se hace efectivo con el derecho legítimo a la protesta pacífica. Los movimientos de protesta en Colombia surgieron desde la subjetividad colectiva con creciente interés por las reformas tributarias o fiscales que se pretendían desde el Congreso. Lo mecanismos de participación ciudadana no fueron acogidos por el Gobierno, no funcionaron, no garantizaron la inclusión de los actores sociales marginados. Esto generó una demanda: la de ser escuchados para buscar el cambio de un orden social establecido que era reproducido y beneficiaba solo a ciertos actores del Gobierno colombiano.

Esta demanda condensa a la subjetividad colectiva o historicidad (Castoriadis, 2007), pero, sobre todo, revaloriza los sentidos legitimantes de la acción, retomando la construcción de aquello que puede ser demandado. Para los diversos actores sociales y movimientos colombianos es legítima su demanda y la situación demandada: ser excluidos, no tener voz y opinión sobre la aprobación de un acto que influía de manera directa en sus vidas. Esta demanda de escucha, en el trasfondo político social, era un llamado al derecho de participación ciudadana que los mecanismos jurídicos vigentes no les ofrecieron. Archila Neira en 2003 ya había expuesto, en su obra titulada *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protesta social en Colombia 1958-1990*, que en el momento en que el espíritu social se niega a resignarse o rendirse ante la injusticia, la única vía que le queda es la acción social colectiva solidaria. Esta postura crítica es una invitación para acercarnos al tema de la protesta social, no como un acto pasajero, sino como una acción estructurada de resistencia de largo plazo.

El contexto colombiano era disímil desde antes de la pandemia de la covid-19: desempleo, crisis socioeconómica, pobreza y precarización social, descontento por el incumplimiento de los Acuerdos de Paz, las masacres a líderes sociales y ambientales. La situación se agudiza en 2020: se cuestiona al Gobierno por el mal manejo de la pandemia, retraso en la cobertura y atención sanitaria y médica, insuficiencia de subsidios sociales para los sectores más vulnerables, acusaciones de corrupción y actuaciones disciplinaria contra alcaldías, gobernaciones y consejos municipales. De manera que, el anuncio de una próxima reforma tributaria que afectaría a las clases populares, la inconformidad social se intensificó.

A la protesta se le sumaron diversos contradictores políticos que identificaron la inconveniencia de varias medidas contenidas en el proyecto (*Portafolio*, 2021). Las protestas fueron estructuradas y organizadas mediante la conformación de un Comité Nacional del Paro (CNP) que canalizó todas las demandas sociales y se constituyó en actor estratégico y legítimo en las negociaciones con el Gobierno colombiano. En este punto la psicología social crítica ofrece dos elementos que pueden ser profundizados: por un lado, la estructuración del orden social que se produce en la relación social que de lo que se ha “demandado” y, por el otro, la subjetividad del momento histórico y de los colectivos participantes (Retamozo, 2009; Montero, 2004).

En este corriente crítico social, la protesta revela las realidades de lo demandado y la identidad del colectivo coconstruido. En el caso colombiano, la protesta es vista como una movilización que sale a las calles y no como un acto que responde a la pérdida de legitimidad del Gobierno colombiano y de sus mecanismos de garantía de los derechos demostrativos y participativos, así como a la falta de mecanismos legitimantes que permiten a la ciudadanía negociar sus acuerdos y que se expresan en la protesta (Alvarado *et al.*, 2012). Desde la psicología crítica la protesta es transformadora y da paso al desarrollo social. Todo esto invita a una reflexión más profunda de los espacios deliberativos y participativos, pues las restricciones de los procesos de producción legislativa evidencian debilidades del modelo de democracia colombiano y que se reflejaron en las protestas de 2021.

#### 4. Conclusiones y prospectiva

La revisión de la Ley 134 de 1994, la Ley 1757 del 6 de julio de 2015 y las sentencias de la CCC permiten verificar la centralidad de los mecanismos de participación como elemento de la democracia participativa en Colombia. Esta cuenta con una regulación constitucional y legal, respaldada por la jurisprudencia que destaca el papel preponderante de la participación ciudadana e incluye mecanismos como la iniciativa popular legislativa. Pese a dicha consagración, la posibilidad de su uso en la materia de reformas fiscales es casi nula, tal como aconteció con el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible de 2021. Este trámite se adelantó bajo la perspectiva de la democracia representativa, entre los funcionarios del Gobierno y congresistas, pero de espaldas a la ciudadanía.

El modelo de democracia imperante pone cláusulas para que la participación ciudadana en términos de temáticas y procedimientos en la iniciativa popular legislativa sea efectiva. En este sentido, no hay tal participación amplia y efectiva en las esferas del Gobierno. Ante las insuficiencias que exhibieron los elementos de la democracia representativa y participativa en el trámite legislativo, las protestas sociales generadas a partir de la propuesta de reforma tributaria constituyeron la expresión legítima de la ciudadanía en ejercicio de sus derechos fundamentales, logrando una estructuración del movimiento de protesta, a pesar de recibir una respuesta represiva por parte del Gobierno. El éxito de la protesta se mide en el momento en que el asunto “demandado” se cumple, en este caso, la propuesta fue retirada por el Gobierno. La posibilidad de que la sociedad civil conozca de fondo los asuntos públicos y que pueda argumentar desde un amplio debate la agenda y elaboración de una ley puede constituirse en un nuevo panorama que contribuiría al fortalecimiento de la legitimidad y democracia en países como Colombia. Sin duda, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos optimizaría los procesos de toma de decisiones.

Desde la psicología social crítica, la protesta social es una respuesta en momentos de conflicto y ayudan a revelar con claridad cuáles y cómo se estructura el asunto demandado. De igual manera, evidencia las posiciones y distintos niveles en la toma de decisiones, los acercamientos entre actores y los espacios de negociación. Revalorizar la construcción de lo demandado por el pueblo colombiano, frente a la propuesta de la reformas tributaria y fiscal que el Gobierno colombiano postuló al Congreso en 2021, expone cómo las iniciativas ciudadanas no son tenidas en cuenta al momento de formular una ley.

La protesta social de 2021 se delineó como una acción comunicativa: su estructura y mensaje de rechazo a la reforma tributaria fue una expresión legítima del derecho a participar y generó una construcción de identidades colectivas que se posiciona en un “nosotros” desde los sectores populares, sindicales, ambientales, etc. Desde esta perspectiva crítica, se abre la posibilidad para que futuros estudios académicos se acerquen a la estructuración del orden social que se genera entre lo demandado y los colectivos, esto permitiría conocer cómo se demanda y de qué manera se concibe lo demandado en un país tan particular como Colombia.

## 5. Referencias bibliográficas

- Alvarado, S., Ospina, M., y García, C. (2012). La subjetividad política y la socialización política, desde las márgenes de la psicología política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), pp. 235-256.
- Álvarez, A. (2022). El paro nacional del 2021 en Colombia: estallido social entre dinámicas estructurales y de coyuntura. La relevancia de la acción política y del diálogo en su desarrollo y transformación. *Prospectiva, Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (33), pp. 1-12..
- Archila, N. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protesta social en Colombia 1958-1990*. ICANH y Cinep.
- Auyero, J. (2002). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina (Libros del Rojas)*. Universidad de Buenos Aires.
- Baldi, B. (2016). *La teoría de la representación política en el estado moderno. Itinerario de una crisis* (Tesis doctoral). Universidad de Córdoba.
- Barón, C., Calle, M., y Molina, R. (2021). *Estado abierto y Acuerdo de paz, un reto para la implementación del acuerdo final de paz*. Editorial Neogranadina.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquest.
- Crozier, M., y Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Seuil.
- De la Garza, E. (2001). Subjetividad, cultura y estructura. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(50), pp. 83-104.
- Díaz, H. (2021). Comentarios para una historia crítica del presente: el Paro Nacional de abril de 2021 en Colombia como acontecimiento. *Cambios y Permanencias*, 12(1), pp. 619-645.
- Durango, A. (2006). *Derechos fundamentales y democracia deliberativa*. Temis S. A.
- Eberhardt, M. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria*, 17(33), pp. 83-106.
- Echeverry, M., y Borrero, Y. (2015). Protestas sociales por la salud en Colombia: la lucha por el derecho fundamental a la salud, 1994-2010. *Cadernos de Saúde Pública* (31), pp. 354-364.
- Fals, O. (1991). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. *Análisis Político*, (14), pp. 46-59.
- Ford, A. (2014). Políticas participativas, representación y profundización. En A. Lissidini et al. (comp.) *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gamarra, R. (2010). Libertad de expresión y criminalización de la protesta social. En E. Bertonio (comp.) *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Universidad de Palermo.
- García, F. (2007). Análisis del sentido de la acción: el trasfondo de la intencionalidad. En J. Delgado y J. Gutiérrez (eds.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Síntesis.

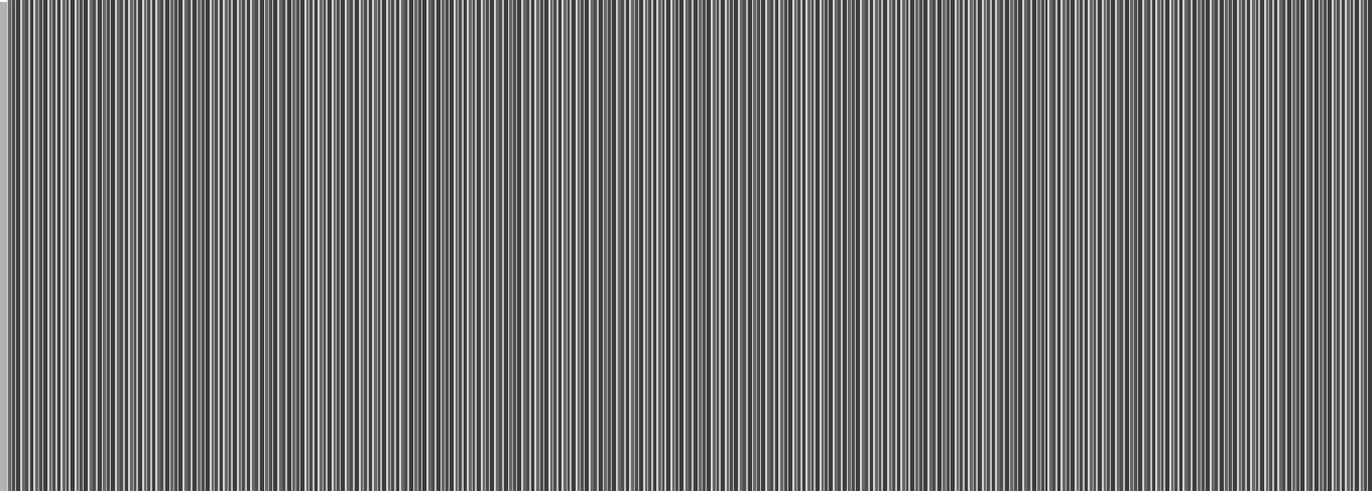
- Gargarella, R. (2006). El derecho a la protesta social. *Derecho y humanidades* (12), pp. 141-151.
- Giarracca, N. (2001). *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Alianza.
- Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC] (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana.
- González, R., y Molinares, I. (2013). Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950. *Historia Caribe*, 8(22), pp. 167-193.
- Guzmán, H. (2020). *La transformación del carácter político de la protesta social en Colombia* (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia. Bogotá.
- Guzmán, A. (2011). Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después. *Jurídicas*, 8(2), pp. 30-41.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (M. Jiménez, traductor). Editorial Trotta.
- Hurtado, J., e Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Iuris*, 12(2), pp. 59-76.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Lozano, C., et al. (2001). *La protesta social en Argentina*. OSAL.
- McAdam, D., McCarthy, J., y Zald, M. (1999). *Perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Istmo.
- Montero, M. (2010). Crítica, autocrítica y construcción de teoría en la psicología social latinoamericana. *Revista Colombiana de Psicología*, 19(2), pp. 177-191.
- \_\_\_\_\_. (2004). Relaciones entre psicología social comunitaria, psicología crítica y psicología de la liberación: una respuesta latinoamericana. *Psyche*, 13(2), pp. 17-28.
- Neira, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Icanh, Cinep, Diakonia Acción Ecuéménica Sueca.
- Nino, C. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Ochman, M. (2004). Sociedad civil y participación ciudadana. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), pp. 473-489.
- Parker, I. (2010). *La psicología como ideología*. Catarata.
- \_\_\_\_\_. (2009). Psicología crítica: ¿Qué es y qué no es? *Revista Venezolana de Psicología Clínica Comunitaria*, (8), pp. 139-159.
- Pérez, G. (2002). Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente. Argumentos. *Revista de crítica social*, (1), p. 1-11.
- Quiroga, M., y Magrini, A. (2020). Protestas sociales y cuestión social en América Latina contemporánea. *Revista Temas Sociológicos*, (27), pp. 275-308.
- Romero, A., y Morales, M. (2017). *Mecanismos de participación ciudadana, una experiencia global*. Tirant lo blanch.
- Rodríguez, I. (2005). *Técnicas de investigación documental*. Trillas.

- Rodríguez, E. (2015). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento jurídico*, (42), pp. 47-69.
- Rodríguez, G., Juárez, C., y Ponce de León, M. (2011). La culturalización de los afectos: Emociones y sentimientos que dan significado a los actos de protesta colectiva. *Revista Interamericana de Psicología*, 45(2), pp. 193-201.
- Rottenbacher, J., y Schmitz, M. (2013). Condicionantes ideológicos de la criminalización de la protesta social y el apoyo a la democracia en una muestra limeña. *Revista de Psicología (PUCP)*, 31(2), pp. 371-394.
- Retamozo, M. (2009). Social Demands and the study of social movements. *Cinta de moebio*, (35), pp. 110-127.
- Saavedra H. (2004). *Democracia: el dilema de la participación y la representación*. Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Suárez, O., y Welp, Y. (2019). ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa legislativa popular en Colombia. *Estudios Políticos*, (54), pp. 106-126.
- Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de Sociología*, (27), pp. 255-278.
- Vargas, S. (2021). Persecución penal internacional de los crímenes cometidos durante el Paro Nacional en Colombia como salvaguarda de la democracia. *Revista IUS ET VERITAS*, (63), pp. 83-106.
- Vásquez, J. (comp.) (2000). *Psicología social y liberación en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (10), pp. 97-121.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Todo lo que necesitas saber sobre las democracias del siglo XXI*. Paidós.
- Zaffaroni, E. (2005). Derecho penal y protesta social. En Bertoni, E. (comp.) *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Universidad de Palermo.

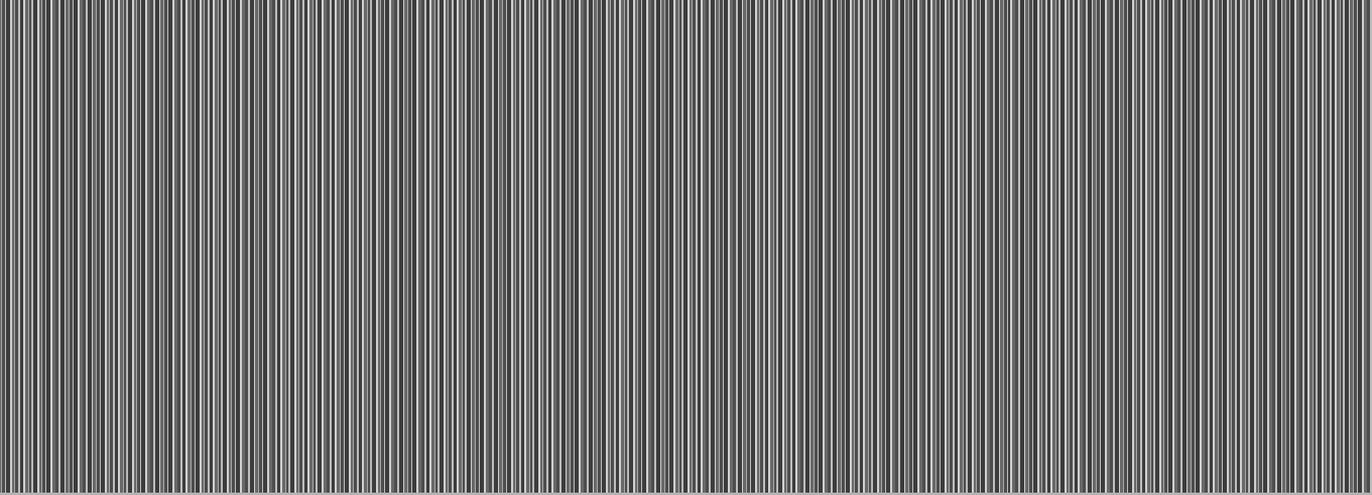
## Prensa y normativa

- British Broadcasting Corporation [BBC]* (8/7/2021). 3 factores para entender las protestas en Colombia y la indignación contra la reforma tributaria. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56932013>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (25/5/2021). Comunicado de prensa. No. 37. Recuperado de <https://n9.cl/9b7yn>
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (2021). Informe Final de la Misión de Observación Internacional por las Garantías de la Protesta Social y Contra la Impunidad en Colombia (7 de octubre). Recuperado de <https://n9.cl/gqw3p>
- Comité Nacional de Paro [CNP] (2021). Por la vida, por la paz, la democracia y contra la reforma tributaria y el paquetazo de Duque vamos al Paro Nacional el 28 de abril. Recuperado de <https://n9.cl/vcn21>

- Congreso de la República de Colombia (2021). Senado: 439/21 y Cámara: 549/21 por medio de la cual se consolida una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad y que permitan atender los efectos generados por la pandemia y se dictan otras disposiciones “mensaje de urgencia”. Recuperado de <https://n9.cl/dl37t>
- \_\_\_\_\_ (2015). Ley Estatutaria 1757 de 2015 (julio 6) por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565. Recuperado de <https://n9.cl/6t7>
- \_\_\_\_\_ (1994). Ley 134 de 1994 (mayo 31) por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario oficial 41.373. Recuperado de <https://n9.cl/ca7vl>
- Corte Constitucional de Colombia [CCC] (2018). Sentencia C-009 de 2018 (7 de marzo) (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Recuperado de <https://n9.cl/vw0fj>
- \_\_\_\_\_ (2016). Sentencia T-445 de 2016 (19 de agosto) (M. P. Jorge Iván Palacio). Recuperado de <https://n9.cl/s50wm>
- \_\_\_\_\_ (2015). Sentencia C-150 de 2015 (8 de abril) (M. P. Mauricio González Cuervo). Recuperado de <https://n9.cl/zi5af>
- \_\_\_\_\_ (2002). Sentencia C-522 de 2002 (10 de julio) (M. P. Jaime Córdoba Triviño). Recuperado de <https://n9.cl/nxpn8>
- \_\_\_\_\_ (1994). Sentencia C-180 de 1994 (14 de abril) (M. P. Hernando Herrera Vergara). Recuperado de <https://n9.cl/v5qeb>
- El Tiempo* (2/5/2021). Lo que hay detrás, y en juego, tras 4 días de protestas en el país. *El Tiempo*. Recuperado de <https://n9.cl/4xfke>
- La República* (5/5/2021). Comisiones económicas del Congreso aprobaron el retiro de la reforma tributaria. *La República*. Recuperado de <https://n9.cl/i82ld>
- Portafolio* (26/4/2021). Los otros caminos que podría explorar la reforma tributaria. *Portafolio*. Recuperado de <https://n9.cl/3miq5>



# Entrevistas



# Tecnologías y políticas sociales en América Latina

## *Technologies and social policies in Latin America*

Entrevista al Dr. J. Ignacio Criado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director de Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub) Grupo de Investigación de la Universidad Autónoma de Madrid, España

Correo electrónico: [jjcriado@gmail.com](mailto:jjcriado@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Entrevistado por Xavier Barragán Martínez<sup>1</sup>

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [xavier.barragan@iaen.edu.ec](mailto:xavier.barragan@iaen.edu.ec)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2671-6555>



Fotografía: Universidad Autónoma de Madrid (2022).

*Dr. J. Ignacio Criado*

<sup>1</sup> El entrevistador agradece a Fabián Pinto, docente técnico del Instituto de Altos Estudios Nacionales, quien realizó la transcripción de esta entrevista, y a Javier Monroy, editor de *Estado & comunes*, por la edición de los contenidos aquí publicados.

Doctor en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Ortega y Gasset. Investigador asociado del Center for Technology in Government de State University of New York (SUNY at Albany) y docente de la Universidad Autónoma de Madrid, en la que también se desempeña como director de Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub). Se ha desempeñado como profesor visitante en varias universidades de Australia, Países Bajos, México y Reino Unido, entre ellas, University of Oxford. Posee amplia experiencia sobre el rol de las tecnologías en los gobiernos y las Administraciones públicas, innovación en la gestión pública, inteligencia artificial y gobernanza algorítmica, políticas de gobierno abierto y colaboración interorganizativa. En los últimos años, ha sido autor y editor de las publicaciones tituladas *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública* (CLAD, 2021), *Tecnologías de información y comunicación y Administración pública* (Infotec, 2017), *Nuevas tendencias en la gestión pública* (INAP, 2016); miembro editorial de las revistas *Government Information Quarterly*, *International Journal of Public Sector Management*, *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, entre otras.

En la siguiente entrevista, el Dr. J. Ignacio Criado plantea que la consolidación de la digitalización y las tecnologías en las Administraciones públicas, en especial desde el año 2020 a la actualidad, contrasta con la ausencia de estudios que evidencien la manera en la que las TIC influyen en la agenda y elaboración de políticas sociales como la telemedicina y la asistencia a grupos vulnerables. Asimismo, enfatiza en las relaciones desiguales y las brechas digitales que se generan en los trámites administrativos y en la prestación de servicios, así como la importancia del internet y de dispositivos móviles para aquellas personas que por cuestiones geográficas no disponen de una conexión cercana con la gestión pública. Al final de esta entrevista, el doctor Criado plantea algunos puntos de debate sobre la gobernanza algorítmica y la incorporación de las grandes organizaciones privadas en la gestión pública y el procesamiento de datos e información ciudadana.

*A partir de su perfil y liderazgo en el tema que nos convoca, me gustaría saber: ¿Cuál es la relación que existe entre las tecnologías y las políticas sociales en América Latina?*

En los últimos años he venido trabajando desde varias perspectivas las implicaciones que existen entre las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y los gobiernos y las Administraciones públicas. Sobre la pregunta, en particular, destacaría que se ha generado una expansión relacionada con la digitalización y utilización de tecnologías de la información dentro del sector público en los diferentes países de la región. Sin embargo, su uso en las políticas sociales, muy seguramente, es uno de los ámbitos donde todavía se requiere mayor profundización. Ejemplos concretos como la telemedicina, el desarrollo de actividades ligadas al internet y la asistencia social a personas mayores o vulnerables son temas que se encuentran en un estado incipiente y no hay ejemplos concretos de buenas prácticas hasta el momento en esta materia en la región.

No obstante, desde 2020 hacia acá, ha habido un acelerador en este campo, ya que la experiencia de los confinamientos más estrictos durante la pandemia hizo que diferentes organizaciones se plantearan el uso de las tecnologías como una oportunidad de aproximarse, no solamente a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios, sino también, de permitir la colaboración entre los empleados públicos y las organizaciones. Según mi diagnóstico, la implementación de esas tecnologías ha sido desigual y es singular en el espacio de las políticas sociales, ya que no hay una amplia cobertura de las tecnologías en política social. Los Gobiernos no facilitaron de manera oportuna o dieron respuestas lentas y dilatadas a las solicitudes de determinados trámites, de realizar transferencias de rentas económicas o de desarrollar algunas actividades en remoto, por ejemplo, los diagnósticos médicos. Las evidencias apuntan a que, a determinados sectores vulnerables de la sociedad, que son quienes más necesitan de las tecnologías, no se les facilitó los medios para suplir sus demandas.

**La implementación de esas tecnologías ha sido desigual y es singular en el espacio de las políticas sociales, ya que no hay una amplia cobertura de las tecnologías en política social.**

*¿Podría usted profundizar sobre el aprovechamiento de las tecnologías en estos espacios de crisis? ¿Cuál es el impacto de las TIC en contextos de emergencia?*

La pandemia trajo nuevas oportunidades para el aprovechamiento de las tecnologías, pero en esta situación hay relaciones desiguales. Hay avances importantes como, por ejemplo, organizaciones que no tenían una presencia clara en la web o que no permitían el manejo de transacciones o trámites a ciudadanos de manera digital, dieron un salto y se tuvieron que adaptar a los nuevos requerimientos ciudadanos. Entonces, las nuevas interacciones con las personas se dan por medio del internet y un dispositivo móvil, que no todos ni siempre se tiene. En las políticas educativas, por ejemplo, la enseñanza procura hacer uso de herramientas tecnológicas, pero esto supone una oportunidad relevante pero igual de costosa de implementar. Desde hace varios años algunas otras organizaciones venían desarrollando sus procesos de digitalización, especialmente, a nivel directivo.

Existe una conciencia cada vez más generalizada de promover, explorar y profundizar las dinámicas de digitalización e incorporación de la tecnología en sectores donde el contacto directo con las TIC era limitado. En tal sentido, las tecnologías sirven de soporte para aquellos colectivos que no pueden acceder de manera presencial a una cita médica o un trámite con el Estado, o que geográficamente no se encuentra cerca. La gran oportunidad que brindan las tecnologías es, entonces, la expansión de los canales de conexión entre los usuarios y los servicios públicos. Hay que imaginar e implementar nuevas formas de relación con la ciudadanía y establecer nuevos mecanismos de prestación de los servicios públicos y sociales ligadas a la mejora de los trámites administrativos mediante herramientas tecnológicas

*Bajo ese contexto, ¿cómo debería adecuarse la política pública de las tecnologías para aportar en el desarrollo social y económico de esta región?*

Los estudios académicos de los últimos años apuntan a que, si bien la implementación de las TIC se le hace bajo las promesas de innovación de los servicios públicos y la participación ciudadana, la evidencia nos muestra que sigue habiendo determinados colectivos sociales, especialmente, la clase más vulnerable y desfavorecida, a quienes estas facilidades y oportunidades no les llega o no les llega de la misma manera que a otros sectores como la clase media o personas con cierto status educativo o económico. En consecuencia, la lucha y la focalización para disminuir la brecha digital es relevante para la política pública, pero, esta brecha es compleja de reducir.

**La brecha digital se evidencia, por un lado, entre aquellos que cuentan y no cuentan con internet y de quienes disponen o no de un dispositivo para comunicarse.**

La brecha digital se evidencia, por un lado, entre aquellos que cuentan y no cuentan con internet y de quienes disponen o no de un dispositivo para comunicarse. Pero también, se manifiesta en las actividades a las cuales se puede acceder a o no, y en la complejidad para ejecutarlas. Pongo un ejemplo: no es lo mismo leer prensa o enviar un correo electrónico a través de un celular que, estudiar una licenciatura universitaria donde se requiere de internet y una computadora la mayor

parte del tiempo o, realizar transacciones financieras complejas y completas con respaldos documentales en el ámbito de la Administración pública. En este sentido, debemos analizar si el uso de esas tecnologías promueve o no el ejercicio democrático en nuestras sociedades, cuál es la dimensión política que tienen las tecnologías, por sí mismas, y en qué medida generan unos resultados con beneficio para todas y todos.

Yo siempre digo que somos las personas y las organizaciones públicas las que moldeamos la tecnología para lograr unos u otros fines. En ese sentido, estamos en un momento de riesgo y de desafío en nuestras democracias con problemas como la polarización política. De alguna manera, esto pone en cuestión algunos de los principios básicos a través de los cuales funcionaban nuestras democracias, ya que se exacerba y se consolida hacia un entorno donde las plataformas sociales y la digitalización se hacen cada vez más presente y guardan relación con algunos de los cambios que se producen en el espacio público y político.

Esto tiene una relación creciente con la propia privatización del espacio público digital. Las llamadas economías de plataforma o administración de plataformas, como lo denominan algunos, no es otra cosa que la creciente presencia de plataformas privadas en las instituciones públicas. Plataformas como Google, Amazon, Facebook, Apple o Microsoft conllevan un peligro, ya que pueden monopolizar los bancos de datos de información de los ciudadanos.

Concluyo mi respuesta afirmando que nos encontramos ante un desafío en la región y es que nuestras economías no sean capaces de aprovechar las

oportunidades que ofrece la digitalización. La brecha digital que mencionaba ahora también implica que no dispongamos de personas formadas y con las capacidades para obtener y extraer todo el potencial de la tecnología y que las instituciones públicas y el mundo empresarial no sean capaces de apuntar hacia aquellos ámbitos. Debemos ser capaces de identificar los nichos de creación de valor en donde las economías pueden utilizar y explotar de mejor manera a las tecnologías para desarrollar innovaciones, transformaciones y cambios socio-económicos. La inteligencia artificial, la utilización de algoritmos y tecnologías disruptivas van a tener un papel muy importante en este contexto y en nuestras economías.

*Para ir finalizando, hemos transitado del modelo burocrático a la nueva gestión pública, luego hacia la posnueva gestión pública, posteriormente al gobierno electrónico y al gobierno abierto. ¿Qué se viene para las Administraciones públicas de nuestros países en este sentido?*

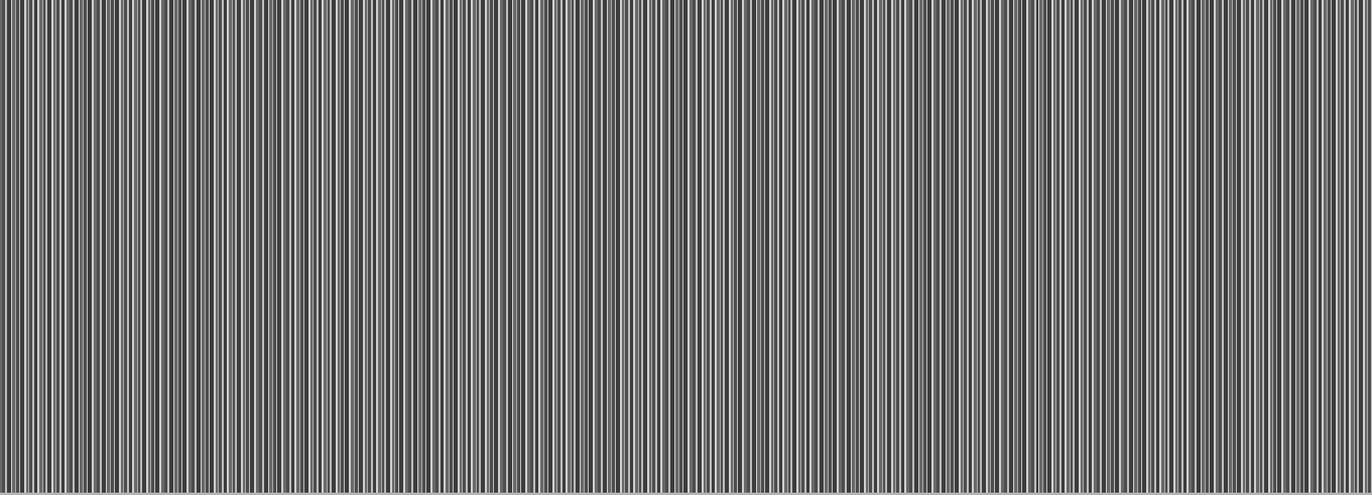
Agradezco mucho esta pregunta porque es un tema relevante. Si realizamos una geología administrativa se puede pensar que a la Administración pública burocrática le sigue la nueva gestión pública y posteriormente nuevos modelos de gobernanza. Al momento, se habla de modelos post y nueva gestión pública de gobernanza algorítmica, pero, más allá de esto, yo plantearía que hay diferentes paradigmas en la gestión pública que conviven en las Administraciones públicas.

Hay quienes hablan de burocracias algorítmicas, lo cual se fundamenta en una serie de principios ligados a la disponibilidad de los datos, de lo que hacen las personas y de cómo se mueven en las ciudades. Se capta información con las cámaras de videovigilancia en espacios públicos para reconocimiento facial, con los sistemas de escucha inteligente en redes sociales que captan miles o millones de datos no estructurados y que sirven a algunas Administraciones públicas para la toma de decisiones de carácter prospectivo. Es decir, se nos viene una Administración pública con mayor capacidad para conocer acerca de lo que sucede en el entorno y, al mismo tiempo, para procesar mayores volúmenes de datos y de información.

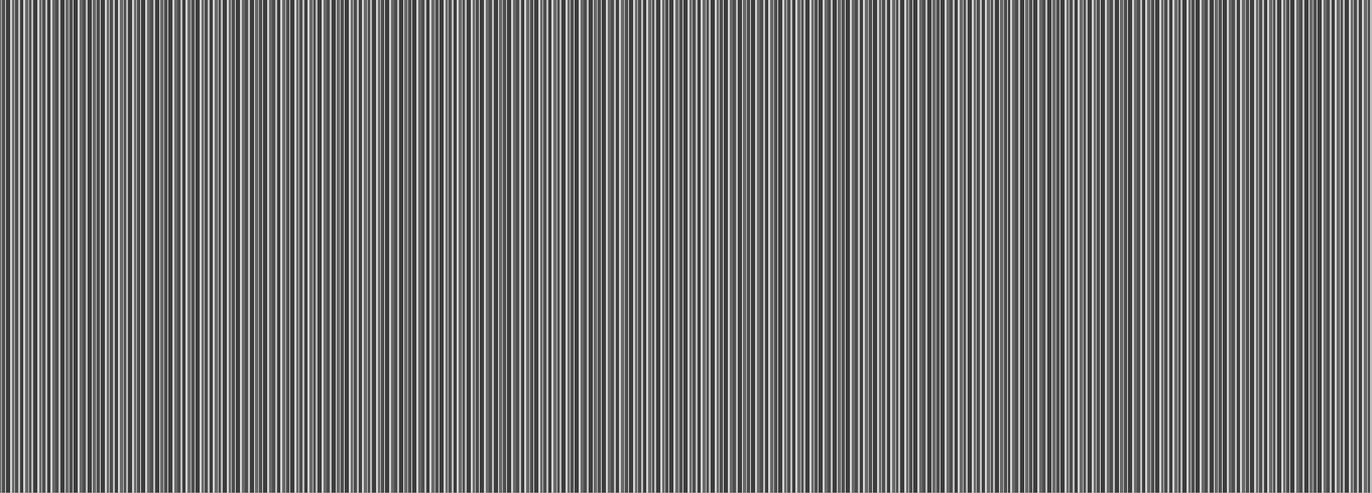
La ejecución de los servicios públicos estaría conviviendo con estos paradigmas de la gestión pública y eso representa un riesgo y un desafío, ya que la oferta de servicios por parte del Estado se encuentra ligada a grandes plataformas y tecnologías que suelen estar en manos de grandes compañías privadas que manejan los datos personales de la ciudadanía. Esto abre un desafío en relación con los derechos de la privacidad y de cómo entender la interacción entre las personas, estas organizaciones y el Estado. En definitiva, mejorar el gobierno de las instituciones públicas es lo que tenemos que hacer todos aquellos que trabajamos dentro o en el ecosistema de lo público. 

**La oferta de servicios por parte del Estado se encuentra ligada a grandes plataformas y tecnologías que suelen estar en manos de grandes compañías privadas que manejan los datos personales de la ciudadanía.**





**Política editorial  
Breve guía de estilo**



# Política editorial

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

## 1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

## 2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la revista ([http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

### 3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

### 4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

## 5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción*: los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas*: la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos*: los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión*: varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título*: el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen*: tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave*: reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

## Breve guía de estilo

### 1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *actor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

### 2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

### 3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

### 4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

### 5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

## 6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## 7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1  
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsiguientes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

## 8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

## 9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista*, volumen (número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

## 10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

## 11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialLSA.pdf>.

## 12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2  
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

### 13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

#### Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

