

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

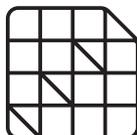
N.º 19, volumen 2, julio-diciembre de 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 19, volume 2, July-December 2024

Quito-Ecuador



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 19, volumen 2, julio-diciembre de 2024
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 19, volume 2, July-December 2024
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
Correo electrónico: 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

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos n.º 19, volumen 2, julio-diciembre de 2024 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2024.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 250 p.

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 19, volume 2, July-December 2024

1. Participación ciudadana
 2. Políticas públicas
 3. Derechos humanos
 4. Demografía-Argentina
 5. Política social-Argentina
 6. Relaciones internacionales
 7. Vivienda-Argentina
 8. Transparencia electrónica-Argentina
 9. Gobernanza-Brasil
 10. Desarrollo rural-Colombia
 11. Urbanismo-México
- 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

Director de *Estado & comunas*: César Ulloa Tapia

Editor de *Estado & comunas*: Javier Monroy Díaz

Personas coordinadoras del Tema central: Fernando Barragán-Ochoa
y Héloïse Leloup

Equipo editorial asociado

- Grace Jaramillo — 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 Maisonave — 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
- Luis Terán — University of Fribourg — Suiza — luis.teran@unifr.ch
- Pablo Beltrán — Consejo de Educación Superior — Ecuador — pablo.beltran@ces.gob.ec
- 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.



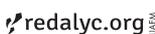
Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



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



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México.



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia.



EBSCO. Estados Unidos

Estado & comunes

El 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 19, volumen 2, julio-diciembre de 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Sumario

Tema central

Presentación del Tema central 15
Fernando Barragán-Ochoa y Héloïse Leloup

El camino hacia la participación ciudadana: los Consejos
Locales de Hábitat en el Gran Buenos Aires, Argentina 19
Paula Cecilia Rosa, María de la Paz Toscani y Joseph Palumbo

Gobernar por proyectos: el otro modelo de gobernanza territorial
en México 35
Vicente Ugalde

Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y reforma
rural integral en Colombia: estudio de caso en Ovejas, Sucre 57
Yennifer Sánchez Díaz

Comunidades y políticas públicas mexicanas en manglares:
entre la conservación y el turismo 77
David Vargas-del-Río y Ludger Brenner

Crecimiento urbano y gestión del servicio de agua potable
en la localidad de Copoya, de Tuxtla Gutiérrez, México 101
Yliana Mérida-Martínez y Citlalli Aidee Becerril-Tinoco

Políticas habitacionales para la vivienda en alquiler: proceso
de inquilinización e iniciativas de regulación del mercado
de alquileres en Rosario (Argentina), 2003-2023 119
Cintia Ariana Barenboim, José María Aused y Carlos Alfredo Vignolo

Coyuntura

Derechos humanos e inversores extranjeros en el Acuerdo de Escazú
y el Tratado Bilateral de Inversión Estados Unidos-Ecuador:
condicionantes jurídicos 139
Fiorella Ricagno

Rol del Estado y fragmentación de la política social: una mirada
desde las *beneficiarias* del Programa Hogar en Argentina 159
María Belén Aenlle y María Elena Dondo Bühler

Evolución del cumplimiento del nivel de transparencia electrónica de los ministerios peruanos, 2018-2020	179
<i>Yulissa Navarro-Castillo y Miguel Rodríguez Mendoza</i>	
Indicadores sociodemográficos de población migrante venezolana en Ecuador y elementos para una política pública, 2015-2022	203
<i>Marcelo Varela Enríquez y Gustavo Adrián Salazar Espinoza</i>	
Entrevistas	
Territorios en debate: gobernanza y descentralización en América Latina	
Entrevista a Evelyne Mesclier	231
Por <i>Fernando Barragán-Ochoa y Héloïse Leloup</i>	
Política editorial	243
Breve guía de estilo	246

Estado & comunes

Issue 19, volume 2, July-December 2024

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

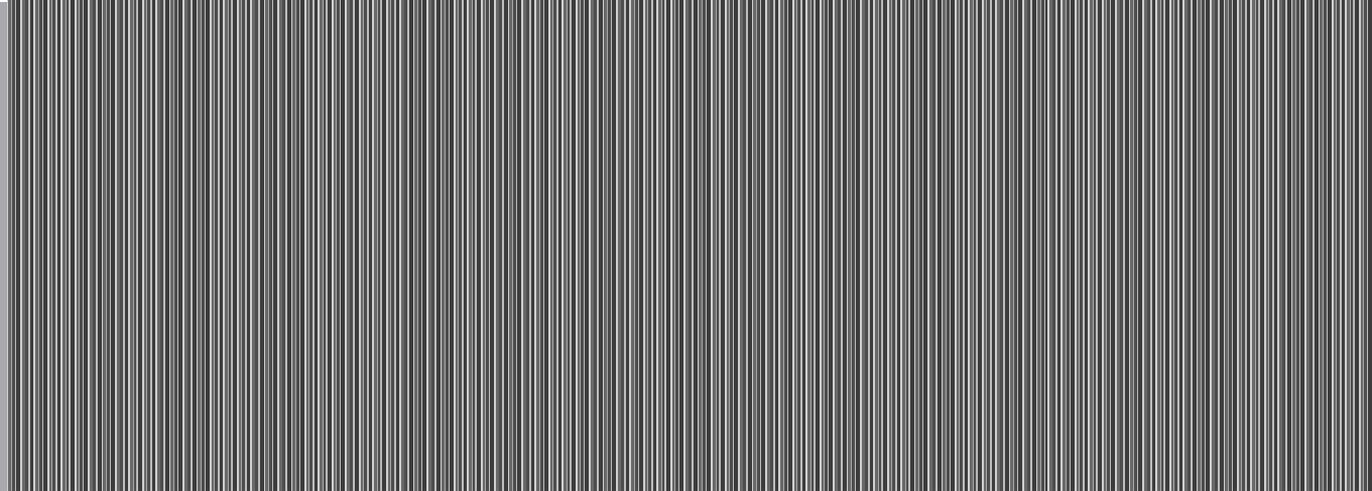
Quito-Ecuador

Summary

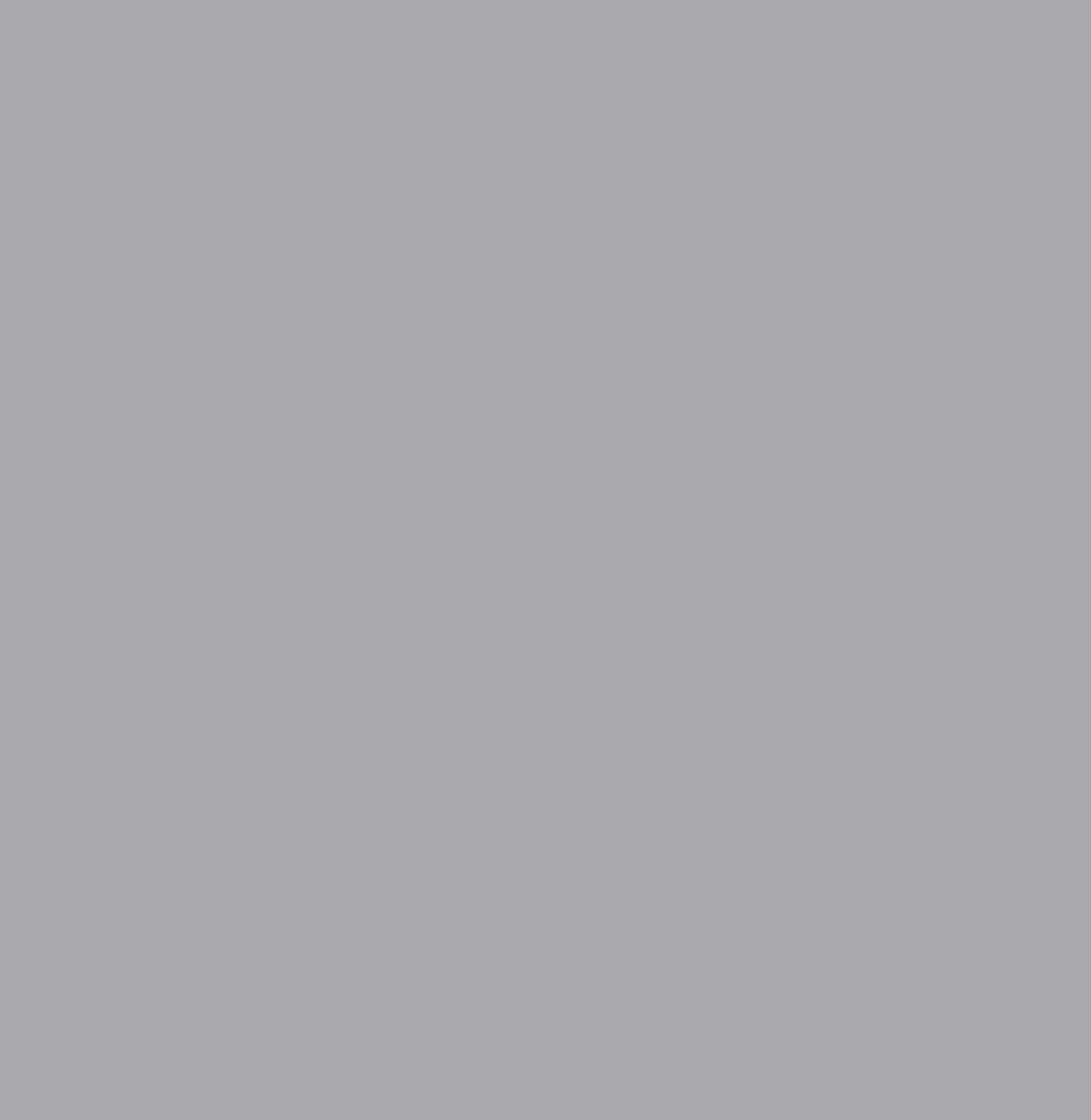
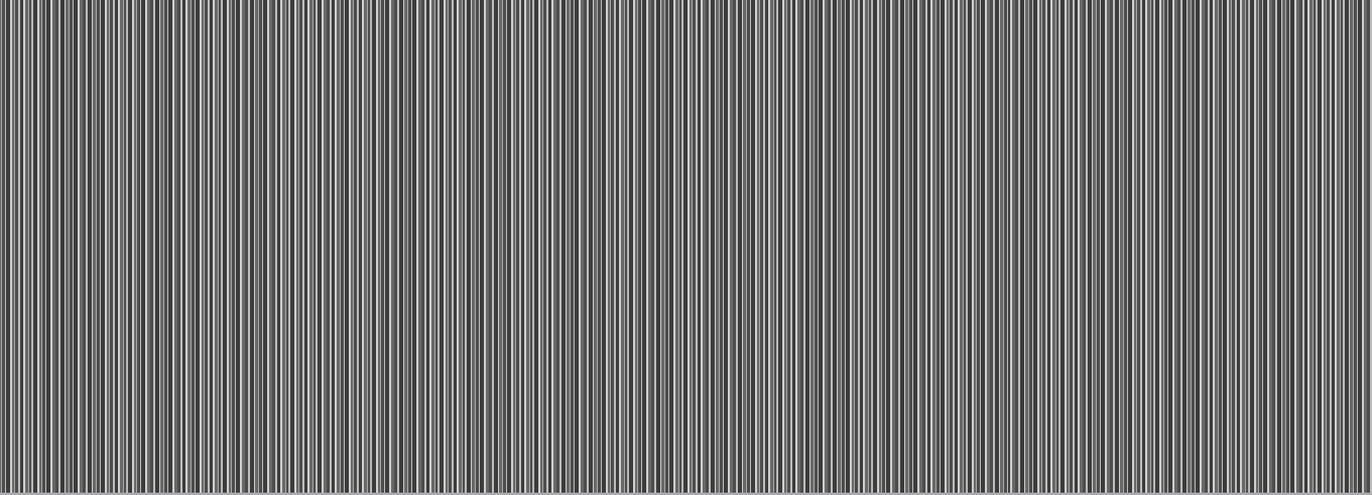
Main Topic

Main topic presentation	15
<i>Fernando Barragán-Ochoa and Héloïse Leloup</i>	
The path to citizen participation: Local Habitat Councils in Greater Buenos Aires, Argentina	19
<i>Paula Cecilia Rosa, María de la Paz Toscani and Joseph Palumbo</i>	
Governing by project: the other territorial governance model in Mexico	35
<i>Vicente Ugalde</i>	
Plans for social regulation of rural property and integral rural reform in Colombia: a case study in Ovejas, Sucre	57
<i>Yennifer Sánchez Díaz</i>	
Communities y mexican public policies in mangroves: between conservation y tourism	77
<i>David Vargas-del-Río and Ludger Brenner</i>	
Urban growth and management of the drinking water service in the town of Copoya, of Tuxtla Gutiérrez, Mexico	101
<i>Yliana Mérida-Martínez and Citlalli Aidee Becerril-Tinoco</i>	
Housing policies for rental property: growing rentership and initiatives to regulate the real-estate market in Rosario (Argentina), 2003-2023	119
<i>Cintia Ariana Barenboim, José María Aused and Carlos Alfredo Vignolo</i>	
Current situation	
Human rights and foreign investors in the Escazú Agreement and the United States-Ecuador Bilateral Investment Treaty: legal determinants	139
<i>Fiorella Ricagno</i>	
Role of the State and fragmentation of social policy: a view from the “beneficiaries” of the Home Program in Argentina	159
<i>María Belén Aenlle and María Elena Dondo Bühler</i>	

Evolution of compliance with the level of electronic transparency of peruvian ministries, 2018-2020	179
<i>Yulissa Navarro-Castillo and Miguel Rodríguez Mendoza</i>	
Socio-Demographic indicators of venezuelan migrant population in Ecuador and elements for a public policy, 2015-2022	203
<i>Marcelo Varela Enríquez and Gustavo Adrián Salazar Espinoza</i>	
Interview	
Territories under debate: governance and decentralization in Latin America	
Interview with Evelyne Mesclier	231
By <i>Fernando Barragán-Ochoa and Héloïse Leloup</i>	
Editorial policy	243
Brief style guide	246



Tema central



Escenarios de la gobernanza de los territorios

Scenarios of territorial governance

Fernando Barragán-Ochoa

Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del
Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: fernando.barragan@iaen.edu.ec

Héloïse Leloup

Docente en la Unidad Mixta de Investigación “Agroecología,
Innovación, Territorios” del Instituto Nacional de Investigación por
la Agricultura, la Alimentación y el Medioambiente, Francia

Correo electrónico: helo.leloup@gmail.com

En *Estado & comunes* abordamos, en esta ocasión, la complejidad de la gobernanza territorial, un campo que ha ganado importancia frente a desafíos como el cambio climático, las desigualdades socioterritoriales y la urgencia de políticas de desarrollo más inclusivas y sostenibles. La organización y gestión de los territorios, profundamente influenciadas por la interacción dinámica entre sociedad y naturaleza, están en el centro de los debates actuales sobre cómo las comunidades, en diversos contextos geográficos y políticos, pueden articular respuestas eficaces a estas problemáticas.

Este número se centra en los procesos de gobernanza tanto a nivel local como global, vinculados a las desigualdades y conflictos territoriales, así como al reconocimiento y defensa de los derechos colectivos. Se examina la eficacia de la gobernanza multinivel —que requiere coordinación entre diferentes niveles de gobierno y la participación de todos los sectores de la sociedad— mediante diversos artículos que discuten desde la implementación de políticas habitacionales hasta las estrategias de adaptación al cambio climático, con contribuciones que cubren distintos países de la región.

En este contexto, el presente dossier profundiza la comprensión de los mecanismos de gobernanza territorial con los que se enfrentan los retos actuales y futuros, debatiendo sus niveles de equidad y sostenibilidad. Cada artículo contribuye a

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre de 2024, pp. 15-18.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.370



este objetivo, aportando análisis críticos y enfoques innovadores que abarcan diversos aspectos. Los estudios presentados se construyen desde una perspectiva interdisciplinaria que considera las múltiples dimensiones —social, económica, política y ambiental— que configuran los territorios. Este enfoque enriquece el diálogo académico y proporciona herramientas prácticas para planificadores, políticos y comunidades en su búsqueda de formas más efectivas y justas para gestionar los territorios.

Así también, las investigaciones exploran el rol de los niveles del Estado en la gobernanza. La integración de distintas escalas de gobernanza en las políticas públicas presenta complejidades, en especial en las interacciones con el sector privado. Dichas interacciones, que pueden ser contradictorias, son relevantes tanto en zonas urbanas como rurales, destacando la necesidad de un enfoque integrador y multifacético para abordar los desafíos de la gestión territorial.

Los artículos primero y sexto analizan las políticas habitacionales en Buenos Aires y Rosario, respectivamente. Aunque ambos abordan temas similares, los enfoques difieren de manera significativa, proporcionando información sobre dos modalidades distintas de políticas públicas. El primer artículo se centra en el rol de la participación ciudadana en las políticas de vivienda por medio de los Consejos Locales de Hábitat (CLH), un tema que ha recibido poca atención en los estudios sobre vivienda en Argentina. Presenta dos casos de estudio que ilustran cómo los CLH son parte de un proceso de organización colectiva a largo plazo y están fuertemente vinculados a la historia y características específicas de los territorios en cuestión. A pesar de que el apoyo institucional es un factor clave para el éxito, los autores advierten que la participación ciudadana en los CLH sigue siendo un proceso en construcción y no es lineal ni está garantizada.

El sexto artículo adopta una perspectiva más tradicional, examinando el papel del Estado local en las políticas de vivienda desde la perspectiva del alquiler. Analiza la evolución de las políticas de vivienda y alquiler, destacando las repercusiones para las clases medias y bajas debido al repliegue institucional en favor del sector privado. A pesar de un reciente incremento en la presencia estatal, las políticas públicas no se han ajustado a las necesidades de las personas rosarinas, concentrándose en su mayoría en la producción masiva de viviendas sin abordar problemas relacionados con el alquiler y la regulación del suelo urbano. Los autores sugieren posibles enfoques para que el Estado local juegue un papel más relevante en las políticas de vivienda.

La intersección y el entrelazamiento de las escalas de gobernanza constituyen el aspecto central del quinto artículo, que también examina las condiciones de habitabilidad de los espacios urbanos y los cambios en el uso del suelo, analizando el suministro de servicios básicos, concretamente la distribución de agua potable en una ciudad intermedia de México como Tuxtla Gutiérrez. Las autoras abogan que el crecimiento urbano y la demanda por la tierra, a propósito de la reforma agraria de 1992 que absorbió a los ejidos y las áreas rurales dejándolas más pobres y fragmentadas. Destacan la necesidad de un compromiso interinstitucional,

en colaboración con los pobladores, para el diseño de los planes de ordenación territorial. Estos tres artículos subrayan las desigualdades de acceso a la vivienda y el agua potable, provocadas por la debilidad o la fragmentación de las políticas locales, relevadas de facto por el sector privado.

El tercer artículo, por su parte, propone una respuesta de política pública a la ausencia de gobernanza generada por la reforma rural integral en Colombia. El artículo analiza los efectos de una política de ordenamiento territorial implementada entre 2017 y 2021 en Ovejas, municipio de la costa caribe, de manera particular, en términos de avances en la superación de la violencia en el campo y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población rural. El artículo utiliza el marco teórico de la nueva economía institucional para explorar la relación entre las movilizaciones sociales locales y las instituciones de gobernanza.

El cuarto artículo prosigue esta reflexión sobre la necesidad de incluir una pluralidad de actores en el desarrollo de políticas locales, utilizando el caso de las áreas protegidas en las zonas de manglares. Mediante la propuesta de tres escenarios de gestión de manglares, el texto muestra que la crisis de estas áreas en México es ante todo institucional, derivada de políticas de desarrollo que ha ignorado las instituciones comunitarias y favorecido las actividades de las industrias extractivas.

El nivel local también se aborda en el segundo artículo, que analiza la gobernanza basada en proyectos en México y examina los instrumentos de política territorial regional de las últimas décadas. El autor destaca los retos de aplicar políticas territoriales más allá de las lógicas sectoriales y la fragmentación de la acción pública territorial a lo largo del tiempo. El artículo concluye que las políticas basadas en proyectos, aunque poco innovadoras en sí, parecen ser las mejor dotadas para provocar cambios en los territorios.

En suma, los artículos de este número permiten debatir sobre la gobernanza territorial como componente esencial para abordar los desafíos globales contemporáneos, desde el cambio climático hasta las desigualdades socioterritoriales. Este número temático destaca la necesidad de enfoques interdisciplinarios e integradores que consideren las múltiples dimensiones que configuran a los territorios. La participación ciudadana y la equidad son fundamentales en la formulación de políticas públicas, mientras que la coordinación multinivel e innovación permiten respuestas adaptadas a las realidades locales y globales. Los estudios aquí presentados no solo enriquecen el diálogo académico, sino, también ofrecen herramientas para planificadores, políticos y comunidades en su búsqueda de formas más justas y efectivas para la gestión de los territorios.

El camino hacia la participación ciudadana: los Consejos Locales de Hábitat en el Gran Buenos Aires, Argentina¹

The path to citizen participation: Local Habitat Councils in Greater Buenos Aires, Argentina

Paula Cecilia Rosa

Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: paula_rosa00@yahoo.com.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7529-5232>

María de la Paz Toscani

Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: mariadelapaztoscani@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8136-4700>

Joseph Palumbo

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina

Correo electrónico: j.palumbo@conicet.gov.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3309-4165>

Recibido: 19-noviembre-2023. Aceptado: 5-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

1 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación PICT “Políticas públicas de diseño participativo: relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local del conurbano bonaerense” de la Universidad Nacional de General Sarmiento, dirigido por la Dra. Adriana Rofman, durante el período 2020-2023.

Resumen

La Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en 2012, propuso nuevos horizontes institucionales y democráticos para formalizar la participación ciudadana en la provincia de Buenos Aires (Argentina). Este artículo analiza los cambios y dificultades que trajo la implementación de los Consejos Locales de Hábitat (CLH) —espacios de participación determinados por dicha ley— en dos municipios del Gran Buenos Aires: Florencio Varela y Tigre. A partir de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y actores clave, se sostiene que la incorporación de mecanismos de participación, consulta y asesoramiento, como los CLH en las políticas de vivienda y hábitat, son una oportunidad para las organizaciones y líderes barriales en la toma de decisiones que, no obstante, no se han consolidado. Los consejos de ambos municipios poseen trayectorias distintas que dependen del nivel de organización y participación de los actores locales, sus modalidades de trabajo, la sostenibilidad y las particularidades locales de cada territorio.

Palabras clave: espacios multiactorales, gestión democrática, Ley de Acceso Justo al Hábitat, mecanismos participativos, políticas habitacionales, políticas públicas.

Abstract

The Law for Just Access to Habitat in the Province of Buenos Aires (Argentina), passed in 2012, opened new democratic and institutional horizons for formalizing citizen participation due to the creation of new spaces and mechanisms. This article analyses the changes and challenges brought about by the implementation of Local Habitat Councils (LHC) promoted by this legislation in two municipalities of Greater Buenos Aires (Florencio Varela and Tigre). Semi-structured interviews with public officials and social actors suggest that participatory mechanisms in housing policy represent an opportunity to include neighbourhood organizations and leaders in decision-making. However, this is not yet fully consolidated; LHCs in these municipalities have followed divergent trajectories due to different levels of participation and organization on the part of local actors, working dynamics, sustainability, and local characteristics in each territory.

Keywords: multi-actor spaces, democratic governance, Law for Just Access to Habitat, participatory mechanisms, housing policy, public politics.

1. Introducción

El Gran Buenos Aires (GBA)² es una región de marcados contrastes socio-espaciales dentro de Argentina. Es ahí que las desigualdades en términos sociales y habitacionales quedan más evidenciadas. Esto no solo ocurre por ser el área metropolitana más poblada del país —concentra a cerca de 15 millones de personas (37 % de la población nacional)— sino también, por yuxtaponer

2 Para este estudio se utilizó la delimitación provista por el Instituto Nacional de Estadística y Censos que ubica a Gran Buenos Aires como una región conformada por veinticuatro municipios que forman parte de la provincia de Buenos Aires y que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

expresiones de extrema riqueza con grandes bolsones de pobreza y precariedad habitacional. Pese al carácter endémico de los problemas habitacionales que aquejan al GBA, existe una larga trayectoria de intervenciones estatales en materia de vivienda que han intentado paliar esta situación que con el transcurrir del tiempo fueron consolidándose como un repertorio de herramientas y acciones con cierto grado de reconocimiento social e institucional. No obstante, en este proceso, las modalidades de intervención ensayadas abordaron de manera fragmentaria y parcial los desafíos en materia habitacional. Esto se debe, en términos generales, a la falta de recursos y ausencia de estrategias integrales para su abordaje (Barreto y Lentini, 2015).

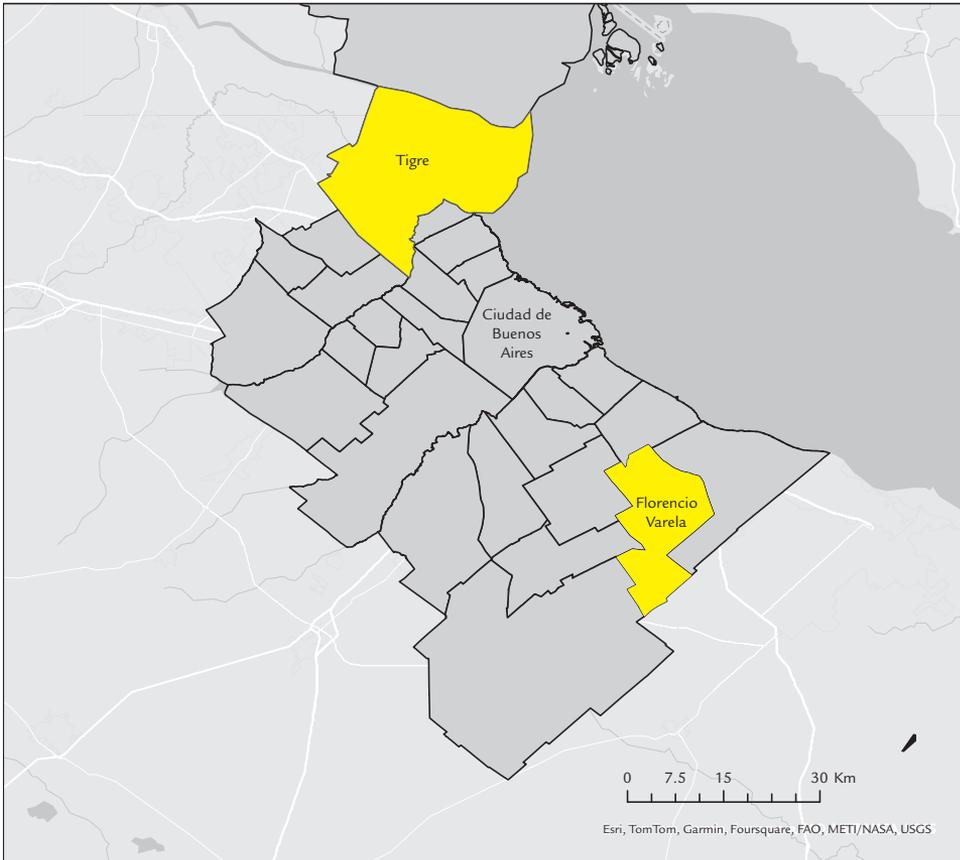
La sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires (en adelante Ley 14.449) de 2012³ fue concebida por diversos actores como un avance clave en pos de poner en funcionamiento el abordaje integral del problema del hábitat en el territorio provincial.⁴ Se trata de una ley ideada al calor del creciente clamor social por el reconocimiento oficial de diversas formas de participación ciudadana en las políticas de hábitat y, hasta se puede considerar, que su existencia se debe en gran parte a la consolidación de varios años de organización popular y comunitaria en torno a la cuestión de la vivienda y el acceso a la ciudad (Palumbo *et al.*, 2022). No obstante, luego de más de diez años de su sanción, a 2022, esta legislación ha recibido escasa atención como objeto de estudio dentro del campo académico y poco se ha hablado sobre sus impactos en términos de implementación. El abordaje integral que pretende encarnar, la amplitud y complejidad de su contenido y la adopción de un enfoque novedoso en cuanto al concepto del derecho a la vivienda y a la ciudad —por ejemplo, al contemplar la centralidad de la participación ciudadana— hace que la Ley 14.449 sea una política estatal que merece ser interrogada y monitoreada de manera constante.

En el presente artículo se ahonda en los componentes participativos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, es decir, aquellos mecanismos delineados para poner en práctica la gestión democrática de las ciudades y del hábitat de manera más integral. Así, interesa posar la mirada en uno de los espacios participativos que impulsa la ley, los Consejos Locales de Hábitat (CLH), que son entendidos como los ámbitos más próximos a los actores y espacios relevantes para deliberación de asuntos territoriales desde lo local. Dicho esto, este trabajo tiene por objetivo examinar la implementación y funcionamiento de los CLH en dos municipios del Gran Buenos Aires como son Florencio Varela y Tigre (ver mapa 1), dando cuenta que la instalación de estos resulta diferenciada entre municipios. En tal sentido, también se analizan los CLH a partir de las diferentes dimensiones que se encuentran vinculadas entre sí: conformación, modalidad de trabajo, tipo de acciones que realizan y actores participantes.

3 Sancionada el 29 de noviembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013.

4 El sistema político institucional del país se encuentra conformado por un entramado interjurisdiccional complejo. Supone un sistema federal con estados subnacionales: veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas jurisdicciones poseen autonomía política, institucional y económica y definen su propio régimen municipal (Foglia y Rofman, 2020).

Mapa 1
Ubicación de los municipios de Florencio Varela y Tigre en el Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración propia (2023).

Ambos municipios fueron escogidos intencionalmente por los autores de este artículo porque reúnen ciertos elementos socio económicos y políticos que permiten entenderlos como ejemplos contrapuestos. Para iniciar, Florencio Varela se caracteriza por estar ubicado en la zona sur del GBA, con índices socioeconómicos medios-bajos, mientras que Tigre, en la zona norte, con índices medios-altos. No obstante, en ambos existe continuidad del partido político a cargo de la gestión de gobierno —Tigre conducido por el Frente Renovador y Florencio Varela a cargo del Frente de Todos— lo cual garantiza la continuidad del consejo local como política estatal. Por último, ambas experiencias poseen distintos procesos de conformación de los mecanismos de participación institucionalizada: en Florencio Varela se institucionalizan las experiencias y reclamos de conformación por las organizaciones sociales, es decir, de abajo hacia arriba, mientras que en Tigre, de arriba hacia abajo, a partir del impulso que adquiere el CLH como una propuesta del gobierno local para su conformación.

Ante la escasez de información bibliográfica en el tema de investigación, se implementó un enfoque metodológico cualitativo con tres tipos de fuentes: 1) entrevistas semiestructuradas a actores clave; 2) disposiciones legales como la Ley 14.449 y la ordenanza 3705 que apoya la implementación de la ley; 3) las minutas de las reuniones de los CLH en las que se registran los puntos debatidos, las decisiones adoptadas y los comunicados públicos. En relación con el primer punto, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas en formato virtual entre junio de 2021 y julio de 2022 que fueron distribuidas entre funcionarios locales a cargo de los CLH (o agentes públicos vinculados) e integrantes de organizaciones sociales y referentes barriales en los dos municipios seleccionados. A las personas se les informó de la adscripción institucional de este proyecto, los objetivos y el tratamiento académico que se le daría a la información y los datos proporcionados. Pese a que aceptaron su participación de manera verbal, no se dejó por escrito consentimiento alguno, por ende, los hallazgos serán plasmados y comunicados de manera indirecta, sin aludir a sus nombres para asegurar su privacidad.

Los contenidos de este trabajo se estructuran de la siguiente manera: en primer lugar, se reflexiona sobre conceptos como la participación ciudadana institucionalizada, la gobernanza en red y su relación con las nociones de vivienda, hábitat y territorio. Posteriormente, se detallan los aspectos más relevantes de la Ley 14.449, sobre todo, el mecanismo particular que aquí se considera que son los CLH. Tercero, se presenta los hallazgos en los municipios de Tigre y Florencio Varela, haciendo hincapié en las particularidades de la implementación de los CLH en cada contexto. En cuarto lugar, se contrastan ambas experiencias y se interpretan las divergencias en su implementación a partir de varias hipótesis. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Coordenadas conceptuales para pensar la participación ciudadana institucionalizada

La participación ciudadana institucionalizada es una forma de participación en la que el Estado se propone organizar las formas de intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas para la gestión de asuntos colectivos y construir respuestas sociales a la creciente complejidad de los problemas públicos (Welp y Schneider, 2011). Dicha participación es institucionalizada mediante normativas concretas (más o menos estables) y, en tal sentido, se distingue de otras formas de intervención ciudadana con capacidad de incidencia en la política pública, como son la acción colectiva y protesta social que se moviliza por canales no institucionales (Annunziata, 2013; Pagani, 2019). Esta intervención ciudadana institucionalizada es posible evidenciarla en los diferentes momentos de la política pública que, desde una mirada amplia de gestión de esta, comprende el diagnóstico e incorporación del problema en la agenda, formulación, implementación o ejecución (Chiara y Di Virgilio, 2017) y evaluación (Fontcuberta y Ganuza, 2011).

La inclusión de la cuestión participativa dentro de las políticas públicas se interrelaciona con los procesos de descentralización administrativa que surgieron

en Argentina a partir de la década de 1990 (Foglia y Rofman, 2020). El ámbito local vendría a ser el lugar de desarrollo de las formas de participación ciudadana en sintonía con la idea extendida de *a menor escala, mejor participación* (Annunziata, 2015). Este ascenso del discurso localista deja en el nivel municipal las expectativas de reformas institucionales que democratizan el gobierno (Navarro, 1997) como espacio político en lugar de gestor de políticas decididas en otros niveles (Brugué y Gomà, 1998). En su promoción son evidentes dos discursos que resultan contrapuestos: el de las instituciones internacionales de crédito, como el Banco Mundial (descentralización como parte de las estrategias de reducción del déficit fiscal de los Estados nacionales de la región y el de los partidos), y el de los movimientos sociales de izquierda, que consideraban a los ámbitos locales como aquellos más propicios para el desarrollo de un proyecto político con eje en el empoderamiento de la ciudadanía (Welp y Schneider, 2011).

Al momento de pensar en los efectos concretos en términos de la potencialidad real que posee la participación institucionalizada de la ciudadanía, se advierten dos procesos en tensión: por un lado, la ampliación de la noción de la ciudadanía que surge del paso de derechos pasivos al compromiso activo de la misma. Por ende, “[...] no se trata de un status sino de un proceso [...] no está dada, sino que debe ser conquistada” (Annunziata, 2015, p. 46). Por otro lado, en las mismas prácticas participativas, el empobrecimiento de la cuestión de la ciudadanía, dado que se les vincula con la gestión del entorno inmediato y vacío de contenido de la política. En tal sentido, “[...] la actividad o el compromiso del ciudadano parecen reducirse a la búsqueda de soluciones para problemas concretos que los afectan a diario, y que se confunde fácilmente con el reclamo” (Annunziata, 2015, p. 47).

En consonancia con la institucionalización de la participación, surge la gobernanza en red como un modelo de gestión más abierto basado en estrategias de articulación en red que incluyen al Estado y a los actores de la sociedad civil en las intervenciones sobre problemas públicos (Mayntz, 2006). En dicho modelo, el Estado se presenta como el componente central dentro de un entramado más amplio que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019). Al mismo tiempo, la capacidad de gestión estatal se fortalece debido a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y vida económica (Blanco, Carmona y Subirats, 2018; Foglia y Rofman, 2020). Esto implica un cambio hacia una estructura de gobernanza multicéntrica que “[...] conlleva la creación de espacios públicos de negociación, más allá de un mero juego de intereses, que permite que los actores negocien una interpretación de la realidad y la conducta apropiada para la resolución de problemas colectivos” (Blanco, Fleury y Subirats, 2012, p. 9), que se traduce en la confluencia de múltiples actores para la gestión de las políticas públicas.

Si bien, el rol de la participación social en el marco de las nuevas redes de gobernanza surge como algo superador en la gestión y tratamiento de las políticas públicas, genera también controversias en su implementación al dar cuenta

de distintas concepciones de la democracia y de la participación, así como la existencia de instrumentos y de modelos de formulación e implementación de políticas diferentes (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). De manera específica, en relación con las políticas urbanas, la propuesta de participación oculta conflictos de intereses entre los distintos actores en el territorio, los empresarios inmobiliarios, los vecinos, entre otros. En tal sentido, “[...] la asimetría de recursos entre grupos de participantes con intereses divergentes demuestra que la democracia participativa no puede ser tratada al margen de las estructuras de poder y de un marco de lucha política e ideológica donde se definen los proyectos y estrategias de cambio” (*Ibid.*, p. 21).

En Argentina el despliegue de estrategias de gestión en red se produjo a comienzos del siglo *xxi*, impulsado en buena medida por el impacto político de la crisis económica, social y política de 2001 que dio lugar a la emergencia de nuevos y potentes actores de la sociedad civil que demandaban mayor injerencia en las políticas públicas. En los años siguientes, las iniciativas de participación se consolidaron e institucionalizaron, dando por resultado un panorama de mecanismos participativos locales bastante amplio y diverso. Esto fue evidente en cuestiones vinculadas al territorio en problemas ligados a la vivienda y hábitat, entre otras (Rofman, 2014).

El país ha sido testigo reciente de diversas manifestaciones de participación ciudadana en torno a la cuestión del hábitat con distintos grados de formalización y efectividad (Carmona, 2008). Scheinsohn y Cabrera (2009), por ejemplo, destacaron que los movimientos sociales desarrollan capacidades diversas para canalizar demandas ante los distintos niveles del Estado. Así, diversos mecanismos y formatos han sido empleados para formalizar la participación en la gestión de problemáticas habitacionales en Argentina reciente, siendo un caso emblemático las “mesas de gestión”, en particular, en los procesos de reurbanización de barrios populares informales (Musante, 2023). También se ha analizado cómo organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la cuestión del hábitat tuvieron incidencia en la formulación de la Ley 14.449 coordinando y canalizando sus demandas, lo que dio lugar a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana dentro de la norma (Bareiro, 2019; Palumbo *et al.*, 2022).

3. Notas sobre la Ley 14.449 y los CLH

La institucionalización de los CLH en la provincia de Buenos Aires se enmarca en la Ley 14.449 conocida como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada el 29 de noviembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial en octubre de 2013. La ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable en la provincia, mediante una serie de principios rectores,⁵ directrices generales e instrumentos de actuación para tal fin (Bustos, 2016). En el texto de la ley se definen los instrumentos de actuación y herramientas de gestión destinados a buscar el fin del objeto, apuntando a resolver el déficit urbano habitacional,

⁵ La norma fija cuatro principios rectores, a saber: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

en especial, de las familias de bajos recursos y contrarrestando los efectos negativos del aumento del valor del suelo y la concentración de la renta urbana. Dichos instrumentos y herramientas se orientan a fortalecer la capacidad del estado provincial, de los estados municipales y organizaciones sociales que intervienen de forma activa en la promoción de políticas de hábitat, la integración social y reducción de factores que generan la exclusión socio-urbana (Asociación Civil Madre Tierra, 2016).

En concreto, se destacan instrumentos financieros, impositivos, de gestión de suelo, de planificación urbana y redistribución de la renta tendientes a la mejora del hábitat y reducción de las prácticas especulativas en el ámbito provincial. La ley impulsa, por ejemplo, el crédito para el mejoramiento y ampliación de viviendas (mediante la creación de un fondo fiduciario provincial), la generación de lotes con servicios, integración socio-urbana de los asentamientos y villas, la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción estatal, establecimiento de zonas de promoción de hábitat social, el impuesto progresivo a terrenos baldíos y otras acciones que favorezcan la igualdad en términos de acceso al suelo y la vivienda, en especial, para los sectores de menores ingresos.

Por otra parte, y dado que la misma ley destaca la necesidad de promover una activa participación comunitaria en pos de la resolución de los problemas mencionados, se delinean los distintos mecanismos para hacerlo efectivo. Así, desde la participación se logra construir políticas legítimas con base a debates democráticos. Desde esta perspectiva, la ley sienta las bases para la promoción de la gestión democrática con la creación de ámbitos de participación específicos (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2017). Así, en sus secciones VII y VIII, el texto de la ley detalla los principales instrumentos que pueden utilizarse para conseguir tal fin.

Desde la ley, se promueve la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat que tiene por finalidad actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento. Es presidido por el subsecretario de Hábitat, autoridad de aplicación en representación del Poder Ejecutivo (Jaime, s/f). Se integra además por organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, representantes de los municipios, de universidades públicas, sindicatos e integrantes del Poder Legislativo. Funciona mediante reuniones periódicas y el trabajo en comisiones temáticas.⁶ Como menciona Jaime (s/f, p. 3): “[...] es una entidad particularmente relevante en términos de crecimiento de la participación tanto de los representantes del Gobierno, de instituciones, organizaciones y movimientos sociales, fortaleciendo la capacidad de estos últimos de incidir en la creación e implementación y evaluación de las políticas urbanas y habitacionales”.

Por otra parte, la Ley 14.449 también impulsa la creación de los CLH. Estos emergen como espacios y miradas multiactorales creados para favorecer la

6 No obstante, se han registrado vaivenes en la cantidad y diversidad de actores participantes, así como una dispar representatividad territorial (Canestraro, Comesaña y González, 2022).

participación democrática en el diseño de las políticas locales en los municipios de la provincia. Es decir, es un espacio que congrega a ciudadanos, dirigentes barriales, organizaciones sociales y demás, que pertenecen a un distrito o localidad, que participan de manera conjunta con las instituciones y el municipio para canalizar propuestas que son enviadas al Consejo Deliberante. “No importa cómo se llama: en algunos lugares es Consejo, en otros Foro o Asamblea permanente. Lo que importa es que participen todas las organizaciones e instituciones que trabajan por resolver problemas de hábitat y tienen propuestas para hacerlo, junto con el municipio de su zona” (Asociación Civil Madre Tierra, 2016, p. 120).

La ley promueve la creación de estos ámbitos de discusión y negociación para impulsar la democratización de las decisiones y presentación de propuestas para la mejora de la situación del hábitat local. Los CLH pueden, por ejemplo, realizar asesoramiento y propuestas al Consejo Deliberante y al Poder Ejecutivo en sus distritos, aunque no poseen injerencia en la toma de decisiones públicas. En términos generales, los CLH suelen realizar convocatorias periódicas y están integrados por “[...] organizaciones de base, profesionales, organismos del Estado, especialistas, etc. Todos los actores posibles para tener la mayor cantidad de miradas y saberes sobre el tema (recordando que todas las miradas y saberes valen lo mismo y todas son necesarias)” (*Ibid.*, p. 121).

Cada municipio del GBA empezó a gestionar las acciones emanadas de dicha ley de manera particular. Estas diferencias pueden entenderse, entre otras razones, porque para los municipios resulta un desafío implementar una política local de gestión del suelo que “[...] supone el desarrollo de un proceso técnico-político sostenido y que requiere construir acuerdos complejos para coordinar a los múltiples actores e intereses involucrados en este proceso” (Szajnberg *et al.*, 2018, p. 83), que no siempre se tiene la capacidad para ejecutar. Al mismo tiempo, no disponen de recursos económicos suficientes para realizar intervenciones sustanciales.

En la actualidad existen alrededor de 27 en funcionamiento de los 135 municipios que componen a la provincia; otros están en proceso de conformación y formalización mediante ordenanza municipal, en la mayoría de los casos no se encontraron acciones concretas para su conformación (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). Asimismo, existen diferencias en los procesos de conformación: en algunos casos el gobierno municipal impulsa su creación, mientras que, en otros, su origen está vinculado al entramado organizativo local que demanda y promueve su conformación. Así, se cuenta con CLH conformados desde la lucha por la tierra, como el Movimiento de Barrios de Moreno o el Consejo de Villas, y otros creados por ordenanza municipal, como el Consejo de Tierras de Florencio Varela (Asociación Civil Madre Tierra, 2016). Otros aspectos que dan cuenta de la diversidad de situaciones son las diferencias en la modalidad de trabajo, el tipo de acciones que realizan sus integrantes, los actores participantes, el tipo de convocatoria y el sostenimiento del CLH en el tiempo.

4. Implementación heterogénea: los casos de Florencio Varela y Tigre

4.1. El precursor: Florencio Varela y su Consejo de Tierras

El municipio de Florencio Varela, ubicado en la zona sur del GBA sobre el borde periurbano, es uno de los distritos con mayor concentración de la pobreza y precariedad habitacional de todo el aglomerado (Alegre, 2016; Vergara, 2018). El municipio posee un Consejo de Tierras (la manera como se denomina su consejo (local) que es anterior a la sanción de la Ley 14.449: fue creado en noviembre de 2012 a raíz de los distintos procesos organizativos que se dieron por las tomas de tierras para garantizar el acceso a la vivienda de sectores en extrema vulnerabilidad socio habitacional. Además, este municipio fue el primero en adherirse a la ley. Este hecho y sus acciones previas lo posicionan como un municipio en el que las cuestiones vinculadas al hábitat poseen una trayectoria de larga data, vinculadas a conflictos puntuales en los cuales las instancias de negociación entre organizaciones y municipio han derivado en la conformación de espacios participativos para su resolución (Foglia, Rofman y Rosa, 2023).

En el CLH de Florencio Varela participan a nivel municipal la Dirección de Tierras y la Dirección de Obras Públicas, una universidad, organizaciones religiosas y representantes del Concejo Deliberante. También forman parte organizaciones sociales que a menudo intervienen en cuestiones puntuales como las tomas u ocupaciones de tierras. Hay organizaciones gremiales –una que representa a trabajadores de la economía popular y otra que aglutina a trabajadores formales– que han estado presentes desde la conformación del Consejo de Tierras. Todas estas entidades tienen en común una amplia trayectoria y representación territorial.

En cuanto a la modalidad de trabajo, el Consejo de Tierras lleva adelante reuniones periódicas, preferiblemente mensuales, en las que por lo regular se discuten temas vinculados con la tierra (características y accesos a equipamientos comunitarios, educacionales, transporte, entre otros). De este modo, el Consejo de Tierras ejerce acompañamiento en los barrios de Florencio Varela con propuestas puntuales de mejoras (de viviendas, infraestructura, equipamientos comunitarios). Durante el aislamiento social obligatorio por la covid-19, el Consejo disminuyó la cantidad de convocatorias a reuniones y hubo, en consecuencia, una reducción de la agenda o resolución de situaciones problemáticas. Sin embargo, desde el municipio –en conjunto con otros actores– se impulsó la vuelta a su formato habitual de trabajo.

El Consejo de Tierras tiene la potestad de plantear propuestas y proyectos a las personas representantes del Poder Ejecutivo local o directamente a la Intendencia –instancia del gobierno local–, quienes lo elevan al Concejo Deliberante. En este sentido, las organizaciones participantes realizan propuestas que canalizan las demandas de los vecinos y organizaciones sociales del municipio vinculadas a la problemática del hábitat y la vivienda local. Así, el CLH de Florencio Varela ha logrado impulsar acciones a una escala considerable, incluyendo un proyecto para la construcción de viviendas con financiamiento del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), la intervención frente a intentos de tomas de tierra (y el acompañamiento para dar respuesta a esas necesidades mediante otras propuestas), la gestión y articulación con el municipio para urbanizar áreas rurales y el relevamiento de las familias de un barrio particular. Asimismo, este municipio se ha relacionado de forma activa con el Consejo Provincial.

Desde su adhesión a la Ley 14.449, el Consejo de Tierras modificó su accionar al incluir nuevas herramientas y procedimientos para abordar las cuestiones que han sido trabajadas a lo largo de años. Una de las personas entrevistadas para esta investigación señaló que la relación entre los agentes municipales y propietarios locales se volvió céntrica a partir de la obtención de varios terrenos para desarrollar proyectos de vivienda social. Vale destacar que en Florencio Varela no existen grandes desarrollos inmobiliarios, por el contrario, la presencia de actividad frutihortícola de la agricultura familiar es un rasgo distintivo de dicha localidad.

Pese a su fuerte y sostenida actividad, el Consejo de Tierras enfrenta diversos obstáculos debido a las particularidades administrativas del distrito. Por ejemplo, una persona entrevistada mencionó que las restricciones al presupuesto municipal de Florencio Varela acota el margen de acción que tiene la Administración pública para brindar respuesta a los problemas que el CLH busca resolver en un contexto de crecimiento exponencial de sus habitantes. Sobre esta situación, vale recordar que en Argentina los regímenes municipales poseen poca autonomía presupuestaria, al tiempo que son dependientes de otros niveles de gobierno para la gestión.⁷

4.2. La adición reciente: Tigre y el impulso político

Por su parte, el municipio de Tigre es un distrito que integra el próspero corredor norte del GBA, con grandes extensiones de tierras ocupadas por urbanizaciones cerradas destinadas a sectores medios-altos y altos ingresos, pero con fuertes contrastes sociourbanos en su interior (Cura, 2013; Ríos, 2006). En Tigre se creó el Consejo Municipal de Tierra, Vivienda y Hábitat mediante la Ordenanza 3705 de 2019, la cual acompaña la implementación de la Ley 14.449. El impulso decisivo se produjo en 2018 cuando asumió un nuevo subsecretario de Hábitat en el municipio que apoyaba la creación de un CLH. De tal modo que, en este municipio el CLH surgió a partir de la iniciativa estatal que encuentra su “hito fundante” en una decisión política (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). En un inicio, para crearlo, desde el municipio se convocaron a reuniones con referentes de los barrios y organizaciones para dar los pasos preliminares.

⁷ De manera específica, “los alcances de la autonomía municipal son reglados por los gobiernos provinciales, es decir que existen tantos regímenes municipales como provincias [...] en territorio bonaerense, los municipios no están habilitados a cobrar impuestos [...] Por tal restricción, las comunas bonaerenses solamente pueden incrementar sus ingresos propios por medio de tasas y contribuciones” (Accotto, Grinberg y Martínez, 2010, p. 74).

En el CLH de Tigre se han ido sumando otros actores sociales en la medida que han ido reconociendo la existencia e importancia de este mecanismo. En un inicio, predominaba la participación de organizaciones de base provenientes de barrios puntuales —algunas informales, otras con carácter de asociación civil— las cuales participaban por una demanda concreta (loteos, reclamos por servicios públicos, firmas) y luego dejaban de asistir al consejo. En cambio, las organizaciones sociales con mayor trayectoria en temas de hábitat, muchas de ellas impulsoras de la creación de la Ley 14.449, tienen mayor participación y permanencia. Se destacan, por ejemplo, la Asociación Civil Madre Tierra, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Fotivba), Vivienda Digna, Mujeres 2000, Techo, y el Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (Sedeca).

En cuanto a otros actores, en el caso de los concejales, su participación es esporádica y a menudo se posicionan desde su rol y sus visiones respecto a la temática de vivienda y hábitat. En líneas generales, con el paso del tiempo y la pandemia se fue reduciendo el interés inicial de los participantes. Una de las personas entrevistadas relató cómo el CLH fue perdiendo su continuidad y relevancia. En este sentido, existe una brecha entre el impulso estatal inicial para sostener el espacio y la intencionalidad de la sociedad civil para sostenerlo.

Con respecto a su modalidad de trabajo y agenda, el espacio generado por el CLH de Tigre se centra, sobre todo, en brindar respuesta a demandas puntuales, en especial, las dirigidas a la regularización dominial. En ese sentido, se aseveró que el CLH funciona en los hechos como un espacio para visibilizar o acelerar procesos de regularización o bien para “destrabar” cuestiones burocráticas (firma de convenios, boletos de compra-venta, demandas de apertura de talleres o la instalación de luz en un barrio en particular, entre otras). Por ello, pareciera funcionar no tanto como un espacio deliberativo o de construcción de propuestas de mejoras o políticas, sino como una “ventanilla alternativa” de acceso a cuestiones municipales que se canalizan con más facilidad en este espacio (Foglia, Rofman y Rosa, 2023). Si bien estas palabras describen el funcionamiento actual, las autoridades municipales expresaron la intención de dotar al CLH de otras acciones, dado que, al estar circunscrito a temáticas puntuales, no se logra ampliar los temas, como, por ejemplo, el acceso a la tierra o la elaboración de planes de vivienda.

5. Conclusiones

Luego de analizar las capacidades y dificultades de los CLH en Florencio Varela y Tigre en el GBA surgen algunas ideas que merecen ser consideradas para explicar la implementación heterogénea de este mecanismo y, por extensión, la institucionalización de la participación ciudadana en materia de hábitat. Uno de los elementos que explican esta heterogeneidad guarda respuesta en el peso que los distintos actores sociales le otorgan a su territorio. Estos actores moldean e inciden en el acceso a la vivienda de los sectores a quienes representan, en particular, de

las personas más vulnerables. De modo que, la primera hipótesis que surge es que el nivel de desarrollo, formalización e incidencia de los CLH están vinculados con la trayectoria de organización y participación (no institucionalizada) en torno a la cuestión de hábitat de las organizaciones sociales presentes en los territorios. De alguna manera, esto contribuye a las “condiciones de posibilidad” en el surgimiento de los CLH, así como a la receptividad de la gestión municipal para institucionalizar o formalizar dichas trayectorias.

Es posible pensar que el acompañamiento de las organizaciones sociales es clave para el sostenimiento de este tipo de gestión. Esto implicaría que la institucionalización de la participación por medio de estos mecanismos, apoyándose en el marco legal provisto por la Ley 14.449, puede ser alcanzada más allá de la voluntad de dar reconocimiento formal o apoyo institucional por parte de algún gobierno de turno en el GBA. Esta “trayectoria en hábitat” de las organizaciones sociales —con más años de trabajo y con acciones que van más allá de la demanda o reclamo puntual— sienta las bases y se traduce en un recurso clave para espacios de participación que tienen mayor incidencia u obtienen mayores logros en términos de incidir en la gestión del hábitat.

Por último, se puede articular una segunda hipótesis respecto a otro factor céntrico para generar las “condiciones de posibilidad” para el génesis y sostenimiento de los CLH. Si bien, no fue un tema abordado con detenimiento a lo largo del artículo, una idea recurrente en varias de las entrevistas es que los CLH guardan relación con las características socioterritoriales de los distritos en los cuales se busca implementar o no, los espacios de participación ciudadana en torno a la vivienda y al hábitat. Es decir, las presiones por el acceso a la tierra y los intereses inmobiliarios son significativamente diferentes en cada municipio y, por tanto, la importancia que cada CLH adquiere. De este modo, los actores económicos resultan clave, dado que pueden influir o generar ciertos lineamientos en la política habitacional. Si bien, el postulado de redes de gobernanza se presenta como una herramienta superadora para la gestión y tratamiento de las políticas públicas, la dinámica de los distintos actores en juego genera controversias en su implementación, al complejizar y diversificar las distintas concepciones e intereses a los cuales la gestión tiene que dar respuesta.

En líneas generales, la participación institucionalizada de las organizaciones sociales y la ciudadanía vinculada al hábitat es un camino del que queda seguir desarrollando experiencias concretas en el GBA, para luego conocer sus alcances y limitaciones. La institucionalización no implica en sí misma la garantía de una plena de la participación y que dicha participación sea, a su vez, garantía de efectos políticos concretos, incluso, que logren ir más allá de los alcances individuales. Se presentan momentos de la participación institucionalizada, con mayores y menores tiempos de actividad, así como de permeabilidad en la esfera política de toma efectiva de decisiones. El acceso a la vivienda, la tierra y la ciudad es un fenómeno complejo en el que convergen distintos intereses en un contexto de escasa disponibilidad de tierra en el GBA y de avance de sectores económicos para

el desarrollo de emprendimientos con sectores medios y altos como principales destinatarios. Asimismo, los municipios no siempre poseen los recursos económicos necesarios para dar respuesta a las distintas demandas que surgen.

A diez años de la reglamentación de la Ley 14.449, la conformación de los CLH como instancias de participación ciudadana resulta marcadamente diferenciada según los municipios analizados: da cuenta de disparidades en términos de actores que los impulsan, las modalidades de trabajo, la sostenibilidad de estos ámbitos y la posibilidad de afianzamiento de los espacios a lo largo del tiempo a partir de las particularidades locales. Más allá de los elementos puntuales que trae consigo la ley como normativa innovadora por sus aportes en términos participativos, la participación institucionalizada para la gestión de la ciudad y el acceso al hábitat es aún un ejercicio incipiente en el GBA y, por lo tanto, su desarrollo está todavía en proceso.

6. Referencias bibliográficas

- Alegre, S. (2016). Configuraciones territoriales en el periurbano del partido de Florencio Varela. *Mundo Agrario*, 17(34), e009. <https://n9.cl/4oq9tz>
- Anunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, (30), 39-57. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.321>
- (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 247-280. <https://n9.cl/l616h>
- Asociación Civil Madre Tierra (2016). *Manual de Educación Popular: Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Asociación Civil Madre Tierra y Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires.
- Bareiro, F. (2019). Organizaciones sociales del hábitat y su influencia en la formación de las leyes y las políticas sociales. *De Prácticas y Discursos*, 8(12). <https://n9.cl/d2l45>
- Barreto, M., y Lentini, M. (eds.) (2015). *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Café de las Ciudades.
- Blanco, I., Fleury, S., y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y Política Pública*, (21), 3-40. <https://n9.cl/jxb2e>
- Blanco, I., Carmona, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Brugué, Q., y Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(3), 561-583. <https://doi.org/10.24201/edu.v13i3.1028>
- Bustos, W. (2016). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Observatorio del Conurbano Bonaerense. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>

- Canestraro, M. L., Comesaña, M., y González, S. (2022). El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat desde adentro: La construcción de su agenda institucional. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8(2), 23-38. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.66999>
- Carmona, R. (2008). Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática. En Córdova, M., (ed.), *Lo urbano en su complejidad: Una lectura desde América Latina*, (pp. 121-143). Flacso-Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Chiara, M., y Di Virgilio, M. (eds.) (2017). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cura, F. M. (2013). Producción social del espacio, políticas y desigualdad social: un estudio antropológico en un barrio de sectores populares de la zona norte del Gran Buenos Aires. *Revista Escenarios*, (19), 1-14. <https://n9.cl/2zn56>
- Foglia, C., y Rofman, A. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (21), 113-145. <https://n9.cl/nqnde>
- Foglia, C., Rofman, A., y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: La experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(40), 114-135. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.68673>
- Fontcuberta, P., y Ganuza, E. (2011). Características de los procesos participativos en los ayuntamientos andaluces. En Font, J., (ed.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, (pp. 61-90). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Jaime, E. (s/f). Los consejos de vivienda y hábitat: una herramienta de participación en las decisiones sobre la tierra, la vivienda y el hábitat. Observatorio del Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). <https://n9.cl/bhq9fp>
- López, A., Grinberg, I., y Martínez, C. (2010). Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas. *DAAPGE 1*(14), 73-111. <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n14/n14a03.pdf>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 103-120. <https://n9.cl/yw0a6>
- Musante, F. (2023). Entre la organización colectiva y el Estado: reflexiones a partir de una urbanización popular en el periurbano de la ciudad de La Plata, Buenos Aires, Argentina. *Quid 16*, (19), 1-19. <https://n9.cl/qc7lj>
- Navarro, C. (1997). Oportunidades para la democratización en los municipios españoles. *Revista Internacional de Sociología*, (13), 65-81. <https://n9.cl/yw0a6>
- Pagani, M. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina: Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (12), 191-210. <https://n9.cl/d8ife>

- Palumbo, J., Toscani, M. P., Rosa, P., y Martínez Araujo, Z. (2022). Políticas de hábitat, ¿en transición? Una mirada sobre dos políticas permeadas por la dimensión participativa. *PENSUM*, 8(8), 39-54. <https://n9.cl/oy2uz>
- Ríos, D. (2006). Cambios en la producción del espacio urbano residencial en la periferia de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de caso en el municipio de Tigre. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(3), 701-729. <https://n9.cl/cnl5b4>
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios*, (31), 37-56. <https://doi.org/10.12804/territ31.2014.02>
- Scheinsohn, M., y Cabrera, C. (2009). Social movements and the production of housing in Buenos Aires; when policies are effective. *Environment and Urbanization*, 21(1), 109-125. <https://doi.org/10.1177/0956247809103007>
- Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En Gómez-Álvarez, D., et al., (eds.), *Gobernanza Metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, (pp. 86-97). BID.
- Szajnberg, D., et al. (2018). *Proceso de adhesión a la Ley de Acceso Justo al Hábitat en Municipio San Isidro*. Presentado en el Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina. <https://n9.cl/7vwj7>
- Vergara, A. (2018). Segregación socioterritorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Análisis espacial intraurbano, características y evolución reciente, 2001-2010. *Notas de Población*, 45(106), 251-284. <https://n9.cl/1m0p3>
- Welp, Y., y Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (211), 47-70. <https://n9.cl/a4bcx>

Documentos normativos

- Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2017). *Ley de acceso justo al hábitat: Guía para su aplicación*. CELS. <https://n9.cl/lj98s>
- Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (2012). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires. <https://n9.cl/60nkm>
- Secretaría de Gobierno (2019). Ordenanza 3705/19. <https://n9.cl/gv4sf>

Gobernar por proyectos: el otro modelo de gobernanza territorial en México

Governing by project: the other territorial governance model in Mexico

Vicente Ugalde¹

Docente e investigador del Centro de Estudios Demográficos,
Urbanos y Ambientales en El Colegio de México, México

Correo electrónico: vugalde@colmex.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0470-2929>

Recibido: 19-noviembre-2023. Aceptado: 23-enero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El Gobierno federal mexicano ha publicado durante la última década distintos instrumentos de planificación para promover el ordenamiento del territorio y desarrollo regional. Su elaboración, a cargo de varias instancias administrativas, revelaría una gestión fragmentada y desarticulada. Este artículo indaga si la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040, instrumento vigente en esta materia, logra restituirle al Estado mexicano la rectoría en la gobernanza territorial. Luego de una revisión de las herramientas normativas que constan en el Diario Oficial de la Federación, los hallazgos sugieren que la ENOT privilegia una gobernanza basada en proyectos prioritarios. El Tren Maya, el Programa de Desarrollo para el Istmo de Tehuantepec y el Programa Zona Libre de las Fronteras Norte y Sur son indicios de que otro modelo de gobernanza territorial ha surgido en México.

Palabras clave: instrumentos de planificación, gobernanza territorial, ordenamiento del territorio, política territorial en México, Tren Maya.

¹ El autor agradece los comentarios de los evaluadores pares ciegos externos, así como la atenta lectura y comentarios de Jaime Vera.

Abstract

Over the last decade, the Mexican federal government has published several planning instruments promoting land-use planning and regional development. Various administrative agencies participate in developing these instruments, which suggest a fragmented and disarticulated management. This article examines whether the National Strategy for National Strategy for Spatial Planning (ENOT) 2020-2040, the current operating instrument, restores the steering role in territorial governance to the national State. After a review of the normative tools contained in the Official Journal of the Federation, the findings suggest that the ENOT favours governance based on essential projects. The Mayan Train, the Development Programme for the Isthmus of Tehuantepec, and the Free Zone Programme for the Northern and Southern Borders suggest that another model of territorial governance has emerged in Mexico.

Keywords: planning instruments, territorial governance, land use planning, territorial policy in Mexico, Mayan Train.

1. Introducción

En 2021 la Secretaría de Relaciones Exteriores de México publicó el *Atlas prospectivo territorial-industrial para la atracción de las inversiones*. Este documento se sumó al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), al Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio de 2019 de la Secretaría de Turismo y al Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio de 2012 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Al mismo tiempo, en 2021, la Sedatu publicaba la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT) que contempla entre sus propósitos: “Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de ordenamiento territorial [...]” (Sedatu, 2021a, p. 25).²

Elaborados por diferentes esferas administrativas, no sorprende que estos documentos se ignoren mutuamente, es decir, las referencias cruzadas son casi inexistentes. La proliferación de instrumentos, seguida de un intento del Estado central por recuperar a partir de 2018 el control de una gestión fragmentada del territorio, dan cuenta de la búsqueda de un nuevo modelo de política territorial. Bajo este escenario, hay que preguntarse sobre las posibilidades que tiene la ENOT de ordenar la gestión territorial y, ante ello, ¿qué rol juegan los proyectos prioritarios del Gobierno del actual presidente López Obrador? ¿Constituye la ENOT una opción para transitar hacia un régimen de gobernanza territorial que tenga como vector a este instrumento o es otro intento en el que este instrumento quedará convertido en letra muerta?

² La ENOT 2020-2040 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 9 de abril de 2021. Se presume que existe un error, dado que la publicación tiene el encabezado: “Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024” (en lugar de 2020-2040). Esa imprecisión se repite en varios documentos oficiales que hacen referencia a la ENOT.

Aunque solo la implementación de la ENOT permitiría responder esta cuestión, el presente artículo reflexiona acerca de las características del modelo actual de la política territorial e indaga sobre las posibilidades de restituirle al Estado la rectoría mediante este tipo de instrumentos. Dicho modelo, cercano a un sistema jerarquizado o bien, descentralizado y concebido con fines más sectoriales que territoriales es, como se verá en este artículo, una preocupación actual dentro de los círculos académicos nacionales y extranjeros (Azuela, 1986; Hassenteufel, 1998; Simoulin, 2007; Delgadillo y Torres, 2008; Ugalde, 2010). También, se busca documentar la reflexión sobre la capacidad de los instrumentos de planeación territorial para pilotear actividades con objetivos concebidos y pensados en lógicas sectorizadas en una dinámica que permita gobernar en México las desigualdades regionales.

En relación con la metodología, se parte de un corpus de instrumentos que serán analizados y que de manera explícita están destinados por el Gobierno de México a organizar la disposición de las actividades y poblaciones sobre el territorio a lo largo de los siglos xx y xxi, así como aquellos instrumentos que sin tener este objetivo principal han influido en esa localización, tales como leyes generales y orgánicas, reglamentos de ley, decretos, decretos modificatorios, planes nacionales, iniciativas, programas, acuerdos y convenios. Estos registros constan en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mientras que la contextualización de antecedentes se valió de la producción académica referida a lo largo de este trabajo.

En relación con la estructura, este artículo expone en una primera parte las nociones de gobernanza y ordenamiento territorial, en tanto permiten caracterizar la acción del Gobierno federal mexicano. Luego, se presentan los resultados de una revisión documental en la que se logra identificar los rastros de esa acción durante la primera mitad del siglo xx. En la tercera parte se indaga por la restitución del tema territorial en la agenda nacional en un contexto en el que los instrumentos y proyectos se han diversificado, es decir, se busca esclarecer el rol de la ENOT y de los proyectos prioritarios en la política territorial contemporánea de México. Por último, se presentan algunas conclusiones.

2. Intervención pública con impacto territorial: un tema resbaladizo

Es posible que, ante la proliferación de instrumentos de planeación territorial en México, existan numerosas concepciones sobre lo que significa el buen uso del territorio, en la conciliación y, por supuesto, en la necesaria articulación de esos instrumentos. La noción de gobernanza territorial es entonces un concepto útil que caracteriza tal situación, pero también que ha intentado explicar las otras formas bajo las cuales la autoridad ha denominado a este campo de estudio: la planeación y el ordenamiento territorial que, en diferentes momentos de la historia, han determinado un campo de intervención fragmentado en escalas y en sectores. En fin, un campo todavía difuso y, por tanto, necesitado de redefinición.

2.1. El territorio: objeto directo e indirecto de políticas

En un contexto europeo, Hassenteufel (1998) distinguió entre políticas *territoriales*, que responden a la lógica particular de un territorio y, las *territorializadas*, que se implementan en un área específica pero cuya lógica no es propia de dicho territorio. Hoffmann-Martinot *et al.* (1993) subrayan que una parte considerable de las iniciativas nacionales en sectores como la industria, agricultura, recaudación hacendaria o transporte, tiene implicaciones territoriales y se distinguen de las políticas explícitamente territoriales, como las reformas de gobiernos locales o intermediarios, las regionales o de desarrollo, así como de programas destinados a la reducción de disparidades espaciales. Para estos autores, el retiro de las políticas regionales no significa un desplazamiento ocasionado por las políticas europeas, sino, que las políticas regionales y la planificación territorial ceden ante una concepción del desarrollo local más endógena y asociada a la participación privada. Ello se da en un contexto de tensiones e iniciativas autonomistas que cuestionan la capacidad de las políticas regionales para contrarrestar los problemas de integración política (Hoffmann-Martinot *et al.*, 1993).

La discusión se interesa también en dilucidar si las políticas europeas convierten a los niveles locales en receptores pasivos de las decisiones comunitarias. Simoulin (2007) identifica el surgimiento de situaciones de cooperación no ordenadas por la jerarquía que corresponden a la construcción, gestión o representación de territorios, a las que califica como propias de una gobernanza territorial. En México, la acumulación e inevitable superposición de documentos de planeación territorial y la consecuente proliferación de actores sugiere que situaciones de cooperación, como las que hace referencia Simoulin, serían necesarias para facilitar una coexistencia útil de esos instrumentos. Azuela (2008, p. 526), por ejemplo, ha llamado la atención sobre la difícil conciliación y “la confusión entre la planificación urbana y la planificación ambiental” en el momento en que los poderes públicos intentaron crear un sistema de planificación territorial integrado mediante una ambiciosa reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) (DOF del 13 de diciembre de 1996).

La preocupación por la difícil integración de diferentes instrumentos surge también cuando se busca traducir en medidas concretas la dimensión sustentable del desarrollo territorial, pues ello “[...] exige una gestión transversal desde las regiones, más que [...] una coordinación interinstitucional directamente en el nivel federal, que tiende a reducirse a la complementación de formas de acción sectorizadas y centralizadas, o a su yuxtaposición territorial” (Ferreira, 2008, p. 627). De esta manera, al considerar en este artículo todos los documentos y acciones de intervención sobre el territorio, desde una perspectiva que distingue entre aquellos que serían propios de una política *territorial* y los que constituirían políticas *territorializadas*, se podrá identificar si los que pertenecen a políticas territorializadas son susceptibles de integrarse en una idea global de política territorial que represente la ENOT, o si los proyectos prioritarios del Gobierno federal están generando situaciones e interacciones de cooperación próximas al

modelo observado por Simoulin. Para ello, es útil considerar el objetivo que les ha sido impuesto.

2.2. Política y ordenamiento territorial

En este artículo se adopta la convención según la cual tratar de influir en la localización de las actividades económicas, en lugar de permitir que estas se ubiquen de manera espontánea, es una opción para mitigar los efectos sociales de las desigualdades regionales en términos de empleo, crecimiento económico y calidad de vida. Según Monod y Castelbajac (1971), una política territorial es aquella que, de forma independiente de los factores que provocan desequilibrios en la distribución de actividades económicas, busca evitar que esos desequilibrios se incrementen a largo y mediano plazo.

Aunque no en todos los países es reconocido como un campo específico de intervención, el ordenamiento del territorio es un propósito de gestión centralizada de las expectativas sobre el desarrollo económico que se tiene de las regiones (Massardier, 2011). En Francia, en la década de 1960, los objetivos del ordenamiento del territorio no se limitaron a frenar los desequilibrios regionales y sus efectos, sino que buscó introducir una política global de la utilización del espacio (Monod y Castelbajac, 1971). Con esta forma de ver el espacio, se buscó orientar la distribución de las poblaciones en territorios con ventajas y desventajas naturales o socialmente construidas que son disímiles, que favorecen los desequilibrios regionales y entorpecen la búsqueda de justicia social.

Este ámbito de intervención pública no se limita al espacio francés. Sin ser una traducción literal del *aménagement du territoire* en el mundo hispanohablante, las nociones de ordenación u ordenamiento del territorio son utilizadas para referirse a políticas similares. La revisión realizada por López (2005) deja en claro que el *spatial planning*, *aménagement du territoire* u ordenación del territorio se refieren a prácticas gubernamentales que buscan promover el desarrollo local y contrarrestar las desigualdades regionales. Durante el Consejo de Ministros de Europa celebrado en 1983 en Torremolinos (España), se adoptó una carta de ordenación del territorio, mientras que, para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2023), el ordenamiento territorial es una política de Estado y, a la vez, un instrumento de planificación del desarrollo. Estos dos organismos consideran que la ordenación del territorio es una disciplina científica y un proceso técnico-administrativo, al mismo tiempo, una política.

En la jerga legislativa y administrativa de México, la noción de ordenación del territorio es utilizada desde hace cinco décadas, aunque ello no signifique que esté a salvo de ambigüedades (Azuela, 2008). Más allá de que numerosos documentos la utilizan en el mismo sentido que le otorga la ley, para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de la década de 1970, para algunos especialistas es más bien un concepto operativo que se concretiza con actividades específicas, en especial, de la planificación territorial (Delgadillo y Torres, 2008). En todo caso, en este ejercicio se consideran ambas nociones y se las asocia con la de

política territorial, entendida como la intervención del Estado que busca modificar la distribución de las personas y actividades sobre el territorio, es decir, la distribución del desarrollo económico. En sintonía con Carrière (2008), se le considera una intervención de naturaleza compensatoria mediante acciones de discriminación positiva.

3. Gestión pública territorial en México

La intervención del Estado mexicano para inducir la localización de actividades en el territorio no es reciente. Sin embargo, estas intervenciones han sido más territorializadas que políticas territoriales. Abundan, por ejemplo, los programas de distintos sectores de la administración con un enfoque territorial, que establecen incentivos fiscales destinados a la región de la frontera norte, pero carecen de una visión global de organización territorial. Algunos argumentan que, en lugar de incorporar el ordenamiento territorial en las políticas públicas de planificación regional, se trata de concebir el desarrollo regional desde una perspectiva sectorial, considerando el ordenamiento territorial como una “aspiración” (Delgadillo y Torres, 2008). Si se concibe el ordenamiento del territorio como una intervención guiada por un uso global del espacio, algunas iniciativas se remontarían hasta la década de 1930.

3.1. Determinaciones del pasado

Sin ser un sector específico, la acción gubernamental para fomentar un desarrollo con equilibrio regional se desplegó durante la primera mitad del siglo xx.³ De acuerdo con Garza (2003), en una primera etapa, de políticas de impacto territorial aislado (1940-1970), se contemplaron leyes de exención fiscal para la industria, se crearon comisiones de cuencas hidrológicas, la Banca de Desarrollo Nacional, el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales, el Fondo Nacional de Fomento Industrial y el Programa Nacional Fronterizo de 1962 (*Ibid.*). El impacto territorial al que se refiere el autor se refleja en la transición de un sistema de ciudades caracterizado por la preeminencia de una urbe, a uno policéntrico.

La planificación territorial había estado ausente en la agenda gubernamental. En la década de 1930 una comisión nacional de planeación elaboró tanto un plan regulador de la república como varios planes regionales, así como un plano regulador del valle de México (Sánchez, 2002). La Ley sobre Planeación General de la República, que estuvo en vigor hasta 1976, sentó las bases para la planeación, entendida como la actividad encargada de “conseguir el desarrollo material y constructivo del país a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica [...]” (1930, art. 1) y de inducir la utilización racional de los atributos y recursos del territorio. El plano nacional, por su parte, contempló una planeación y zonificación

3 No significa que antes no hubiese intervenciones que puedan ser consideradas propias de una política territorial. Solo durante el siglo xix hubo acciones en materia de ferrocarriles (Kuntz, 1999), obras públicas (Connolly, 1999) y en materia de puertos (Busto, 2022).

urbana y regional, así como planos reguladores para el distrito y territorios federales.⁴ Diversos autores coinciden en que, aunque deficientes y concentradas en la ciudad de México, estas primeras iniciativas introdujeron una práctica de carácter técnico que buscaba disponer del territorio de manera racionalizada (Hiernaux y Torres, 2008; Ronda y Ugalde, 2008).

Garza (2003) subraya que muchas de las políticas de aquel entonces no perseguían un desarrollo regional equilibrado, sino objetivos diversos como la industrialización, mejora del mundo rural o atención a problemas de abasto, transporte y fomento de la producción. Se crearon comités mixtos de desarrollo regional⁵ que, en vez de enfocarse en los desequilibrios territoriales, se destinaron a la agricultura de exportación, construcción de infraestructura para comunicaciones y desarrollo industrial (Torres, 1979). Una serie de acciones con impacto en los territorios de los municipios estuvo a cargo de las dependencias federales. Fue el momento en el que la Secretaría del Patrimonio Nacional intervino en obras e infraestructura para servicios públicos, mientras que la Secretaría de Obras Públicas (1976) construía instalaciones deportivas y guarderías, participaba en la construcción de mercados y lavaderos, realizaba remodelaciones de plazas y vías públicas, suscitando una superposición de facultades y duplicidad de acciones.

Muchas acciones en materia de infraestructura afectaron los equilibrios territoriales. Para Delgadillo y Torres (2008), el Estado era un importante animador del desarrollo regional mediante la obra pública y de proyectos hidrológicos orientados a la producción de algún bien, como la siderúrgica Lázaro Cárdenas. Otro ejemplo del impacto interregional es la política hídrica. Como lo señala Torres (1979), si se pone entre paréntesis la construcción de la presa de Valsequillo en el estado de Puebla, el Gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) dio preferencia a la construcción de sistemas de irrigación en las regiones norte y noroeste del país, que concentraron el 12,6 % del gasto público en su período.

Las iniciativas con impacto territorial fueron numerosas, entre ellas, leyes de exención fiscal para industrias de la transformación y exenciones de impuestos: 230 en el decenio de 1940 y alrededor de 1000 en las siguientes décadas (Ugalde, 2010). Otras iniciativas fueron la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas en 1972 y de las comisiones de cuencas hidrológicas del Papaloapan y Tepalcatepec en 1947, del Grijalva y Usumacinta en 1953, del Fuerte en 1954 y del Río Balsas en 1960 (Garza, 2003). También, la

4 En la capital del país se emitió la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California (DOF, 17 de enero de 1933); el Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación (DOF, 22 de febrero de 1933); la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 31 de agosto de 1936); el Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 31 de agosto de 1936); así como un decreto por el cual se establecieron atribuciones en materia de planificación y zonificación para una comisión del ramo y para la Dirección General de Obras Públicas (DOF, 14 de octubre de 1941). Se publicó también un decreto que modificó y derogó artículos del reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 28 de febrero de 1952).

5 En 1942 el presidente Ávila Camacho modificó los consejos mixtos de fomento agropecuario con el propósito de ampliar su campo de acción a la producción industrial de las regiones, el transporte y el comercio regionales (Secretaría de la Economía Nacional, 1942a).

construcción de vías de comunicación por parte del Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales en 1947. Negrete (2008) ha documentado el impacto que tuvo la autopista México-Querétaro de 1958 en la industrialización de esta última ciudad y la autopista Arco Norte de 2009 en la interconexión de la región centro.

El saldo no siempre ha sido positivo. Palacios (1989) identificó que, pese a que entre 1959 y 1988 los Gobiernos emprendieron una política para promover la descentralización de actividades económicas y de fomento al desarrollo de las zonas desfavorecidas, el gasto público no fue congruente. En realidad, durante ese período hubo una marcada concentración de la inversión pública, sobre todo en infraestructura en la zona metropolitana del valle de México. En todo caso, se trataron de iniciativas de impacto territorial no solo materializadas en instrumentos de planeación, sino en estímulos fiscales y proyectos de infraestructura.

Sin que fueran abandonadas las acciones territorializadas, concretamente en las políticas económicas, entre 1970 y 1976 surgieron otras medidas, propias de política territorial, que Garza (2003, p. 54) identifica como una “[...] programación espacial dentro de la estrategia económica nacional”. Se trata de un rasgo específico, el de incluir la consideración del elemento territorial, en iniciativas de la más diversa naturaleza, que le permiten a este autor considerar ese momento como una segunda etapa. Entre estas iniciativas estaba la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres y, entre otras, el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-Nafinsa (Garza, 2003).

3.2. Tentativa articuladora de los asentamientos humanos

Aunque algunas contribuciones señalan que la política territorial y urbana antecede a la irrupción de asentamientos humanos como ámbito de intervención (Ronda y Ugalde, 2008; Ugalde, 2010), prevalece la idea de que la primera gran iniciativa fue la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976 (Garza, 1989; Ward 1991). En un contexto de bonanza, relacionada con la producción petrolera e inversiones de infraestructura en sitios estratégicos, emerge la política territorial (Negrete, 2008). Fue entonces que el Gobierno del presidente López Portillo (1976-1982) intentó una política urbana y territorial mediante instrumentos jerarquizados y distribución de tareas entre órdenes de gobierno.

Garza (2003) ve en estas políticas los signos de una tercera etapa: una institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional. Entre las innovaciones que trajo esa ley consta el plan nacional, los planes estatales, los municipales de desarrollo urbano y los relativos a las zonas conurbadas que no se referían, como lo observa Azuela (1986), a las unidades territoriales geográfica o económicamente definidas, que sería el caso de las regiones o ciudades. Los territorios seguían siendo de intervención sectorizada. Con la noción de proximidad

territorial de condiciones o de agentes económicos, las regiones tendrían un lugar en la acción del Estado.

La idea de la política territorial implícita en la noción de asentamientos humanos de la década de 1970 era “encaminada a la distribución racional de los centros de población en el territorio nacional, de tal manera que se reduzcan los problemas que generan las grandes concentraciones humanas y se aprovechen las ventajas naturales de las diversas regiones con que cuenta el país” (Presidencia de la República, 1976, página web). Aunque los “asentamientos humanos” como noción desapareció como denominación de la entidad administrativa encargada de la política territorial, la ordenación del territorio ha perdurado como ámbito de intervención.⁶ En efecto, en 1976 fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop) con el fin de “planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional” (Ley Orgánica de la Administración Pública, 1976, art. 37, fracc. II), así como de proyectar y vigilar la construcción de obras, caminos y puentes, aeropuertos, puertos, edificios y monumentos públicos, entre otros, de ocuparse de la coordinación de las juntas de mejoras materiales.

La responsabilidad de organizar la distribución de poblaciones estuvo acompañada de las capacidades para hacerlo, en especial, de la localización de infraestructura. Los cambios en la denominación de la entidad responsable que llegaron a partir de 1982 no fueron la única expresión de la pérdida de importancia en la agenda nacional. La marginalización del ordenamiento territorial, según Azuela (2008), se dio desde finales de 1970 cuando la dimensión territorial dejó de ser objeto de discusión. No obstante, el desequilibrio regional siguió preocupando: el Gobierno federal creó un programa integral de inversiones para el desarrollo rural y se generalizaron los convenios únicos para que la Federación organizara transferencias de recursos (Pardo, 1991).

La atención al desequilibrio territorial en la LGAH es mínima, pues lo económico queda desplazado por la atención a la población. La ley limitaba su objetivo a fijar normas para planear y regular la ordenación territorial de los asentamientos humanos y se refería a la distribución equilibrada de los centros de población como medio para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. La ley que con igual nombre la sucedió en 1993,⁷ retomaba esas nociones, salvo que utilizaba tanto la “ordenación” como el “ordenamiento”. Sus objetivos consistían, por un lado, en organizar la participación de los tres órdenes de gobierno para la “ordenación” y regulación de los asentamientos humanos a nivel nacional y, por el otro, fijar normas básicas para planear y regular el “ordenamiento” territorial de los asentamientos humanos.

Respecto a la posible confusión en el uso de estas nociones, Azuela (2008) identifica que el “ordenamiento”, que la ley define como “el proceso de distribución

6 Hasta 1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue la entidad responsable; de 1982-1992 fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y de 1992-2013, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). A partir de entonces es responsable la Sedatu.

7 Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el DOF el 21 de julio de 1993.

equilibrada y sustentable de la población [...]”, tiene el sentido de ser un orden de las cosas a las que se aspira, que difiere del sentido que le atribuye a ese término la LGEEPA en el momento en que se refiere al ordenamiento territorial. No se advierte que organizar los asentamientos humanos responda a un propósito de equilibrar el desarrollo de las regiones, sino a la distribución de las poblaciones en el territorio urbano. Azuela (2008) señala que la LGAH no logró establecer una visión territorial del desarrollo y que institucionalizó regulaciones de procesos de cambio físico del territorio en los centros urbanos. Para él, si bien la reforma constitucional por la que se creó el régimen de asentamientos humanos tenía por meta “lograr un desarrollo equilibrado del país”, en la práctica se privilegió la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Negrete (2008) señala que el centro de interés de la planeación territorial pasó de un concepto integral de todas las regiones hacia otro que priorizó a las ciudades.

Aunque en documentos de planeación, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1995, seguía mencionándose al ordenamiento territorial, este sector se redujo a lo relacionado con el desarrollo urbano. Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de 2001 restituyó un lugar en la agenda al territorio no urbano. Este programa concebía la ordenación del territorio como “[...] el proceso de toma de decisiones para maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de sustentabilidad” (Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 90), es decir, la política territorial se enfocaba en optimizar el potencial de cada territorio para reducir las disparidades entre ellos.

El objetivo de mitigar las desigualdades regionales dejó de ser presentado como exclusivo de la política regional, pese al programa. De acuerdo con Ruiz (2008), se dio una reestructuración regional más como producto del mercado que de la intervención estatal. Ello no significa que la acción del Gobierno con impacto regional estuviera ausente ni que cesara en su intento de modificar los desequilibrios regionales. Este autor reconoce una intervención diferenciada por región: la región petrolera y la del sur de México son las que presentan mayor intervención estatal con respecto a los estados fronterizos. En esa asimetría habría motivado numerosas iniciativas que, sin tener propósitos en materia de equilibrio interregional, tuvieron un impacto, a veces diferenciado, en el desarrollo de las regiones.

3.3. Fragmentación de la intervención federal en el territorio

La reestructuración del aparato público tuvo efectos en la acción en materia de ordenamiento territorial. Cuando surgió la política de asentamientos, fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de planear obras y proyectar el fomento y desarrollo de las regiones. Esta terminaría por concentrar amplios poderes en materia de planeación (Pardo, 1991; Flores, 1981) y desplazar de este ámbito al aparato burocrático de los asentamientos humanos (Azuela, 2008), como quedó plasmado en la Ley de Planeación de 1983. Las iniciativas del sector gubernamental del patrimonio y el fomento industrial se superpusieron a

la idea de concentrar la disposición de actividades en el territorio. Por un lado, se otorgaron estímulos a la instalación de industrias en zonas preferentes y establecieron zonas para el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. La exposición de motivos de este programa expresa con claridad la concepción de la política territorial de ese momento, así:

El país ha logrado importantes niveles en el ritmo del crecimiento económico, sin embargo, al concentrarse sectorial y regionalmente en un número reducido de ciudades del territorio nacional, ha generado graves desequilibrios estructurales reflejados en una desordenada creación y crecimiento de los centros de población, en la inadecuada distribución en el territorio nacional, en el crecimiento incontrolable del fenómeno de la migración [...] por lo que se proponía racionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional localizándolas en las zonas de mayor potencial (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979, p. 7).

Este tipo de medidas no fue aislado. Al hablar de los parques industriales, Garza (1992) propone un recuento de acciones de corte sectorial con incidencia potencial en la estructuración del territorio. Dada que esa enumeración se detiene en 1970, podrían agregarse otras acciones en materia de modernización de infraestructura (puertos, carreteras y aeropuertos que cobraron atención en la década de 1990) y las concernientes a la apertura e integración comercial. Pese a la dificultad para rastrear la inversión extranjera (Negrete, 2008) y, si bien la apertura comercial con Europa y América del Norte, así como las reformas legislativas que la acompañaron, no tuvieron un efecto significativo en la localización de algunas actividades económicas como la manufactura, lo cierto es que se desencadenaron procesos de concentración regional de actividades industriales todavía en curso (Trejo, 2017).

Otra intervención en el territorio fue la efímera política de Zonas Económicas Especiales (ZEE) del Gobierno de Peña Nieto (2012-2018), que buscaba regular la planeación, operación y establecimiento de algunas zonas para impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza, proveer servicios básicos y ampliar oportunidades en las regiones con mayor rezago (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).⁸ Por último, cuatro décadas de intervenciones federales con impactos territoriales no articuladas sugieren que los patrones de ocupación del territorio son resultado del concurso de circunstancias y de participación de actores empresariales, asociativos e internacionales, más que del pilotaje gubernamental. Sin llegar a esclarecer cómo esos actores han incidido en la configuración

8 De acuerdo con la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, esos propósitos se alcanzarían mediante el fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo, y una distribución adecuada del ingreso. Las ZEE fueron en principio Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas - La Unión (en Michoacán y Guerrero) y Coatzacoalcos (con impacto en Veracruz y el istmo de Tehuantepec). Luego, se establecieron otras en Progreso, Yucatán; en Salina Cruz, Oaxaca; Campeche y Tabasco. El reglamento de esta ley se publicó en el DOF del 30 de junio de ese año. Más adelante, se estableció la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, creada por decreto (DOF, 30 de junio de 2016) y cuyo reglamento se publicó el 29 de septiembre de 2017 en el DOF.

territorial actual, se plantea a continuación el rol que se ha conferido el Estado a sí mismo en este proceso.

4. Cacofonía planificadora sobre el territorio

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 anuncian una recuperación del tema territorial en la agenda nacional. Esta novedad no se da, sin embargo, en el vacío. Esta política territorial se inserta, como se ha señalado, en un ámbito de intervención conformado desde la década de 1930 y consolidado con la creación de la Sahop en 1976. Se trata de un ámbito de política configurado por la sucesión y acumulación de instrumentos y acciones concretas en el espacio administrativo de la Sahop-Sedue-Sedesol, hoy representado por la Sedatu, pero también marcado por acciones e instrumentos de política de otros espacios administrativos.

4.1. La inevitable tensión entre la planificación ambiental, rural y urbana

En 1988 la LGEEPA instauró el ordenamiento ecológico del territorio (OET), un instrumento de política que, con base en los atributos físicos, y con fines de cuidado y conservación, organizó la distribución de actividades en el territorio. La reforma a esta ley, acontecida en 1996, asignó a los ayuntamientos la competencia para elaborar programas locales de ordenamiento territorial, una potestad que, sumada a la que tenía respecto al desarrollo urbano de los centros de población, significó un fortalecimiento del poder de los municipios en materia territorial. Esa competencia, sin embargo, había sido raramente utilizada hasta hace algunos años y, de acuerdo con Azuela (2008), además de su subutilización, es el principal obstáculo del ordenamiento territorial debido a que la conciliación entre los instrumentos y prácticas de regulación del suelo urbano y rural propia del OET es una conciliación poco posible en la práctica.

El OET fue considerado en su origen como un proceso de programación de usos del suelo y manejo de los recursos naturales que buscaba el equilibrio ecológico y protección del ambiente. Aunque la ley de 1988 no ignoraba a los asentamientos humanos, no se establecían las bases para una armonización entre planeación urbanística y ordenamiento ecológico, aunque vale aclarar que este instrumento no estaba concebido para organizar todo el territorio. Se procuraba asignar los usos del suelo, es decir, definir una distribución de las actividades forestales, agropecuarias, en fin, de actividades primarias. Azuela (2008) advirtió en ese cambio el apoyo de los ayuntamientos en materia de ordenamiento territorial y un problema minúsculo: se trata de dos instrumentos concebidos para territorios diferentes cuya frontera, la urbano-rural, presenta la mayor dificultad de regulación de usos del suelo.

La reforma a la LGEEPA en 1996 no ignoró este problema de articulación. Como explica Álvarez (citado por Anta *et al.*, 2006), en el debate respecto a si las escalas del OET debían coincidir con las divisiones político-administrativas

(nacional, estatales y municipales) o bien, adoptar escalas basadas en otros criterios, como los recursos naturales y las sociedades humanas, la ley optó por conservar lo político-administrativo, pero en segundo plano. Así, el ordenamiento del territorio y el marino quedaron como competencia federal; el ordenamiento regional, que comprende una parte o todo el territorio de un Estado, como competencia estatal, mientras que los ordenamientos ecológicos locales correspondientes a una parte o al territorio completo de un municipio quedaron como competencia de los ayuntamientos. Los OET pueden comprender, además, varias entidades federativas y, en ese caso, intervienen los tres órdenes de gobierno en el marco de convenios de coordinación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 tuvo por objetivo impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente que, siendo cuidadoso del patrimonio natural, generase riqueza, competitividad y empleo. La línea de acción de este plan fue impulsar la planeación integral del territorio, entendida desde el ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial. Además, definió por meta un desarrollo regional y urbano sustentable y un OET en las regiones y circunscripciones políticas prioritarias y estratégicas, en especial, las vulnerables por el cambio climático (Gobierno de la República, 2013). La traducción de esos propósitos en instrumentos ha sido, sin embargo, lenta y laboriosa, en tanto que las consecuencias de su implementación son, por el momento, inciertas.

En relación con el OET, a junio de 2023, se habían expedido el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California de 2006, el Programa Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio de 2012, el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe, el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional Pacífico Norte, así como 17 programas estatales, 98 programas municipales y 35 regionales, como el Programa de la Subcuenca Nevado de Toluca, la región Pátzcuaro-Zirahuén en Michoacán o el corredor Cancún-Tulum. Ha sido una práctica difícil de implementar ante la participación de varios órdenes de gobierno, tal como ocurre con programas territoriales en las que se encuentran áreas naturales protegidas de jurisdicción federal y casos en los que la Semarnat se involucra con niveles de Estado y municipios en la elaboración e implementación de los planes OET locales.⁹

El régimen de propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) representa un reto más a la OET debido a la existencia de un ordenamiento territorial comunitario, promovido por la Comisión Nacional Forestal. Se trata de un “instrumento de planeación participativa sobre el uso del territorio, de acuerdo con su vocación, a corto, mediano y largo plazo, que fortalece las reglas internas y considera las necesidades de cada ejido y comunidad forestal para promover la silvicultura comunitaria” (Semarnat, 2022, p. 53). Entre 2019-2022 se introdujo esta planeación territorial en 1 590 396,2 hectáreas de 161 ejidos y comunidades del país (*Ibid.*). Sin embargo, algunos estudios en ejidos del estado de Campeche (Arteaga

9 A manera de ejemplo, véase el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de La Paz, Baja California Sur, publicado en el DOF del 4 de febrero de 2015 (Semarnat, 2015).

et al., 2014) han dado cuenta de las dificultades que este instrumento agrega al ya complejo sistema de organización del territorio.

La complejidad en la articulación de este fragmentado sistema de ordenamiento territorial no se limita a las tensiones entre lo urbano y ecológico, ni a las dificultades que suponen los regímenes de propiedad. La forma misma en la que está organizado el aparato gubernamental es una fuente de esa fragmentación. En 2021 la dependencia responsable de la política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores, presentó el *Atlas prospectivo territorial-industrial para la atracción de inversiones*, cuyo propósito era atraer inversiones en sectores económicos de alto valor agregado y en regiones específicas para potenciar el desarrollo económico, social, ambiental y urbano. Se reitera con ello que la acción del gobierno se concibe y despliega mediante una administración sectorizada, por lo que la sucesión de instrumentos de política con implicaciones territoriales es la expresión de concepciones del territorio ancladas en un sector específico: el ambiental, urbano, turístico, minero, industrial o agrario, sin ahondar, desde luego, en las doce regiones militares en las que tradicionalmente se encuentra dividido el territorio nacional, las 266 regiones en las que la Guardia Nacional distribuye su personal o la regionalización a la que hace referencia el acuerdo relativo al modelo de atención a la salud para el bienestar (Secretaría de Salud, 2022).

4.2. La ENOT o la estrategia de los grandes proyectos

La ENOT no ignoró la fragmentación ni la necesidad de articular todos esos instrumentos (Sedatu, 2021a), tampoco dejó de reconocer la “sectorización administrativa” y que cada gobierno, al producir sus propias políticas en sus territorios, genera instrumentos normativos desarticulados: “prevalece un sistema altamente complejo de instrumentos ejercidos desde distintas esferas del gobierno y de los tres órdenes, que incluso en ocasiones puede manejar conceptos diferentes para referirse a lo mismo” (Sedatu 2021b, p. 107). Sin erigir la armonización y articulación de esos instrumentos en objetivo, lo que la ENOT propone es: “Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de ordenamiento territorial” (Sedatu, 2021a, p. 25) e impulsar el desarrollo económico para reducir las brechas regionales a partir de una regionalización funcional del territorio desde seis macrorregiones y veinte sistemas urbano-rurales (Sedatu, 2021b).

A partir de 2022 el Gobierno federal se valió de instrumentos concretos para procurar la armonización entre planeación territorial y ENOT, como el Programa de Mejoramiento Urbano que subsidia la elaboración de instrumentos de planeación de niveles subnacionales de gobierno. No obstante, se trató de aspectos formales de los que difícilmente se pueden deducir consecuencias en los contenidos y orientaciones de la planeación territorial local que nos lleven a pensar en la implementación de una rectoría centralizada del ordenamiento territorial.¹⁰ En cambio, es posible identificar en esos mismos instrumentos una

¹⁰ Las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano en su vertiente Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial, menciona que dicho programa tiene una estrecha relación con dos de

cierta capacidad de armonización con respecto a los proyectos regionales prioritarios del Gobierno. En efecto, la restitución en la agenda nacional de la política territorial no se vale de la ENOT como su único ni principal vehículo, sino de los grandes proyectos de la Administración como vectores de la planeación regional.

El Programa de Mejoramiento Urbano, para 2023, incorpora como primer criterio de priorización para asignar el subsidio destinado a la elaboración de instrumentos de planeación de desarrollo regional, que las áreas en cuestión se encuentren en territorios que se localicen “en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal” (DOF, 30 de diciembre de 2022). Las disposiciones que rigen la intervención gubernamental sobre el territorio estarían valiéndose más de los proyectos estratégicos que de la ENOT como articuladores de las acciones concretas de esa intervención pública. Al organizar la acción de los Gobiernos subnacionales, esos proyectos estarían fungiendo como los verdaderos vectores de la rectoría estatal en materia de ordenamiento territorial.

Estos grandes proyectos están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en la sección de Economía, el que se establece un listado de proyectos categorizados de regionales. Entre ellos, consta el Tren Maya, con cerca de 1525 kilómetros de recorrido por cinco estados del sureste (Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo). Es considerado por el mismo plan como el más importante proyecto de infraestructura, de desarrollo socioeconómico y turismo de la Administración, orientado por un objetivo de desarrollo regional en la península de Yucatán. El Tren Maya tendría quince estaciones y una inversión de cerca de 150 mil millones de pesos mexicanos.

El segundo proyecto regional importante dentro del plan es el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, que busca conectar el istmo oaxaqueño y veracruzano mediante un Corredor Multimodal Interoceánico. El Gobierno busca impulsar el desarrollo de esta región con la modernización de la infraestructura en carretera y la red aeroportuaria con el ferrocarril, así como los puertos de Coatzacoalcos en Veracruz y Salina Cruz en Oaxaca para que puedan ofrecer servicios de carga, embalaje, servicios logísticos, entre otros, y competir en mercados mundiales. El proyecto prevé crear “polos de desarrollo para el bienestar” en 76 municipios de Oaxaca y Veracruz, con los que se espera contribuir a los objetivos de desarrollo en la región del Istmo de Tehuantepec.

También consta el Programa Zona Libre de la Frontera Norte, que prevé reducciones fiscales en el impuesto al consumo (IVA) y al ingreso (ISR) en 43 municipios de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, frontera con Estados Unidos. Por último, el plan contempla la construcción del Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en el estado de México, la rehabilitación de las refinerías, así como la construcción de otra en el puerto Dos Bocas, estado de Tabasco. Los programas y proyectos del Gobierno actual constan en la tabla 1:

los objetivos de la ENOT. Véase las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para los ejercicios fiscales 2022 y 2023 (DOF del 31 de diciembre de 2021 y DOF del 30 de diciembre de 2022).

Tabla 1
Programas y proyectos prioritarios del Gobierno federal, 2019-2024

Programas	Proyectos
<ul style="list-style-type: none"> · Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños, hijos de madres trabajadoras · Beca Bienestar Educación Básica · Beca Bienestar Educación Media Superior · Beca Bienestar Educación Superior · Producción para el Bienestar · Caminos Rurales · Canasta Básica de Alimentos · Crédito Ganadero a la Palabra · Desarrollo del Istmo de Tehuantepec · Fertilizantes para el Bienestar · Jóvenes Construyendo el Futuro · Atención Médica y Medicamentos Gratuitos · Mejoramiento Urbano · Pensión para Personas con Discapacidad · Pensión Universal para Personas Adultas Mayores · Precios de Garantía a Productores del Campo · Reconstruyendo Esperanza · Sembrando Vida · Tandas para el Bienestar · Zona Libre de la Frontera Norte 	<ul style="list-style-type: none"> · 100 Universidades Públicas · Construcción refinería Dos Bocas · Internet para Tod@s · Rehabilitación de Refinerías · Modernización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México · Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles · Plan Nacional de Energía Eléctrica · Plan Nacional de Gas y Petróleo · Rescate del Lago de Texcoco · Tren Maya

Fuente Plan nacional de desarrollo 2019-2024 (Gobierno de la República, 2019).

Se puede afirmar que la política territorial del actual Gobierno mexicano consiste en una territorialización que ha dejado de considerar los límites administrativos clásicos y transita a los territorios de los proyectos y gestión de los problemas. Los informes anuales del Gobierno federal parecen confirmar esta idea: la acción gubernamental regional está presentada bajo la noción de “proyectos regionales” y enumera los proyectos antes mencionados: Tren Maya, Programa de Desarrollo para el Istmo de Tehuantepec y el programa Zona Libre de las Fronteras Norte y Sur (Presidencia de la República, 2022). El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles ocupa una sección específica en el documento y aunque no es presentado como un proyecto de desarrollo regional, es un proyecto prioritario de infraestructura en un sector clave (*Ibid.*).

5. Conclusiones

Con el propósito de proveer elementos que permitan reconocer si luego de poco más de una década de instrumentos relacionados con la disposición de actividades en el territorio mexicano, la ENOT 2020-2040, lanzada por el Gobierno de México en 2021, puede ser considerada como un paso hacia a un régimen de gobernanza territorial diferente al que ha prevalecido en las últimas décadas en México. Este texto se propuso, mediante una revisión retrospectiva, identificar y analizar las características de la política territorial adoptada en este país a partir de la década de 1930. Dos cuestiones dieron lugar a

esta inquietud: 1) el propósito explícito de la ENOT de restituir al Estado la rectoría en el desarrollo territorial; y 2) la importancia que la Administración pública ha dado a una serie de proyectos inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo y calificados como prioritarios.

Se destaca que, si bien el componente territorial ocupaba un lugar central en la planeación de la década de 1930, esa concepción dejó su lugar a otra formulada desde una lógica sectorial. El desarrollo industrial, las cuencas hidrológicas, la infraestructura y el desarrollo económico fueron progresivamente más determinantes en la distribución territorial de actividades y personas. Desde los aportes académicos recientes sobre gobernanza territorial, se ha documentado que en México la superposición de instrumentos y planes de organización territorial no es una situación inédita. Sin embargo, son el resultado de una Administración pública sectorizada que se ha forjado a lo largo de décadas. Más que una política de Estado que impulse el desarrollo con base en lógicas específicas de cada territorio, la acción territorial, fragmentada y discontinua de la última década, corresponde a políticas territorializadas concebidas por el Gobierno federal de manera sectorizada. El deseado reposicionamiento del ordenamiento territorial como vector de una política más razonable del espacio se convirtió en un reto de mayor complejidad.

Para esclarecer si la ENOT será capaz de restituirle al Estado mexicano la rectoría de la política territorial, en especial, considerando la diversificación de instrumentos con impacto territorial, este artículo se interesó en el rol de los proyectos prioritarios en el desarrollo de las regiones. La importancia de estos proyectos en la acción pública y la narrativa gubernamental es plausible en el momento en que se analiza su Plan Nacional de Desarrollo, pero también, si se consideran los informes de gobierno, los programas de acción en el territorio y la narrativa del ejecutivo federal. Estos proyectos, a la luz de la acción gubernamental en materia de desarrollo regional y de política territorial, pueden sintetizarse en que el Estado mexicano hace frente a los desafíos de la política territorial y las inequidades interregionales, no a partir de una ENOT 2020-2040, sino con base en proyectos prioritarios que se perciben como los más aptos para inducir cambios estratégicos en el territorio. De ser cierta esta idea, México estaría transitando a una gobernanza territorial basada en proyectos prioritarios.

En síntesis, pese a los esfuerzos recientes por una política territorial, la perennidad de viejos instrumentos y las dinámicas burocráticas instaladas a lo largo de décadas comprometen la configuración de un nuevo modo de articular burocracias, clientelas, instrumentos y objetivos de política. La configuración de una gobernanza territorial por la que la ENOT 2020-2040 sea capaz de conducir todas esas voluntades, de animar las expectativas y de administrar los recursos disponibles para inducir un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país, parece todavía lejana, y estaría siendo desplazada por una forma de gobernar el territorio, pragmática pero poco innovadora, que podría denominarse “por proyecto”.

6. Referencias bibliográficas

- Anta, S., et al. (comp.) (2006). *Ordenamiento territorial comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. INE-Semarnat.
- Arteaga, M., Ayala, M., y Márquez, R. (2014). Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 289-308.
- Azuela, A. (2008). Distancias y disonancias del ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 509-535). Plaza y Valdés.
- _____. (1986). Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México. En Kaplan, M., *Estudios de derecho económico V*, (pp. 101-124). UNAM.
- Busto, K. (2022). *El Pacífico mexicano y sus transformaciones. Integración marítima y terrestre en la configuración de un espacio internacional, 1848-1927*. El Colegio de México.
- Carrière, J.-P. (2008). Découpage régional, aménagement du territoire et corrections des disparités territoriales de développement. En Larrue, C., y Melé, P., *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, (pp. 25-267). L'Harmattan.
- Connolly, P. (1999). Introducción. En Kuntz, S. y Connolly, P. (coords.), *Antologías de historia económica de México: Ferrocarriles y obras públicas*, (pp. 141-164). Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas - UNAM.
- Consejo de Ministros de Europa (1983). Carta europea de la ordenación del territorio. *Estudios territoriales*, 10, 162-164. <https://bit.ly/42RO34r>
- Delgadillo, J., y Torres, F. (2008). Introducción. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 23-52). Plaza y Valdés.
- Ferreira, H. (2008). Una política de desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 595-681). Plaza y Valdés.
- Flores, R. (1981). *Administración y política en la historia de México*. INAP.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. El Colegio de México.
- _____. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. El Colegio de México.
- _____. (1989). Introducción. *Una década de planeación urbano - regional en México, 1978-1988*, (pp. 9-24). El Colegio de México.
- Hassenteufel, P. (1998). Introduction au numéro spécial: Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la «crise de l'Etat-Providence ? In *Politiques et management public*, 16(3), 1-11.
- Hiernaux, D., y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México: un balance general. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 107-134). Plaza y Valdés.
- Hoffmann-Martinot, V., Balme, R., Garraud, P., & Ritaine, E. (1993). Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne), *Revue française de science politique*, 43(3), 435-468.

- Kuntz, S. (1999). Los ferrocarriles y la formación del espacio económico en México, 1880-1910. En Kuntz, S. y Connolly, P., (coords.), *Antologías de historia económica de México: Ferrocarriles y obras públicas*, (pp. 105-137). Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas - UNAM.
- López, F. (2005). Introducción a los significados de la ordenación del territorio. *Revista de Administración Pública*, 66, 213-230.
- Massardier, G. (2011). Aménagement du Territoire. En Pasquier, R., et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, (pp. 33-39). Science Po Les Presses.
- Molina, A. (1978). *Los grandes problemas nacionales*. Era.
- Monod, J., & De Castelbajac, P. (1973). *L'aménagement du territoire*. PUF.
- Negrete, M. (2008). *El centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*. El Colegio de México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2023). *Ordenamiento territorial. Marco conceptual*. Plataforma de Territorios y Paisajes Inclusivos y Sostenibles. <https://bit.ly/49J5DKo>
- Palacios, J. (1989). La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1978-1988. En Garza, G., (ed.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, (pp. 155-176). El Colegio de México.
- Pardo, M. (1991). *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México.
- Ronda, S., y Ugalde, V. (2008). Planeación urbana en la ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal, *Secuencia*, 70, 60-105.
- Ruiz, C. (2008). México. Rediseño estratégico: nuevas regiones de competitividad. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 209-235). Plaza y Valdés.
- Sánchez, G. (2002). *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana*. UAM-Azcapotzalco.
- Simoulin, V. (2007). La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. En Pasquier, R., Simoulin, V., y Weisbein, J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, (pp. 15-32).
- Torres, B. (1979). *Historia de la revolución mexicana 1940-1952. México en la segunda guerra mundial*. El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Geografía Norte Grande*, 47, 105-120.
- Ward, P. (1991). *México: una megaciudad: producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. Alianza.

Documentos normativos

- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1998). *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (1988). Diario Oficial de la Federación, 28 enero. <https://n9.cl/0z8pa>
- Departamento del Distrito Federal (1993). *Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California*. Diario Oficial de la Federación, 22 febrero. <https://n9.cl/q0l0d>

- _____ (1953). *Ley de Planificación del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre. <https://n9.cl/kl343>
- _____ (1952). *Decreto que modifica y deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 28 febrero. <https://n9.cl/u6vjoa>
- _____ (1942). *Ley que exime del impuesto sobre actividades mercantiles e industriales, a las industrias nuevas establecidas en el Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 15 diciembre. <https://n9.cl/nncf3s>
- _____ (1941). *Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que en materia de planificación y zonificación, competen a la Comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Públicas*. Diario Oficial de la Federación, 14 octubre. <https://n9.cl/72bw1>
- _____ (1933). *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California*. Diario Oficial de la Federación, 17 enero. <https://n9.cl/niu3s>
- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación, 12 julio. <https://n9.cl/nmq9e>
- _____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 20 mayo. <https://n9.cl/90nd3>
- Presidencia de la República (2022). *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022*. Gobierno de México.
- _____ (2016). *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 28 noviembre. <https://n9.cl/2t7tt>
- _____ (1976). *Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1977*. Legislatura de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates No. 49. <https://n9.cl/w3sku>
- Secretaría de Agricultura y Ganadería (1970). *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país*. Diario Oficial de la Federación, 5 diciembre. <https://n9.cl/ylbonf>
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1930). *Ley sobre Planeación General de la República*. Diario Oficial de la Federación, 12 julio. <https://n9.cl/vcpty>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu] (2021a). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040*. México: <https://n9.cl/gznrv>
- _____ (2021b). *Comunicado 418/2021 Pública DOF Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la Sedatu*. Prensa. México. <https://n9.cl/k2h6j>
- Secretaría de Desarrollo Social (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México. <https://n9.cl/oq4c5>
- _____ (1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Diario Oficial de la Federación, 21 julio. <https://n9.cl/twbqv>
- Secretaría de Gobernación (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Diario Oficial de la Federación, 29 diciembre. <https://n9.cl/7smhp>

- _____ (1976). *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 6 febrero. <https://n9.cl/vj1t9a>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). *Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. Diario Oficial de la Federación, 14 junio. <https://n9.cl/xrgju>
- _____ (2018). *Zonas Económicas Especiales*. México. <https://n9.cl/anzre>
- _____ (2016). *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales*. Diario Oficial de la Federación, 1 junio. <https://n9.cl/ufgle>
- _____ (1947). *Acuerdo por el cual se crea el Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales*. Diario Oficial de la Federación, 24 junio. <https://n9.cl/plf4gv>
- Secretaría de la Economía Nacional (1942a). *Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional, modificando en tal sentido el que autorizó la creación de Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario*. Diario Oficial de la Federación, 25 julio. <https://n9.cl/n40di>
- _____ (1942b). *Decreto por el cual se amplía el que autoriza la creación de los Consejos Mixtos de Economía Regional*. Diario Oficial de la Federación, 25 julio. <https://n9.cl/wyvcz>
- _____ (1941). *Ley de Industrias de la Transformación*. Diario Oficial de la Federación, 13 mayo. <https://n9.cl/todqe>
- Secretaría de la Presidencia (1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Diario Oficial de la Federación, 26 mayo. <https://n9.cl/aqdxq>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] (2023). *Ordenamientos ecológicos expedidos*. México. <https://n9.cl/gaqqe>
- _____ (2015). *Convenio de Coordinación que con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de La Paz, Baja California Sur, suscriben la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Estado de Baja California Sur y el Municipio de La Paz*. Diario Oficial de la Federación, 4 febrero. <https://n9.cl/mhj7ff>
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1996). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación, 13 diciembre. <https://n9.cl/qa8is>
- _____ (2022). *Cuarto informe de labores 2021-2022*. México. <https://n9.cl/0vctg>
- Secretaría de Obras Públicas (1976). *Secretaría de Obras Públicas 1970-1976*. México. Unidad Editorial de la Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1979). *Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación, 2 febrero. <https://n9.cl/6uxyt>

- Secretaría de Planeación y Presupuesto (1983). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 5 enero. <https://n9.cl/9ogm7l>
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE] (2021). *Comunicado No. 540 Presenta secretario Ebrard Atlas para atraer inversiones para el desarrollo económico, social, ambiental y urbano de México*, México. <https://n9.cl/l4htq1>
- Secretaría de Salud (2022). *Acuerdo por el que se emite el Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar (MAS-BIENESTAR)*. Diario Oficial de la Federación, 25 octubre. <https://n9.cl/x3sdv>

Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y reforma rural integral en Colombia: estudio de caso en Ovejas, Sucre¹

Plans for social regulation of rural property and integral rural reform in Colombia: a case study in Ovejas, Sucre

Yennifer Sánchez Díaz

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Antioquia, Colombia

Correo electrónico: yennifersanchezdiaz@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6670-3938>

Recibido: 3-agosto-2023. Aceptado: 5-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

Los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR) en Colombia permitirían la implementación de la reforma rural integral (RRI), componente esencial del Acuerdo de Paz. De manera puntual, se argumenta que el diseño institucional del POSPR de Ovejas, municipio del Departamento de Sucre, posibilitaría la ejecución de la RRI. La información de entrevistas a actores clave, la revisión de legislación nacional y la elaboración de matrices en un *software* muestran que, en esta localidad, los planes de incorporación de hectáreas al Fondo de Tierras y de entrega de títulos de propiedad fortalecen la participación comunitaria con equidad de género y garantiza el ordenamiento del territorio. No obstante, la suspensión paulatina a escala nacional de estos planes ha detenido el avance de la

¹ Este artículo contiene insumos de la tesis de grado titulada *La reforma rural Integral. Entre la suspensión y la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Estudio de caso del municipio de Ovejas, Sucre*, presentada para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Antioquia. La tesis se encuentra disponible en <https://n9.cl/u2ndx>.

reforma rural. Ovejas sería el único municipio que estaría cumpliendo con este punto del Acuerdo de Paz.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, adjudicación de tierras, Agencia Nacional de Tierras, políticas agrarias, títulos de propiedad, transformación del campo.

Abstract

The Plans for the Social Organization of Rural Property (POSPR) in Colombia would allow the implementation of the Integral Rural Reform (RRI), an essential component of the Peace Agreements. Specifically, POSPR's institutional design in Ovejas (a municipality in the Department of Sucre) would enable the implementation of the RRI. Information from interviews with key actors, the review of national legislation, and the use of software to elaborate databases show that, in this locality, plans to incorporate hectares into the Land Fund and the delivery of land titles strengthen community participation with gender equity and guarantee territorial planning. However, the gradual suspension of these plans at the national level has halted the progress of rural reform. Ovejas would be the only municipality complying with this point of the Peace Agreements.

Keywords: Peace Agreement, land adjudication, National Land Agency, agrarian policies, land titles, rural transformation

1. Introducción

En 2016 se firmó el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acuerdo de Paz, de ahora en adelante) entre delegaciones del Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), tras un conflicto armado nacional que se extendió por más de cinco décadas. El documento final del acuerdo aborda seis temas considerados trascendentales para la superación del conflicto. El primero de ellos² es la necesidad de una reforma rural integral (RRI) que, acogiendo gran parte del diagnóstico y las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015), busca sentar las bases para una revolución del campo, con condiciones de bienestar para la población, que contribuya a la construcción de una paz a largo plazo, en especial, en aquellos territorios en los que la violencia fue bastante crítica (Acuerdo de Paz, 2016).

La misión establecía que había siete cuellos de botella que impedían la evolución del sector agrario y rural a escala institucional. Entre ellos, escasa presencia del Estado en territorio; instancias administrativas débiles para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y del desarrollo rural; poca articulación del nivel central para el diseño de la política rural y provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural. Propusieron, entonces, una política pública que canalizara el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) y así, atender la informalidad, el desorden y la inseguridad jurídica que caracterizaban

2 Los otros cinco puntos del Acuerdo de Paz fueron: la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y los mecanismos de refrendación del acuerdo.

la tenencia de la tierra. Esto incluye la creación de una entidad administradora de predios rurales de la nación como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), una entidad a cargo de instrumentos operativos y financieros como el Fondo de Tierras, junto con la implementación de un procedimiento único.

La RRI, conforme al Acuerdo de Paz (2016), posee tres componentes centrales: un Fondo de Tierras que distribuirá de forma gratuita la tierra a campesinos y comunidades rurales afectadas por la violencia o con tierra insuficiente, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que buscan transformar el campo y conectarlo equitativamente con las ciudades; y los planes nacionales que apuntarían a superar la pobreza y cerrar las brechas entre campo y ciudad. No obstante, quedaba duda de cuál sería el mecanismo articulador de los tres componentes. La respuesta se encuentra en una política de OSPR que requiere de una revisión histórica de cómo se han asignado y legalizado los derechos y tenencia de la tierra en todo el país (Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015).

El documento fundante de esta política fue el Decreto Ley 902 de 2017, en el que se establecen las medidas que facilitarían la implementación de la RRI, entre ellas, el OSPR a partir de varias herramientas institucionales de planeación e intervención territorial como son los POSPR. Los lineamientos, metodología, reglamento, orientaciones y modificatorias se han materializado en resoluciones posteriores. En esta política fue necesaria la gestión y administración de las tierras mediante la ANT que ya había sido creada en 2015 mediante Decreto 2363. La ANT, reemplazo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), incorporó un nuevo y novedoso enfoque en la política de tierras en el que los principios, el aparataje estatal y los programas estarían dirigidos a la distribución justa de la tierra en sectores vulnerables.

Para la ANT, el OSPR sería implementado mediante los POSPR bajo un enfoque de atención por oferta. Este proceso se llevaría a cabo de manera planeada, articulada y participativa, aplicando el procedimiento único estipulado por el Decreto Ley 902 de 2017, que unifica las distintas pretensiones de un predio en un solo trámite administrativo. Los POSPR, según el artículo 2 de la Resolución 740 de 2017, son los “instrumentos de diagnóstico y planificación, mediante los cuales la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, de manera integral y por unidades de intervención”. Entonces, los POSPR son necesarios para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica, al ser “parte de la instrumentalización para el cumplimiento de las disposiciones pactadas en el punto 1.1. sobre acceso y formalización de tierras y gestión del suelo rural” (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2019, p. 36).

El *Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019* expuso que, de los 98 municipios priorizados y seleccionados para el POSPR en 2017 en todo el país, 43 fueron programados para intervención en 2018 ante la falta de presupuesto. De esos 43, solo 12 POSPR fueron aprobados y uno se encontraba en la fase de implementación: el de Ovejas (PGN, 2019). La suspensión paulatina de los POSPR supone una grave afectación a la implementación de la RRI y el Acuerdo de Paz, ya que incide en la poca efectividad de la política pública en materia de acceso y formalización de tierras, en el bajo porcentaje de sujetos de ordenamiento inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). Además, obstaculiza la adjudicación de baldíos y bienes fiscales a campesinos sin tierra, en tanto que demora la aprobación de la línea especial de crédito de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y dificulta el cumplimiento de las iniciativas que quedaron contempladas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PNG, 2019).

En este artículo se presentan los resultados de una investigación de campo que procuró un análisis de la dimensión institucional del POSPR de Ovejas entre 2017-2021. En este lapso ocurrió la elaboración e implementación de dicho plan en el municipio. Se sostiene que el POSPR de Ovejas permite que la RRI sea implementada y, por tanto, que dicho punto del Acuerdo de Paz se estaría cumpliendo, al menos, en este sector de la geografía local. Se eligió a este municipio de la sabana del Caribe colombiano por dos razones. La primera, porque fue uno de los 170 municipios seleccionados para llevar a cabo los PDET.³ En segundo lugar, debido a que fue el primer lugar del país donde se realizó y ejecutó al 100 % el catastro multipropósito (Presidencia de la República, 2019), censo que brinda información predial para la elaboración del POSPR. Además, brinda seguridad jurídica de la tierra, fortalece la recaudación de impuestos, permite el ordenamiento territorial y la planeación socioeconómica.

Una vez formulado y aprobado el POSPR, su implementación estuvo a cargo del PTDR y de su socio estratégico, la Corporación Opción Legal. En una intervención que tuvo una duración de 26 meses, el municipio fue el primer escenario del desarrollo de las medidas sobre acceso y formalización de tierras contempladas en la RRI, un amplio equipo de profesionales se desplegó en el municipio para adelantar por primera vez la atención masiva por oferta de la ANT, siguiendo la metodología del barrido predial y bajo los estándares del catastro multipropósito (Sánchez, 2022, p. 29).

Ovejas es un ejemplo de cómo la RRI y su POSPR pueden estar interconectados, es decir, la implementación del POSPR incide de forma directa en el cumplimiento de los componentes de la RRI, siendo el primero el mecanismo articulador del segundo. Mediante la implementación del POSPR se avanza en el Acuerdo de Paz, se supera el conflicto y la violencia armada en Ovejas y en la región de los Montes de María, siendo esta la garantía manifiesta de los derechos

3 Fue elegido para el PDET en función de los niveles de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas

de propiedad de las mujeres, quienes ahora pueden ser propietarias porque se reconoce la economía del cuidado como una forma de uso del predio y acorde con la puesta en marcha del Fondo de Tierras. Este artículo aporta al análisis de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y del impacto de la calidad de vida de la población rural una vez firmado el Acuerdo de Paz.

1.1. Metodología

Los hallazgos se obtuvieron mediante una metodología mixta con un diseño de triangulación concurrente, a partir de: 1) entrevistas semiestructuradas dirigidas a catorce líderes y lideresas de los once corregimientos que conforman el municipio y a cinco funcionarios de distintas organizaciones. Estas incluyen a Tetra Tech International Development (consultora que sistematizó la experiencia piloto del PSOPR en Ovejas), Corporación Opción Legal (empresa que brindó asesoramiento legal para el plan) y la alcaldía municipal. Las entrevistas se llevaron a cabo en 2021, con actores clave que lideraron el proceso de construcción del POSPR desde la sociedad civil y el ámbito institucional. Para ello, se enviaron solicitudes escritas que fueron aceptadas y cada entrevista se realizó de manera virtual. Aunque se cuenta con el consentimiento informado para utilizar la información suministrada, no se tiene autorización para divulgar los nombres de las personas entrevistadas.

Las entrevistas permitieron contrarrestar los datos y detalles del proceso de construcción del POSPR, conocer la percepción de la sociedad civil y estudiar la primera etapa de la fase de implementación (barrido predial) de dicho plan desde el análisis de redes o de relaciones entre participantes, en especial, desde los indicadores de densidad y centralidad de grado. El primero “es considerado una medida de cohesión entre los actores de la red” (Aguilar, *et al.*, 2017, p. 78), mientras que el segundo, el de centralidad, se refiere al “número de otros actores a los cuales este está conectado” (*Ibid.*, p. 84). La centralidad se mide en una escala de 0 a 1, escala en la que estar cerca del 0 sugiere menor centralidad y cerca de 1 mayor grado de centralidad.

En un segundo momento, se revisó el documento de formulación del POSPR de Ovejas, disponible en internet.⁴ Se solicitó a la ANT, mediante derecho de petición, que compartiera la actualización y los resultados alcanzados a diciembre de 2020. La ANT suministró la respectiva información en tres páginas de resultados y once documentos de actualización del plan. Por último, se elaboraron dos matrices: la primera, una asimétrica⁵ de redes, construida con base en los datos suministrados por los entrevistados y con el apoyo del *software* Ucinet, que

4 Véase https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/20180528_Plan_Ordenamiento_Ovejas_VF.pdf

5 Para el análisis de los indicadores de densidad de la red y centralidad de grado se realizó en Ucinet una matriz asimétrica, es decir, que no tiene igual cantidad de filas y columnas. En este caso, las columnas son las unidades de intervención y las filas son los actores institucionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, espacios de participación y organizaciones comunitarias. Después, se analizó cada indicador de acuerdo con la relación entre filas y columnas y viceversa.

permite el reconocimiento de los actores presentes en la implementación del plan, la densidad, filiación y centralidad de la red. La segunda, una matriz analítica con la que, al identificar los componentes de la RRI, se los pudo relacionar con los resultados alcanzados por el POSPR y los hallazgos de las entrevistas.

En relación con los contenidos, este artículo se estructura en cuatro acápitales. En el primero se esbozan algunos elementos del neoinstitucionalismo económico, en especial, de la propuesta teórica sobre análisis de desarrollo institucional (ADI) de Elinor Ostrom. En la segunda parte se exponen los hallazgos del diseño institucional del POSPR de Ovejas a partir de la arena de acción (situaciones y participantes), variables exógenas (condiciones, atributos y reglas), interacciones (por densidad y por centralidad) y resultados del plan. En la tercera parte consta en análisis de cómo el POSPR de Ovejas es el mecanismo articulador de la RRI. Para ello, se comparan los tres componentes de la RRI, las metas del Acuerdo de Paz y los logros del POSPR entre 2017-2021. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Marco teórico: neoinstitucionalismo económico y análisis de desarrollo institucional

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, las instituciones dotan de sentido a la economía. Bajo este enfoque, desempeñan un rol fundamental al establecer disposiciones, normas, leyes, planes y procedimientos, así como al influir en valores y costumbres que pueden influenciar en el ámbito económico. No menos importante es que deben ajustarse al contexto específico y adaptarse a cualquier condición o escenario que garantice el cumplimiento de los intereses de los individuos. Así, “no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino es a las instituciones a las que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad” (Roth, 2007, p. 39).

Una de esas instituciones es el Estado, que, mediante variados instrumentos, órganos y programas, da sentido a la política económica, la competencia de mercado, los derechos de la propiedad, los costos, entre otros aspectos. Una de las exponentes de esta idea es Ostrom (2015), quien, mediante su análisis de desarrollo institucional (ADI), ofrece elementos de rigor que permiten comprender cómo las instituciones afectan la cooperación y gestión de los recursos, así como en la función promotora o restrictiva de las reglas institucionales. Según Eslava (2010, p. 110):

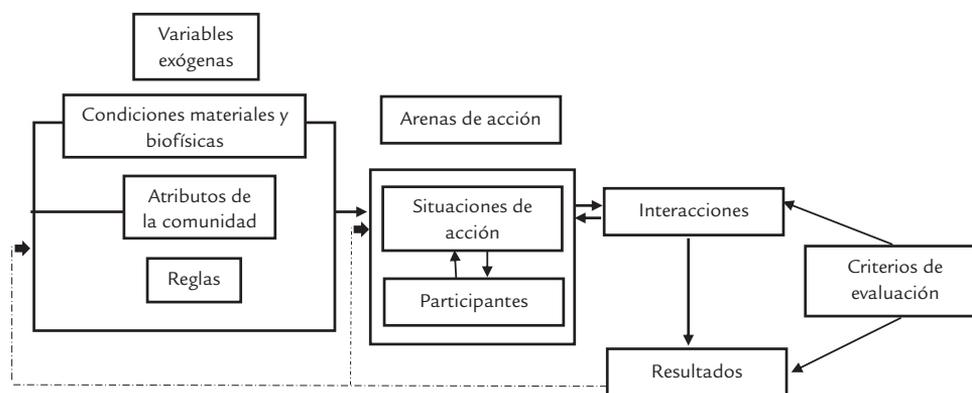
Tales cuestiones del análisis institucional toman los matices que impone la política pública específica (objetivos, instrumentos, resultados), pero mantienen el común de categorías analíticas (diseño, acuerdo o cambio institucional, poder e intereses de los actores) que permiten análisis comparativos, aprendizaje social y mejoramiento de los procesos de toma de decisiones.

El neoinstitucionalismo económico aplicado al estudio de las políticas públicas permite, en primer término, analizar el rol de las instituciones en la agenda, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En el caso puntual de la elaboración e implementación de una política pública, nos permite ver cómo funciona la capacidad administrativa, las disposiciones, actores en escena y dificultades. En segundo lugar, del neoinstitucionalismo económico emanan las decisiones y disposiciones de los funcionarios públicos, lo cual, desde el ADI de Ostrom (2015), revelaría las situaciones complejas e inciertas del diseño institucional, la participación comunitaria, gobernanza local, tenencia de la tierra y los derechos de la propiedad, esta última entendida desde los recursos comunes.

De acuerdo con el gráfico 1, el ADI se estructura a partir de la arena de acción que contiene, a su vez, dos holones: una situación de acción y los participantes. La situación de acción se refiere a ese “[...] espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian, bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan los unos a los otros o luchan” (Ostrom, 2015, p. 52). Esta arena se caracteriza por siete variables: características de los participantes (sean individuales o colectivos), posiciones, resultados potenciales, vínculos entre acción y resultado, control que ejercen los participantes, clases de información generada y, los costos/beneficios asignados a las acciones y resultados. El segundo holón se refiere a los participantes que interactúan en esa situación de acción, con sus desafíos y retos.

Gráfico 1

Propuesta de Ostrom sobre análisis de desarrollo institucional (ADI)



Fuente: Ostrom (2015, p. 53).

La arena de acción se encuentra afectada por las variables exógenas, es decir, por todas las condiciones materiales/biofísicas del entorno, los atributos de la comunidad y las reglas. Para Ostrom (2015), tales condiciones pueden afectar o cambiar la situación de acción, tales como las limitaciones y restricciones. Por su parte, los atributos deben ser claros y definidos, mientras que las reglas hacen referencia al entendimiento de los participantes acerca de las prescripciones

obligatorias que les indican qué acciones o resultados se imponen sobre los demás, qué reglas están permitidas o cuáles se prohíben. Vale resaltar que de las situaciones de acción dependerá la interacción entre participantes. El ADI ofrece un marco común para evaluar los resultados alcanzados mediante criterios como la eficiencia económica, equidad, adaptabilidad, resistencia junto con robustez, responsabilidad, conformidad con la moral general y necesidad de acuerdos.

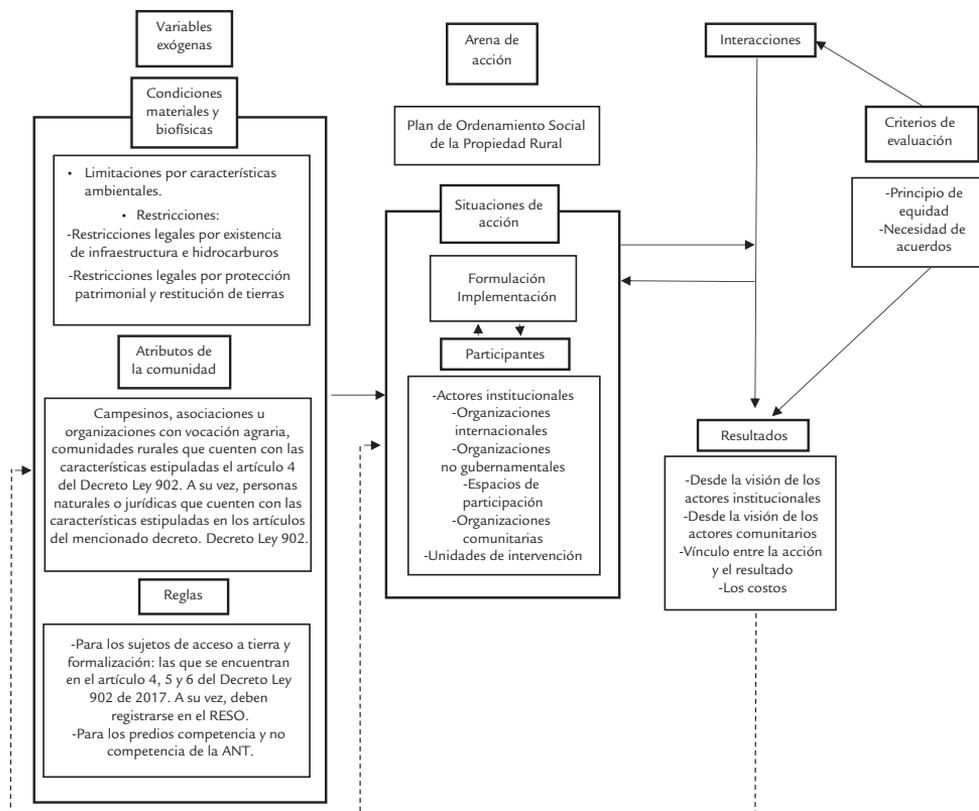
Pese a que el modelo de Ostrom ha sido cuestionado por su idealización, porque pasa por alto la desigualdad o la conflictividad entre actores (Buck, 1985; Anderson y Leal, 2001), lo cierto es que permite dilucidar el rol de las instituciones (estrategias, órganos y normas) que, en el caso de la presente investigación, fueron creadas para la política de OSPR. El encuadre del ADI resulta útil porque destaca que dentro de las instituciones existen reglas por cumplir, interacciones entre actores y condiciones materiales problemáticas que conducen a resultados concretos. Esto permite construir aprendizajes tanto teóricos como prácticos esenciales para la toma de decisiones públicas.

3. Hallazgos del POSPR de Ovejas

A partir de las entrevistas realizadas, del documento de formulación del plan, de los once documentos de actualización del plan suministrados por la ANT y de los resultados alcanzados hasta diciembre de 2020, fue posible realizar un análisis institucional del POSPR de Ovejas. En relación con la propuesta de Ostrom (2015), el POSPR de Ovejas constituye la arena de acción, siendo un componente esencial de la política pública. Esta arena incluye, en su primer holón, dos situaciones de acción: las fases de formulación e implementación del plan, entendidas desde el artículo 3 de la Resolución 740 de 2017 de la siguiente manera:

- **Fase de formulación:** comprende las etapas de alistamiento y elaboración del POSPR. En la primera etapa, se llevó a cabo la recolección y análisis de la información secundaria, el acercamiento institucional y comunitario, el diagnóstico territorial y predial, además de la instalación de rutas de atención de la ANT. En la segunda etapa, se realizó la construcción, socialización y aprobación del POSPR.
- **Fase de implementación:** conformada por tres etapas. La primera involucra el desarrollo del barrido predial siguiendo la metodología del catastro multipropósito, que consiste en visitas a todos los predios para recolectar información física, jurídica y social de cada uno. La segunda etapa abarca la actualización del POSPR, la consolidación del RESO, el registro de inmuebles rurales y la socialización de dicha actualización. Además, se inician las actuaciones administrativas mediante el procedimiento único, que incluye la apertura del trámite administrativo, la etapa probatoria, presentación de resultados y cierre del trámite. La última etapa consiste en el mantenimiento y evaluación.

Gráfico 2
ADI del POSPR del municipio de Ovejas



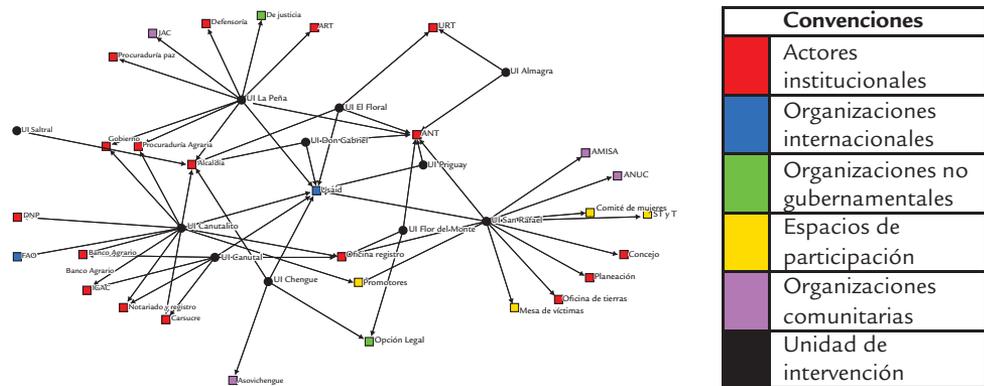
Fuente: elaboración propia (2021).

En el segundo holón del ADI de Ostrom están los participantes. Entre los actores reconocidos por las personas entrevistadas en la fase de formulación del POSPR, clasificados en seis categorías, constan, sobre todo: los actores institucionales (alcaldía, ANT, Procuraduría Agraria, gobernación, Oficina de Registro), las organizaciones internacionales (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [Usaid]), organizaciones no gubernamentales (Corporación Opción Legal), los espacios de participación (promotores comunitarios, comités de mujeres, Semilleros de la tierra y el territorio), las organizaciones comunitarias (juntas de acción comunal, la Asociación de Víctimas de Chengue [Asovichengue]) y las unidades de intervención (once en total).

En relación con las interacciones, el gráfico 3 revela que la ANT es el actor institucional más reconocido por los entrevistados. También es la entidad rectora nacional encargada de gestionar y regular el acceso, tenencia y titularidad de la tierra, cuyas políticas se materializan a escala local mediante unidades de intervención. Cada unidad es considerada un área geográfica sobre la cual recaen las acciones y medidas durante el barrido predial y que ha sido definida en función de

criterios técnicos (físicos, sociales y jurídicos), las condiciones de seguridad y de concertación comunitaria. Así, cada unidad está representada por el corregimiento, subdivisión administrativa del municipio. En Ovejas hay once corregimientos, por ende, hay once unidades de intervención que, según el cronograma de actividades, tuvo el siguiente orden: Canutalito, Canutal, Flor del Monte, San Rafael, La Peña, El Floral, Almagra, Pijiguay, Don Gabriel, Salitral y Chengue. El mapa de participantes e interacciones consta a continuación:

Gráfico 3
Actores con incidencia en el POSPR de Ovejas



Fuente: elaboración propia (2021).

Respecto a los indicadores de densidad, la presencia de los actores institucionales para los actores comunitarios disminuye mientras avanza el cronograma. Así, en Canutalito y Canutal los actores comunitarios reconocieron a nueve y cinco actores institucionales, en tanto que en Chengue y Salitral solo se identificarían a cuatro y a uno, de forma respectiva. Pese a ello, el gráfico 3 revela que los actores institucionales son variados (alcaldía, Oficina de Registro, Procuraduría Agraria, Gobernación de Sucre, entre otros), que las unidades de intervención son reconocidas y que los espacios de participación se han fortalecido con la presencia de promotores comunitarios, comités de mujeres, junto con los Semilleros de la tierra y el territorio.

Por otro lado, la densidad por red en columnas indica que las unidades de intervención tienen el 81 % de reconocimiento, mientras que, en la densidad por filas, es decir, de los actores institucionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, espacios de participación y organizaciones comunitarias, es del 70 %. Ambos datos se consideran buenos, ya que, del 100 % de posibilidades de que todos los seis grupos de actores estén articulados entre sí, el 81 y 70 %, de forma respectiva, son reconocidos por las personas entrevistadas. Se puede afirmar, por tanto, que en el proceso de elaboración del POSPR de Ovejas la conexión entre todos los actores involucrados fue buena.

En relación con la centralidad de grado (número de actores conectados), organizaciones internacionales como la Usaid tienen un alto grado de reconocimiento, con un indicador de 0,167 %, de manera que no solo las entidades públicas tuvieron una fuerte injerencia durante el proceso de elaboración del POSPR. El dato de Usaid se encuentra por encima del grado obtenido por actores institucionales como la ANT, la alcaldía y la Oficina de Registro con indicadores de 0,146, 0,125 y 0,083, de forma respectiva. No por eso se deja de reconocer dicha importancia. Los resultados de la centralidad de grado siguen a continuación:

Tabla 1

Centralidad de grado por columnas según el reconocimiento de los actores comunitarios

Actor	Grado
Usaid	0,167
ANT	0,146
Alcaldía	0,125
Oficina de Registro	0,083
Gobernación	0,042
Procuraduría Agraria	0,042
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	0,042
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	0,042
Notariado y Registro	0,042
Unidad de Restitución de Tierras (URT)	0,042
Banco Agrario	0,042
Opción Legal	0,042
Promotores	0,042
Mesa víctimas	0,021
Planeación	0,021
Consejo	0,021
Oficina de Tierras	0,021
Procuraduría Paz	0,021
Defensoría	0,021
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	0,021
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	0,021
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	0,021
Justicia	0,021
Semilleros de la tierra y el territorio	0,021
Comité de mujeres	0,021
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)	0,021
Juntas de Acción Comunal (JAC)	0,021
Asociación de Víctimas de Chengue (Asovichengue)	0,021
Asociación de Mujeres Influyentes de San Rafael (Amisa)	0,021

Fuente: elaboración propia (2021).

Los resultados de la tabla 1 se encuentran en sintonía con la formulación del POSPR de Ovejas (2018), en el cual la ANT y la Usaid, con antelación, firmaron una carta de intención y de compromiso en la que la entidad nacional reconoció el trabajo que la organización internacional venía realizando desde 2013 en Ovejas mediante un programa de tierras y desarrollo rural. La Usaid aportaría apoyo al POSPR en materia de tierras, propiedad, apoyo técnico y logístico. De allí que los entrevistados reconozcan a la Usaid como parte del proceso, pero también, de la ANT.

Ahora bien, en relación con las variables exógenas que afectan la arena de acción según Ostrom (2015), el OSPR de Ovejas posee algunas condiciones materiales, entre ellas:

- Limitaciones por características ambientales: cuerpos de agua y algunas pequeñas zonas con riesgo por remoción y erosión en el municipio.
- Restricciones legales por infraestructura pública y explotación de hidrocarburos: en el área rural del municipio hay vías tipo 3 y 4, principalmente, sin pavimentar y de una sola calzada. Según la Agencia Nacional Minera, hay explotación de hidrocarburos en Canutal y Canutalito, están vigentes cuatro títulos mineros y una línea de gaseoducto de la empresa Promigas.
- Restricciones legales por restitución de tierras: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas estableció ocho zonas microfocalizadas para intervenir prioritariamente y ejecutar el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto. A corte de diciembre de 2017, cerca de 253 solicitudes fueron inscritas en el Registro de Predios Despojados y Abandonados y 44 procesos cuentan con sentencia proferida de un juez de restitución. Estos casos no serán atendidos por la ANT.

El acceso y formalización de la tierra en Oveja es aplicable a campesinos, asociaciones u organizaciones con vocación agraria, comunidades rurales que cuentan con las características estipuladas el artículo 4 del Decreto Ley 902 (sin tierra o con tierra insuficiente, que participen en programas de asentamiento y reasentamiento, se prioriza a la población rural victimizada). También es aplicable a personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o tierra insuficiente que cumplan con los requisitos 5 y 6 del mencionado decreto (un patrimonio que no supere cierto valor, no ser beneficiario de algún programa de tierras del Estado, no ser propietario de predios rurales o urbanos, no estar judicializado, entre otros). Estos serían los atributos de la comunidad, de acuerdo con lo establecido por Ostrom (2015).

Sin embargo, también se encuentran las reglas (variable exógena) para aquellos sujetos de acceso a tierra y formalización, y para determinar los predios competencia y no competencia de la ANT. En el primer caso, los requisitos se encuentran en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902. A su vez, es indispensable que estas personas se registren en el RESO. En el segundo caso, para determinar los predios competencia y no competencia de la ANT se identificaron los siguientes criterios:

- Propiedad privada formal o consolidada.
- Propiedad privada con proceso en la URT.
- Predio a nombre de la nación con proceso en la URT.
- Predio se encuentra inscrito en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas.
- Por definir (folio de matrícula inmobiliaria antiguo).
- Identificación de predios en zonas de restricción legal.
- Imposibilidad de localización de los titulares.

Ahora bien, en relación con la información suministrada por la ANT sobre la formulación del plan de Ovejas, se determinó que el plan piloto integró al catastro multipropósito con el OSPR. El POSPR: “Fue implementado por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural-PTDR de USAID y la Agencia Nacional de Tierras-ANT, quienes para el año 2017 iniciaron la etapa de alistamiento de la fase de formulación del POSPR. Dicha fase finalizó con la aprobación del POSPR mediante Resolución 1819 del 28 de mayo de 2018” (información entregada por la ANT el 11 de noviembre de 2020). En esta fase se identificaron los casos de competencia de la ANT, para un total de 2829. De ellos, 2335 pertenecen a la Dirección de Acceso a Tierras y 494 a la Subdirección de Seguridad Jurídica como se aprecia en la tabla que sigue:

Tabla 2

Procesos misionales objeto de atención por oferta ANT en la fase de formulación

Proceso misional	Número de casos en trámite	Número de casos identificados
Adjudicación de baldío a persona natural	57	2100
Adjudicación de predios ocupados - regularización	91	235
Total, procesos misionales - Dirección de Acceso a Tierras	148	2335⁶
Formalización	114	494
Clarificación	11	0
Total, procesos misionales - Subdirección de Seguridad Jurídica	125	494

Fuente: ANT (2018).

De acuerdo con la ANT (2020), entre enero y noviembre de 2018, se llevó a cabo la fase de implementación, en la que se levantó información espacial, social y jurídica de las unidades de intervención (corregimientos) y se identificaron

⁶ Este número incluye los 91 casos en trámite ante la ANT.

5754 predios, el diligenciamiento de 2917 formularios de inscripción de sujeto de ordenamiento y la elaboración de los anexos del catastro de 5754 predios en Ovejas. El procesamiento de esta información permitió que en agosto de 2019 el Gobierno colombiano realizara la entrega de 1058 títulos de propiedad, equivalentes a 1936 hectáreas, a las familias de este municipio.

De los títulos de propiedad entregados, 763 corresponden a la adjudicación de terrenos baldíos a personas naturales y 295 como parte de la formalización de predios privados. De los baldíos adjudicados, 627 fueron para mujeres cabeza de familia o con pareja (82 % del total), mientras que, de los 295 títulos de formalización de predios privados, 140 fueron para mujeres (47 % del total) (Presidencia de la República, 2019). En mayo de 2020, el presidente de Colombia realizó una segunda entrega de 344 títulos de propiedad rural. Así, el municipio ha recibido 1402 títulos de propiedad equivalentes a 2605 hectáreas, de los cuales, 788 títulos beneficiaron a mujeres y 614 a hombres (ANT, 2020). No obstante, el procedimiento único continuaría hasta 2020, tal y como se sintetiza en la tabla 3:

Tabla 3
Resultado del trámite administrativo del procedimiento único a corte de agosto de 2020

Estado del trámite administrativo	Subdirección de Seguridad Jurídica	Subdirección de Acceso a Tierras	Subdirección de Administración de Tierras	Total
Títulos entregados públicamente	408	964	0	1372
Títulos del Fondo Nacional Agrario entregados públicamente	0	30	0	30
Títulos pendientes de entregar públicamente	63	10	0	73
Títulos en proceso de notificar y registrar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	0	119	0	119
Contratos de uso en proceso de firma de beneficiario	0	0	265	265
Casos para exposición pública	52	99	0	151
Casos con registro de apertura pendiente de registro	0	20	0	20
Casos que requieren actividad en otra entidad	93	173	0	266
Casos archivados/negados	132	34	0	166
Casos en estudio	57	225	115	397
Traslados competencia	15	61	12	88
Total	820	17050	392	2917

Fuente: ANT (2018).

Según la ANT (2020), en el período 2020-2021 se pondría en marcha el proyecto “Ovejas fase dos”, con el objetivo de atender los requerimientos pendientes en aras de cerrar la atención por oferta, consolidar el plan y empezar la fase de mantenimiento. Así, se programó a diciembre de 2021 la entrega de cerca de 600 títulos más. En relación con los costos del POSPR, destaca la inversión de la Usaid, muy por encima de la financiación de la ANT, tal como se proyectó en la inversión que consta en la tabla 4.

Tabla 4
Proyección de los costos de la implementación del plan

Rubro	Financiación	Total (en pesos colombianos)
Implementación barrido predial masivo	Usaid	1 734 161,858
Participación institucional comunitaria	Usaid	28 803 040
Proceso de actualización del POSPR	ANT	175 592 331
Socialización del POSPR	ANT	56 488 950
Total		1 995 046,179

Proceso misional	N.º de casos en trámite	N.º de casos identificados	Valor unitario (en pesos colombianos)	Valor total (en pesos colombianos)
Adjudicación de baldío - persona natural	57	2100	1 075 000	2 318 775,000
Adjudicación de predios ocupados-regularización	91	235	1 075 000	252 625 000
Total, proceso misional Dirección de Acceso a Tierras	148	2335	0	2 571 400,000
Formalización	114	494	1 075 000	653 600 000
Clarificación	11	0	1 075 000	11 825 000
Total, proceso misional Subdirección de Seguridad Jurídica	125	494	0	665 425 000
Total, presupuesto del POSPR de Ovejas				5 231 871,179

Fuente: ANT (2018).

Por último, en los resultados del ADI se identificaron las perspectivas tanto de los actores comunitarios como institucionales. Para los primeros, el barrido predial no se realizó en todo el municipio, solo se titularon predios baldíos de los centros poblados de los corregimientos y, en menor medida, en los predios del rural disperso que, al estar en común, proindiviso (propiedad compartida entre dos o más) y posesión (o tenencia) presentan mayores conflictos. La entrega de

títulos no estuvo acompañada de proyectos productivos que generaran arraigo y estabilidad económica a las nuevas familias propietarias, según los actores comunitarios.

Para los actores institucionales, por su parte, el barrido predial se llevó a cabo predio por predio en todo el municipio, lo cual contrasta con lo manifestado por los actores comunitarios en el sentido de que solo se efectuó en los centros poblados y predios que presentaba conflictos. En los corregimientos más alejados del casco urbano, por las dificultades de acceso al terreno y por razones de seguridad, fue necesario utilizar otras herramientas tecnológicas, como las ortofotos, fotografías, fotointerpretación, tomas directas y pruebas con equipos Trimble que permitieran la recolección de información, según los actores institucionales. También se atendieron los casos más emblemáticos, se avanzó en la titulación de predios y se logró dar respuesta a una parte de los conflictos territoriales.

Faltaría conocer en estos resultados las características de los predios baldíos adjudicados y si la entrega de títulos estuvo por fuera o no de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). La UAF es “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Ley 160 de 1994, art. 38). También faltaría conocer detalles de los predios baldíos adjudicados, las razones por las que se titularon ciertos predios por fuera del área establecida para el municipio, las implicaciones que esto puede tener para los pobladores y municipios cercanos (en especial, para el Carmen de Bolívar) y, cómo esto incentiva el microfundio.

4. Análisis del POSPR como mecanismo articulador de la reforma rural integral

De acuerdo con la tabla 5, el POSPR de Ovejas aportó al cumplimiento de las metas de cada componente de la RRI. En el primer componente, el de acceso y uso de la tierra, el POSPR logró el reconocimiento de los derechos de uso y propiedad y la incorporación de hectáreas de tierras al Fondo de Tierras. A mayo de 2020 se habían entregado 1402 títulos de propiedad, lo que equivale a 2605 hectáreas. En el segundo componente, el de los PDET, se logró actualizar la información cartográfica, se titularon predios de derecho público, se incrementó el recaudo fiscal, permitiendo mayor inversión en obras y desarrollo social, se fortaleció los lazos y el reconocimiento entre las comunidades y las entidades públicas, en tanto que se brindó seguridad jurídica a la tenencia de la tierra. En el último componente, el de planes nacionales, se aumentó las posibilidades de inversión y de mejorar la calidad de vida de los nuevos propietarios; por ende, de superar la pobreza extrema. Estas y otras características del POSPR, que lo definen como elemento articulador de la RRI en Ovejas, constan en la tabla 5:

Tabla 5
Matriz relacional

Componentes de la RRI	Metas del Acuerdo de Paz	Logros del POSPR de Ovejas
Acceso y uso de la tierra	<p>El Gobierno colombiano:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Creará el Fondo de Tierras con predios de diversas fuentes. Este fondo se fortalece con la implementación de los POSPR y actualización catastral, cuyos bienes administrados se otorgan mediante el RESO. · Otorgará el Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT) o la Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierras. · Tramitará una ley para promover otras formas de acceso a tierras del Estado y asignación de derechos de uso. · Formalizará siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural mediante la implementación de los POSPR. · Creará mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. · Pondrá en marcha un sistema de información catastral integral y multipropósito. · Desarrollará un plan de zonificación ambiental y protección de áreas de interés ambiental. · Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina. 	<ul style="list-style-type: none"> · “El 87 % de las adjudicaciones de tierras reportadas por la ANT, a corte de octubre 2020, provienen del piloto de POSPR y Catastro Multipropósito de Ovejas (Sucre). El piloto de Ovejas (Sucre) de barrido predial ha sido el proyecto que ha aportado el mayor número de resultados registrados, esto es, el 96,6 % de las familias que corresponden al 16 % de las hectáreas adjudicadas” (PGN, 2021, p. 16). <p>De acuerdo con la ANT (2020) y las entrevistas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> · La implementación de la primera fase del POSPR de Ovejas permitió incorporar hectáreas de tierras al Fondo de Tierras. · En el municipio, a mayo de 2020, se han entregado 1402 títulos de propiedad equivalentes a 2605 hectáreas, de los cuales, 788 títulos beneficiaron a mujeres y 614 a hombres. · Se han entregado derechos de uso.
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT)	<ul style="list-style-type: none"> · Herramienta de planeación participativa a nivel veredal (Pacto Comunitario para la Transformación Regional), municipal (Pacto Municipal para la Transformación Regional) y regional (Plan de Acción para la Transformación Regional) que les permite a las comunidades, las organizaciones sociales y al sector público construir una visión conjunta del territorio a diez años. Cuenta con 170 municipios agrupados en 16 subregiones. · Los PEDT se integran de los siguientes pilares: de OSPR y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz. 	<ul style="list-style-type: none"> · Ovejas cuenta con información actualizada de la cartografía, uso y tenencia de la tierra y seguridad jurídica. · Se titularon predios de derecho público. · Se incrementó el recaudo público lo cual permite mayor inversión en obras y desarrollo social. · Se fortalecieron los lazos entre las comunidades y entidades públicas. · El POSPR aporta a la construcción de paz.
Planes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> · Se contemplan dieciséis planes nacionales para la RRI con los cuales se espera dotar de bienes y servicios a comunidades campesinas y territorios étnicos, fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria. Se busca superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y, cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Se espera que en quince años se erradique la pobreza extrema y se reduzca en un 50 % la pobreza rural multidimensional (PGN, 2019). 	<ul style="list-style-type: none"> · La implementación del POSPR brinda seguridad jurídica para sus beneficiarios. · Con el POSPR aumenta las posibilidades de inversión, mejora la calidad de vida y, por ende, permite superar la pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia (2021) con base en el Acuerdo de Paz (2016), ANT (2020) y entrevistas.

5. Conclusiones

Esta investigación sostuvo que el POSPR de Ovejas es el elemento articulador del primer punto del Acuerdo de Paz, es decir, la RRI. Se partió de la propuesta teórica de desarrollo institucional de Ostrom para analizar cómo el POSPR de este municipio facilita la ejecución de esta reforma a partir de la *arena de acción*, dimensión que incluye variables como la situación de acción, los participantes y las variables exógenas. La arena de acción estaría representada por el POSPR, las situaciones de acción por las fases de formulación e implementación del plan, mientras que los participantes, al ser diversos, fueron clasificados en: actores institucionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, espacios de participación, organizaciones comunitarias y unidades de intervención.

Esta arena está mediada por las variables exógenas que, a su vez, incluyen las condiciones materiales del municipio, como son las limitaciones ambientales y las restricciones legales debido a la presencia de infraestructura pública, hidrocarburos y procesos paralelos de restitución de tierras. Los atributos de la comunidad, como otra variable exógena, están determinada por los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902, los cuales indican que el acceso y formalización de la tierra están dirigidos a campesinos, asociaciones y organización con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, que participen en programas de asentamiento y reasentamiento. También se incluye a las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio no supere cierto valor, no ser beneficiario de programas del Estado y no ser propietarios.

En relación con las interacciones que se establecen entre los participantes, existe una buena cohesión entre los seis grupos de actores. Una particularidad por destacar es que, aunque los actores institucionales, como la ANT y la alcaldía, son reconocidos entre ellos, su presencia se percibe cada vez distante para los actores comunitarios a medida que avanza el cronograma de intervención en los once corregimientos. Por otro lado, en términos de centralidad, se reconoce a la Usaid como una agencia internacional que ha brindado apoyo en la tenencia de la tierra del municipio desde 2013, cuya presencia se ha consolidado con su injerencia en el POSPR.

En un contexto en el que los POSPR alternan entre la suspensión y la implementación desde 2017, el PSSPR de Ovejas ofrece elementos que permiten hablar de la ejecución de la RRI. En el componente de acceso y uso de la tierra, ha permitido la incorporación de hectáreas al Fondo de Tierras y la entrega de títulos de propiedad a campesinos, mujeres y personas que no contaban con tierra. En relación con los PDET, se ha brindado mayor seguridad jurídica a los propietarios, mayor recaudo fiscal, inversión en obras públicas y actualización de información cartográfica. Además, en los planes nacionales, se vislumbran posibilidades de inversión y mejoras en la calidad de vida.

Un escenario estratégico que debe considerarse para futuras investigaciones es el análisis de los resultados de la implementación, especialmente en el barrido predial. Existen visiones distintas sobre su ejecución entre los actores. Para los actores comunitarios el *deber ser* es que el funcionario público constate predio por predio y de manera presencial, mientras que, para los funcionarios institucionales, el uso de tecnologías sería un recurso que optimizaría los esfuerzos técnicos y el talento humano. En los lugares donde fue necesario implementar alternativas tecnológicas, se generaron resistencias e inconformidades entre los pobladores que, al parecer, no fueron atendidas.

Entre los criterios de evaluación del POSPR se identifican ámbitos que requieren mayor atención en estudios posteriores: hace falta examinar cómo los conflictos y diálogos inciden en los participantes y la toma de decisiones en la política pública de Ovejas. La equidad de género debe trascender de los espacios de participación y adjudicación de títulos y predios a mujeres, debe comprender los proyectos productivos, la estabilidad económica y la posibilidad de inversión para todos los sectores comunitarios en el largo plazo. Incluso, sería importante analizar las respuestas ante la violencia de género luego de la entrega de tierras. De igual modo, faltaría un aporte sobre los avances de “Oveja fase dos” y cómo la RRI contribuye con datos concretos a la seguridad jurídica de los propietarios y las posibilidades de inversión en la región.

6. Referencias bibliográficas

- Acuerdo de Paz (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://n9.cl/g0r7q>
- Agencia Nacional de Tierras (11 de noviembre de 2020). Respuesta a derecho de petición con número 20202001077591. Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad. Documento inédito.
- _____ (25 de abril de 2019). Resolución 4275 “Por medio de la cual se actualiza el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Ovejas, Sucre y se imparten otras disposiciones”. ANT.
- _____ (14 de septiembre de 2018). Resolución 6060 “Por medio de la cual se suspende de manera provisional la fase de implementación de los POSPR en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia) Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”. ANT.
- _____ (28 de mayo de 2018). Resolución 1819 “Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Ovejas, Sucre”. ANT.
- _____ (13 de junio de 2017). Resolución 740 “Reglamento operativo de los planes de ordenamiento, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones”. ANT.
- Aguilar, N., Martínez, E., y Aguilar, J. (2017). *Análisis de redes sociales: conceptos clave y cálculo de indicadores*. Universidad Autónoma Chapingo.
- Anderson, T., & Leal, A. (2001). *Free Market Environmentalism*. Springer.

- Buck, S. (1985). No tragedy on the Commos. *Environmental Ethics*, 7(1), 49-61. <https://n9.cl/u65ly>
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, (pp. 97-124). Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, S. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (7 de diciembre de 2015). Decreto 2363 de 2015 “Creación de la Agencia Nacional de Tierras”.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Tomo 3. Dirección Nacional de Planificación.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República (29 de mayo de 2017). Decreto Ley 902 de 2017 “Medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras”.
- _____ (30 de agosto de 2019). Hoy, en Ovejas, estamos haciendo la primera jornada masiva de registro de predios en un municipio de nuestro país, dijo el presidente al referirse al piloto sobre catastro multipropósito. *Presidencia de la República*. <https://n9.cl/b20eg>
- Procuraduría General de la Nación [PGN] (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz*. PGN
- _____ (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz 2016 - 2019*. PGN
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Sánchez, J. (2022). *Ordenamiento social de la propiedad em Ovejas, análisis crítico del aporte de la gobernanza* (Tesis de Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Comunidades y políticas públicas mexicanas en manglares: entre la conservación y el turismo

Communities and mexican public policies in mangroves: between conservation and tourism

David Vargas-del-Río

Docente del Departamento del Hábitat y Desarrollo Humano del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México

Correo electrónico: davidvar@iteso.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0344-813X>

Ludger Brenner

Docente del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México

Correo electrónico: bren@xanum.uam.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1052-9007>

Recibido: 17-noviembre-2023. Aceptado: 30-enero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

Este aporte identifica las dinámicas socioambientales que las políticas de desarrollo han generado sobre los manglares comunitarios en tres momentos clave de la historia mexicana: la Constitución de 1917, la industrialización de la década de 1950 y las reformas neoliberales de 1985. Mediante ocho estudios de caso y 180 entrevistas semiestructuradas, se elaboró un insumo conceptual de tres escenarios (manglares comunitarios, turistificados y conservados) y quince categorías que sintetizan estas dinámicas. Los manglares atraviesan una crisis histórica que provocarían las políticas de desarrollo que no atienden si no que debilitarían a las instituciones locales y empobrecerían a los habitantes de las localidades. Los autores ofrecen recomendaciones para que la gestión del gobierno federal sea más efectiva a nivel ambiental y territorial.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre 2024, pp. 77-99.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.347



Palabras clave: áreas protegidas, dinámicas socioambientales, ecología política histórica, gestión territorial en México, políticas públicas, territorios comunales, turismo sostenible.

Abstract

This contribution identifies the socio-environmental dynamics that development policies have generated on community mangroves in three key moments of Mexican history: the 1917 Constitution, the industrialization of the 1950s, and the 1985 neoliberal reforms. Through eight case studies and 180 semi-structured interviews, a conceptual input shapes three scenarios (community, touristified and conserved mangroves) and fifteen categories that synthesize these dynamics. Mangroves are going through a continuous crisis that is arguably provoked by development policies that neglect local institutions and impoverish local inhabitants. This article offers alternatives that the federal government could take into consideration to manage these areas more effectively at the environmental and territorial levels.

Keywords: protected areas, socio-environmental dynamics, historical political ecology, territorial management in México, public politics, communal territories, sustainable tourism.

1. Introducción

Los manglares son ecosistemas intermareales tropicales con alta biodiversidad, productividad y servicios ambientales (Hermon *et al.*, 2018; Liu *et al.*, 2018). Los científicos, actores de gobierno e instituciones multilaterales coinciden en que deben ser conservados, sin embargo, desaparecen de 2 a 5 veces más rápido que otros bosques a escala mundial. El 25 % de esta superficie original se había perdido hasta 2018 (Kristian y Oktorie, 2018). El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés) de 2021 propuso aumentar las áreas protegidas terrestres en un 15 y las marinas en un 23 % para 2030, en especial, en zonas de alta biodiversidad. Dado que el 37 % de las áreas naturales sin protección es manejado por comunidades indígenas y locales (Garnett *et al.*, 2018), se esperaría que los bosques de manglar de uso comunitario consten en las nuevas políticas de conservación y la expansión de áreas protegidas (AP).

El CBD reconoce, de forma implícita, la importancia de la participación de las poblaciones indígenas y locales en la expansión de las AP y el respeto a sus derechos territoriales. Pese a ello, se conoce poco sobre las dinámicas socioambientales y la manera en la que las coyunturas históricas afectan a las poblaciones locales y las obligan a negociar su gestión ambiental tradicional con enfoques de conservación internacional (Dudley *et al.*, 2018; Garnett *et al.*, 2018). La conservación se basa, a menudo, en restricciones con impactos subestimados para el turismo (Mowforth y Munt, 2015). En todo caso, los ecosistemas se tornan frágiles ante una industria turística que ejerce presión en los recursos locales y genera infraestructuras dañinas para el entorno natural (Kapuangan *et al.*, 2016), además de procesos socioambientales circulares y acumulativos (Wolf *et al.*, 2019).

En áreas naturales frágiles, como los manglares, la degradación puede ser directa, sea por basura, contaminación, tráfico marino y tala; o indirecta, con infraestructuras de acceso (Brenner *et al.*, 2018) o dinámicas socioeconómicas que transforman las relaciones de los actores locales con sus entornos (Vargas-del-Río, 2020). Sea de manera directa o indirecta, el turismo basado en la naturaleza (TBN) contribuye a la degradación del entorno más que a su conservación (Clarke, 1997). En efecto, las políticas de desarrollo, conservación y los modos de tenencia de la tierra influyen en la conservación de los humedales costeros, asunto que se ve reflejado en un creciente número de investigaciones que abordan los efectos ambientales de las políticas de desarrollo a escalas global y nacional.

Destacan estudios que valoran el impacto ambiental de las políticas gubernamentales en materia de desarrollo económico (Bao y Gao, 2016; De la Rosa-Velázquez *et al.*, 2017), de la gestión de los límites del territorio considerando los intereses económicos (Carter *et al.*, 2015), factores biofísicos (Junk *et al.*, 2014) y relaciones de poder (Karstens *et al.*, 2007). Otros aportes sugieren la necesidad de generar marcos conceptuales que contribuyen a una administración más eficiente de la gestión integrada (Liu *et al.*, 2016; Ravit y Weis, 2014). Este escenario académico se completa con estudios sobre la gobernanza (Aheto *et al.*, 2016; Thompson *et al.*, 2017), la influencia que ejercen regímenes de propiedad (privados, comunes, públicos y de acceso abierto) en la conservación de humedales y los conflictos relacionados con el acceso y uso de recursos naturales (Memon y Thapa, 2016), además de los impactos de las políticas públicas en los medios de vida local y conservación de humedales costeros (Aheto *et al.*, 2016; Simpson *et al.*, 2016).

El presente artículo se inserta en las discusiones que aportan elementos para comprender cómo las políticas de desarrollo y conservación influyen en las dinámicas socioambientales de ciertas poblaciones (Mojica-Vélez *et al.*, 2018; Tierney y Clemens, 2011) y de qué manera esas políticas afectan a las instituciones y alteran los usos del suelo (Adger y Luttrell, 2000; Aheto *et al.*, 2016). Las recomendaciones internacionales abogan por actividades económicas sostenibles con mayor participación de los actores locales que restrinjan el uso de sus recursos, pese a que esto viene acompañado del surgimiento de otros actores, conflictos e intereses (Friess, 2017). El TBN es una de las actividades de disfrute que, según se afirma, en el momento en que se gestiona de manera adecuada, resulta compatible con la conservación de la biodiversidad y manglares (Azis *et al.*, 2018; Friess, 2017), pese a que suele instrumentarse sin un conocimiento adecuado de sus efectos potenciales y derivar en conflictos (Mowforth y Munt, 2015).

Este artículo examina, desde la ecología política histórica, las dinámicas socioambientales que se han generado en los manglares comunitarios a partir de la implementación de las políticas públicas en tres momentos clave de la historia mexicana reciente, para luego construir un modelo conceptual de tres escenarios y quince categorías que pueda implementarse para una mejor gestión de dicho entorno. Estos momentos, de acuerdo con Vargas-del-Río (2020), son la legislación posrevolucionaria de la Constitución mexicana de 1917, que definió las

reglas de juego para la gestión agraria de los territorios comunes; las políticas industriales de 1945 en adelante, que expusieron a estos territorios con obras de infraestructura que fomentaban el extractivismo y desarrollo; y las reformas neoliberales de 1985, que permitieron la privatización de los territorios comunes, la importación de materias primas, la reducción de las restricciones al empresariado y la aplicación de políticas de conservación.

Desde lo metodológico, se parte de 180 entrevistas semiestructuradas que buscan conocer la influencia de estas políticas en las dinámicas socioambientales y cuyos insumos fueron utilizados por los autores de este artículo en investigaciones anteriores e independientes (Brenner, 2015; Vargas-del-Río, 2010). Cada autor abordó cuatro casos de manglares comunitarios en México, lo que deviene en un total de ocho: 1) Agua Dulce y El Ermitaño, 2) La Encrucijada, 3) Mecoacán y 4) Chacmuchuc y Puerto Morelos (Brenner, 2015); 5) Mazunte, 6) La Ventanilla, 7) Punta Allen y 8) Punta Herrero (Vargas-del-Río, 2010). Las personas entrevistadas fueron seleccionadas mediante la técnica de bola de nieve y comprende a actores de base, representantes de grupos locales, organizaciones ambientales, agencias gubernamentales ambientales y personal académico, quienes dieron su consentimiento para utilizar los resultados con fines académicos, pero protegiendo su identidad. Se realizó la codificación y clasificación de estos hallazgos basados en los usos productivos, organización social, actores relevantes y actividades económicas desarrolladas en áreas con extensa cobertura de manglares.

Para finalizar, se proponen tres escenarios que resumen estos cambios socioambientales: manglares comunitarios, turistificados y conservados, junto con quince categorías de análisis que surgen de los cambios que ha tenido la política pública: deterioro de origen antrópico; degradación; tipos de mangle afectados; actividades económicas; instalaciones predominantes; condiciones de la duna costera y manglares adyacentes; conceptos que orientan a los planes y proyectos de desarrollo; valoración de los manglares; paisaje; relación del territorio con el poder; modo de gobierno y gestión; actores; conflictos; experiencia turística; y dilemas del desarrollo. El aporte que hace este artículo en relación con esos dos estudios previos consiste en la conceptualización de las dinámicas socioambientales a escala nacional desde la ecología política histórica; una abstracción que permite relacionar estas dinámicas con políticas de desarrollo que se fueron instrumentando en la historia reciente de México.

Este documento contribuye a la elaboración e implementación de políticas públicas más cuidadosas sobre los manglares gestionados por comunidades en México. Al mismo tiempo, aporta a que sean reconocidos como un ejemplo para investigaciones sobre los territorios comunes. Más del 50 % del territorio mexicano es considerado de “propiedad social”, es decir, corresponde a territorios indígenas gestionados con tradiciones ancestrales y ejidos administrados en común por campesinos dotados de tierras luego de la reforma agraria posrevolucionaria (Reyes *et al.*, 2012). Al igual que en otras partes del mundo, las poblaciones que los habitan enfrentan condiciones económicas adversas (Espinoza-Tenorio *et al.*, 2019).

2. Ecología política histórica de los territorios comunes de México

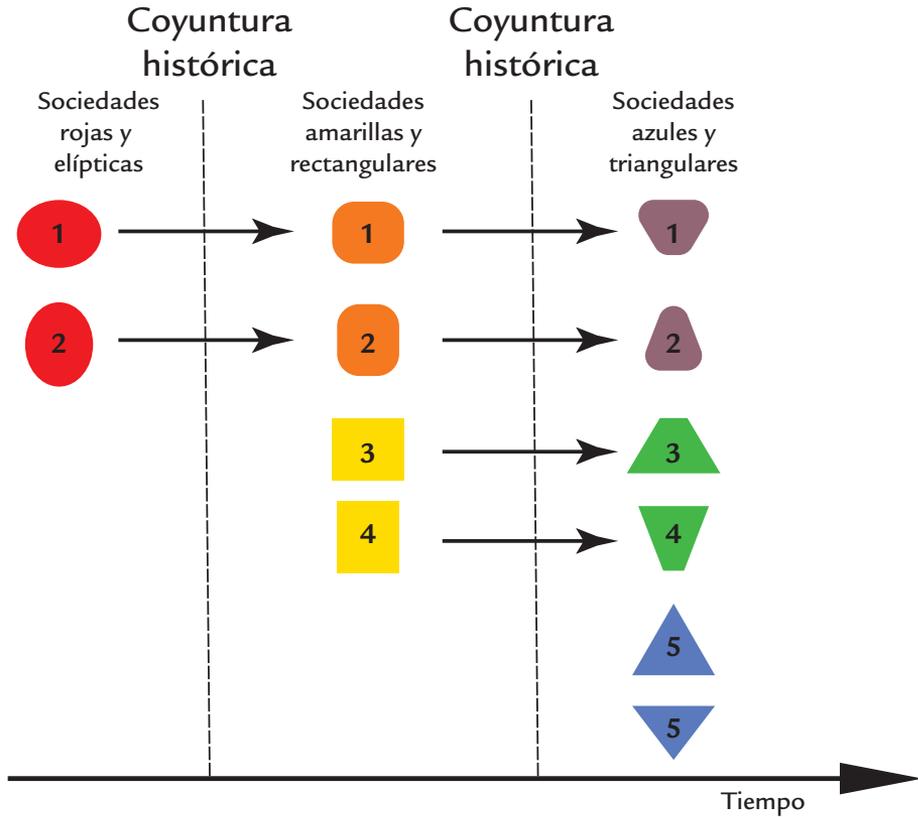
La conservación de manglares es un problema socioambiental sobre el cual influye el contexto socioeconómico, la organización social, la política, la producción regional, las normativas y los modos de gobierno asociados a su manejo (Blaikie y Brookfield, 1987). El ejemplo genérico de la degradación ambiental que suelen padecer son los espacios comunales que se privatizan y que algunos científicos han denominado como “tragedia de los cercamientos”. Partiendo de la reelaboración del concepto de “acumulación originaria” de Marx, la tragedia alude a la destrucción ambiental que se desarrolla a partir de las prácticas extractivistas sobre bienes naturales de uso común que han recibido un valor de cambio (The Ecologist, 1993; McCay & Acheson, 1987; Ostrom, 1990). En el caso de manglares gestionados por comunidades locales, el valor de uso que tenían para la comunidad (como la pesca artesanal o la generación de madera para autoabastecimiento) empieza a coexistir con un valor de cambio que incentiva su privatización. Los manglares están siendo cercados a la comunidad y, del otro lado, van construyéndose hoteles, campos de golf, fraccionamientos, segundas residencias, y granjas de acuacultura, en línea con las actividades económicas predominantes en la región (Adger y Luttrell, 2000; Aheto *et al.*, 2016; Martínez-Alier, 2004).

En la actualidad, en México el turismo es la actividad más prevalente y perjudicial para estos entornos debido a todas las dinámicas destructivas que de este provienen (Brenner *et al.*, 2018; Kumagai *et al.*, 2020). Sin embargo, esta actividad adquiere formas particulares en los manglares en este país como respuesta a una sucesión de usos productivos vinculados a las ideas de desarrollo, políticas nacionales y prioridades económicas (Vargas-del-Río y Brenner, 2023a). El concepto de ecología política histórica aporta elementos para comprender cómo de las dinámicas socioambientales emanan conflictos, demandas y prácticas relacionadas con la naturaleza en momentos específicos de la historia (Offen, 2004; Peluso, 2012). Este enfoque ha permitido la comprensión de la evolución socioambiental en los distintos contextos mundiales (Carney y Rosomoff, 2011; Mathevet *et al.*, 2015).

Vargas-del-Río y Brenner (2023b) aportaron una noción conceptual para examinar las relaciones socioambientales en determinados contextos, cuya instrumentación consta en el gráfico 1. Como se observa, las sociedades que surgen en una misma época y bajo un ambiente en particular pueden presentar prácticas socioambientales similares. En una primera coyuntura histórica surgen formas socioambientales elípticas rojas que adaptarían su color y forma en una segunda coyuntura que promueve formas amarillas y rectangulares. Luego, readaptarán su forma y color a una época siguiente que promueve formas triangulares azules, quedando en ellas rastros de las épocas anteriores. Conforme se avanza, se generan distintas estrategias socioambientales, pero con similitudes, que pueden observarse en los territorios que han atravesado las mismas coyunturas históricas, como el caso de un Estado. Las sociedades en su relación histórica con la naturaleza pueden ser rastreadas en una región política.

Gráfico 1

Transformación de las relaciones socioambientales a partir de coyunturas históricas



Fuente: Vargas-del-Río y Brenner (2023b).

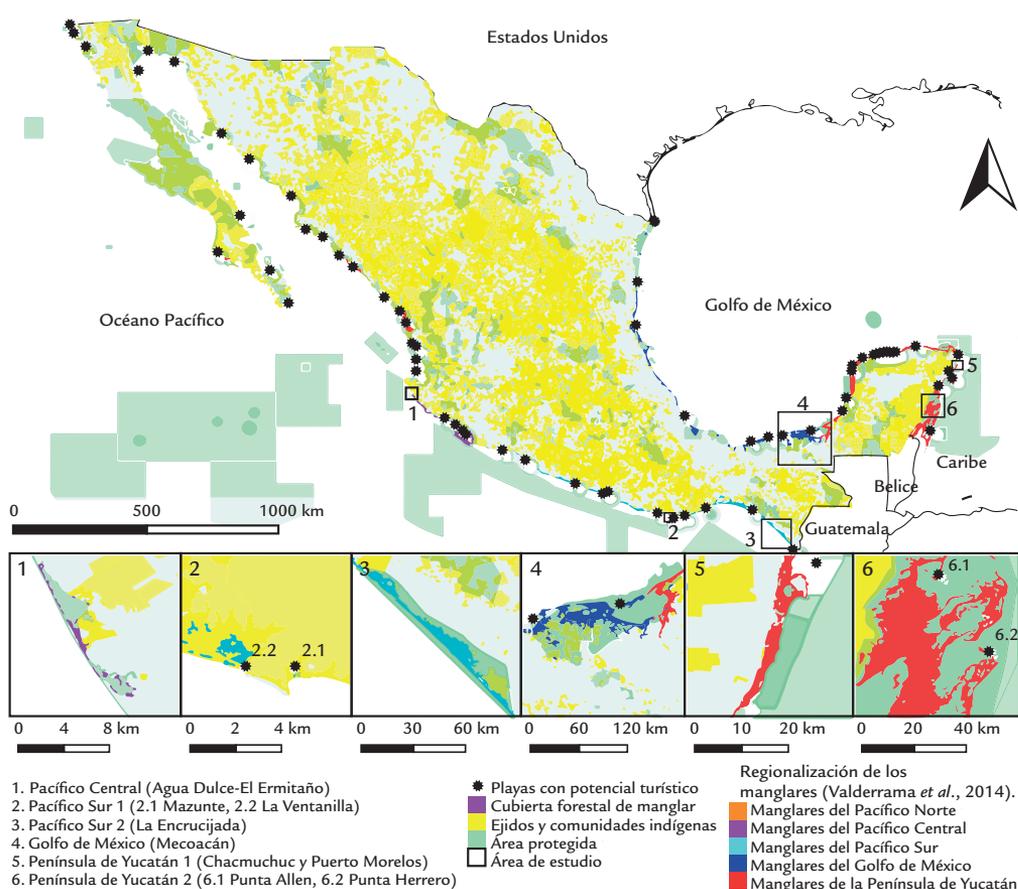
Para aplicar esta noción al contexto mexicano, resulta útil la propuesta de Vargas-del-Río (2020), quien identificó tres momentos socioambientales a partir de una triada de coyunturas de la historia ambiental. En cada momento se definieron las políticas de desarrollo, los modos de producción dominantes, las relaciones socioambientales de los actores, así como los conflictos en el acceso a recursos y su relación con los cambios en los derechos de propiedad y regímenes ambientales. Los eventos críticos se describen de forma abreviada a continuación:

- La revolución campesina de 1911-1917: estableció asentamientos comunales en más del 50 % del territorio de México, sin propiedad privada y con restricciones para establecer negocios con empresas externas e industrias. La entrega de tierras, que se agudizó en las décadas de 1930 y 1940, dio lugar a sociedades agrarias con economías basadas en el valor de uso y prácticas extractivistas mínimas. En la actualidad, la mayoría de los manglares se encuentra en estas áreas comunitarias, por lo que su conservación depende de la capacidad de las poblaciones locales

para confrontar las condiciones económicas adversas que padecen (Espinoza-Tenorio *et al.*, 2019).

- La industrialización de mediados del siglo xx: el Estado mexicano frenó el reparto agrario, invirtió en infraestructuras para industrializar e interconectar el país, generó leyes secundarias que permitieron a las empresas establecer vínculos con los territorios comunales. Más aún, fomentó la industrialización de las comunidades con incentivos económicos y políticas educativas. Esto detonó en prácticas extractivistas asociadas a la producción de alimentos y, en las zonas costeras donde se encontraban los manglares, impulsó a los centros turísticos de *sol y playa*. Esto significó extractivismo periférico, expropiación y venta ilegal de territorios comunales, además de la urbanización progresiva de los manglares cercanos a los centros turísticos.

Mapa 1
Contexto socioambiental de los manglares mexicanos



Fuente: adaptado de Vargas-del-Río y Brenner (2023a).

- Neoliberalismo de 1985: trajo consigo la importación de materias primas, privatización de territorios comunales y reducción de restricciones empresariales. En medio del apoyo al sector empresarial, surgieron leyes ambientales y actores que buscaban conservar el medioambiente. Estas contradicciones desembocaron en la crisis económica de los territorios comunales, el incremento de la venta (legal e ilegal) de terrenos, el desarrollo turístico regional y extractivismo (Espinoza-Tenorio *et al.*, 2019) y se aceleró la pérdida de zonas de manglar (Valderrama *et al.*, 2014). En este período emergen las AP y los intentos por desarrollar un TBN sustentable (ecoturismo) que permitieron rejuvenecer la imagen de los centros turísticos.

Se estimó que tal conceptualización histórica es apropiada para los ocho casos de estudio porque: 1) contiene elementos que permiten hablar de la consolidación y privatización de los territorios comunales; 2) hay transición entre el valor de uso y valor de cambio de los territorios; 3) las políticas y la legislación fue transversal a las dinámicas socioambientales generadas a lo largo del siglo xx; y 4) el conflicto por las tierras comunales ha sido permanente, mientras que el turismo como actividad económica surge luego de la segunda mitad del xx. El mapa 1 presenta el contexto socioambiental de los ocho casos de estudio (1, 2.1, 2.2, 3, 4, 5, 6.1, 6.3) que distan entre espacios comunitarios, regionalización de manglares, AP y playas con potencial turístico.

3. Escenarios ambientales para la conservación de manglares

Con base en la ecología política histórica de México y los resultados de los ocho casos de estudio, fue posible sintetizar las relaciones socioambientales que surgieron en los manglares bajo tres escenarios. Estos se presentan en el marco de las políticas públicas que los motivaron y las dinámicas ambientales, territoriales, sociales y políticas de cada contexto histórico y modo de producción predominante.

3.1. Manglares comunitarios

Este escenario se generó con la implementación de la Constitución mexicana después de 1917. Los manglares comunitarios coexistían con sociedades agrarias que se asentaron y consolidaron con este marco legal, de manera particular, durante las décadas de 1930 y 1940. Como resultado del marco legal constitucional y las condiciones económicas, las prácticas extractivas en manglares eran pocas y sus bienes se aprovecharon como valores de uso para sus habitantes (Vargas-del-Río, 2020). Los casos de estudio (CE) con manglares comunales fueron comunidades agrarias influenciadas por políticas de conservación y turismo en el Pacífico Sur (CE 2.1 Mazunte, 2.2 La Ventanilla), la Península de Yucatán (CE 6.1 Punta Allen, 6.2 Punta Herrero) y el Pacífico Central (CE 1 Agua Dulce-El Ermitaño), además del CE en manglares afectados por prácticas extractivas y políticas de conservación en La Encrucijada en el Pacífico Sur (CE 3) y Mecoacán en el Golfo de México (CE 4).

3.1.1. Dinámicas ambientales y territoriales en los manglares comunitarios

Este escenario surge en aquellos territorios que fueron entregados a poblaciones campesinas por parte del gobierno federal para su uso agrario comunitario. En el momento en que el desarrollo socioeconómico de la región es escaso, las prácticas extractivas son moderadas y los manglares se conservan sin esfuerzos externos, ya que solo son explotados por las comunidades locales para pesca artesanal, caza y extracción de madera de mangle para construcción de sus viviendas (CE 1, 2.2, 6.2). De la calidad de los accesos y actividades económicas predominantes en la región dependerá que las poblaciones locales pueden vender áreas de manglar junto con playa (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1), deforestarlas para vender la madera (CE 4) o invadir las para desarrollar operaciones agrícolas, ganaderas o acuícolas (CE 3).

Si no hay turismo, el principal riesgo para el manglar es la expansión de la frontera agraria, siendo las especies más vulnerables los árboles de mangle de los márgenes de la laguna (CE 1, 3, 4). Las actividades productivas más comunes son la agricultura, la ganadería, la extracción de madera y la pesca artesanal (CE 1, 3, 4). Pero, si se genera actividad turística, las playas se abren al público y surgen negocios informales, como puestos para vender alimentos y artesanías locales o alquilar espacios para acampar (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1). El turismo comienza con visitantes que buscan playas vírgenes, especies nativas y lugares “auténticos” de manera independiente (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1).

El modesto nivel tecnológico en estas localidades las vuelve dependientes de las industrias y negocios de la región que concentran el mercado turístico (CE 2.1, 2.2, 6.1, 1, 3, 4). Pobreza y emigración laboral a los centros urbanos caracterizan estas áreas (CE 2.1, 2.2, 3, 4). En el momento en que el turismo se ha consolidado a escala regional, crece el interés de los habitantes por privatizar los manglares, venderlos, talarlos o rellenarlos para construir pequeños lugares de hospedaje y, las empresas inmobiliarias, anticipando el desarrollo turístico a futuro, pueden comprar amplias extensiones de playa a precios bajos (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1). En contraste, en zonas con poco potencial turístico, pero de fácil acceso a los centros urbanos, los manglares pueden comenzar a degradarse por la producción agrícola y ganadera (CE 1, 3) o por la venta de madera a empresas carboneras (CE 4). Las empresas agrícolas y extractivas suelen establecer vínculos económicos con lugareños que llevan a la sobreexplotación de los manglares, al margen de los acuerdos comunitarios (CE 1, 3, 4).

3.1.2. Dinámicas sociales y políticas en los manglares comunitarios

Las poblaciones locales gestionan el uso de la tierra y la explotación de recursos en asambleas gobernadas por la ley consuetudinaria (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Valoran los manglares porque contribuyen a sostener la producción social como fuente de peces, animales para la caza, leña y madera para la construcción, pero, a medida que aumentan los flujos de visitantes, el ofrecimiento de paseos

a turistas interesados en observar la naturaleza adquiere más importancia y, con ello, comienza a haber valor de cambio (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Las principales relaciones con actores externos se desarrollan con el gobierno municipal, que ofrece apoyo económico y técnico de diversa índole para tecnificar las actividades productivas (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4).

Miembros de la comunidad establecen alianzas con empresas externas para industrializar las actividades productivas y vender sus productos agrícolas (CE 1, 3), pesqueros (CE 2.1, 6.1, 6.2) o sus servicios turísticos (CE 2.1, 2.2, 6.1). Debido a que las alianzas entre estos comuneros con visión de propietarios privados y las empresas regionales se forjan a menudo al margen de los acuerdos comunitarios, se generan conflictos: los comuneros se van convirtiendo en una élite local que monopoliza el apoyo gubernamental y las alianzas externas (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Los conflictos más comunes surgen entre la población local, que tiene una visión comunitaria del uso del territorio, y actores externos. Estos últimos, aliados con algunos pobladores que poseen una visión privada del territorio, incluyen empresas, agencias gubernamentales y comunidades vecinas que se enfrentan en su intento de explotar los recursos naturales aún controlados de manera comunal (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4).

Si el turismo no es relevante, entonces las poblaciones locales centran sus actividades en la zona continental o en el mar, ven a los manglares como zonas de producción complementaria, poco aptos para construir asentamientos seguros y saludables: estas poblaciones se esfuerzan por alcanzar su propio desarrollo económico en medio de colusiones entre empresas y autoridades de gobierno (CE 2.1, 2.2, 6.1, 1, 4). Los pocos visitantes consideran a estos entornos como lugares salvajes y “primitivos”, paisajes inhóspitos caracterizados por la marginación económica, son territorios romantizados en los que los “salvajes buenos” son observados como personas generosas y amantes de la paz (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2).

3.2. Manglares turistificados

Este contexto se desarrolló con la industrialización que siguió a la Segunda Guerra Mundial (1946), cuando el Gobierno mexicano recibió préstamos internacionales y comenzó a invertir en la construcción de carreteras y aeropuertos, además de que promovió el turismo de *sol y playa* en varios puntos estratégicos de la zona costera (Vargas-del-Río, 2020). El escenario se generó a partir de dos poblaciones que aplican “conservación voluntaria” en un corredor turístico en el Pacífico Sur cerca de Huatulco (CE 2.1 Mazunte, 2.2 La Ventanilla), dos poblaciones en el extremo sur de la Riviera Maya (Península de Yucatán) que se encuentran dentro de una reserva biósfera (CE 6.1 Punta Allen, 6.2 Punta Herrero), diferentes poblaciones colindantes con el sitio Ramsar de Agua Dulce-El Ermitaño en un corredor turístico en el Pacífico Central (CE 1). También se analizó un CE ubicado en terrenos privados donde agentes de conservación intentan establecer un AP para conservar los manglares que subsisten: Cacmuchuc y Puerto Morelos en la Península de Yucatán, cerca del principal destino turístico de México: Cancún (CE 5).

3.2.1. Dinámicas ambientales y territoriales en los manglares turistificados

En los manglares turistificados la actividad turística es predominante para los pobladores y su economía depende más de las “fuerzas del mercado” y menos de las dinámicas naturales, de la administración que realizan en las asambleas o de la que realizan los consejos técnicos encargados de la conservación (CE 2.1, 5). El centro de la actividad económica es la playa y hacia allá se extienden los asentamientos, invadiendo los manglares (CE 2.1, 2.2., 6.1, 6.2, 1, 5). Los propietarios privados y los actores gubernamentales se interesan en proteger los manglares que subsisten y no han sido privatizados, para convertirlos en una atracción turística (CE 2.1, 2.2, 1, 5). Establecen uniones y sociedades para desarrollar proyectos que mejoran la imagen del centro turístico emergente (CE 2.1, 5).

Las dinámicas urbanas propician una segregación espacial: por una parte, los propietarios privados construyen hoteles “ecológicos” o de alta gama, al lado de segundas residencias y restaurantes refinados, en la duna costera o en lugares con vistas al entorno; por otra parte, del lado continental junto a los centros de población originarios, se van generando asentamientos de trabajadores inmigrantes con poca planeación (CE 2.1, 5). La manera en cómo se vendieron los terrenos determina el desarrollo de la urbanización: en el momento en que los especuladores lograron controlar grandes extensiones se generaron desarrollos habitacionales, fraccionamientos y grandes hoteles (CE 1, 5). En contraste, si se venden terrenos a pequeña escala, entonces la urbanización toma la forma de segundas residencias, pequeños hoteles y restaurantes (CE 2.1, 2.2). Las empresas turísticas y agencias inmobiliarias controlan la duna costera con los manglares adyacentes y los terrenos con vistas panorámicas (CE 2.1, 5). Algunos empresarios pueden controlar extensas áreas de la duna costera, esperando el momento propicio para vender o invertir (CE 2.1, 2.2, 6.2, 1). El desarrollo turístico propicia la tala de manglares, el relleno de humedales, la conversión de lagunas en marinas y urbanización de la duna costera: los caminos de acceso interrumpen los flujos lagunares y causan el deterioro progresivo del ecosistema (CE 2.1, 5).

3.2.2. Dinámicas sociales y políticas en los manglares turistificados

Cuidar y “fomentar” la actividad turística es la máxima prioridad en términos económicos y políticos; mientras que las instituciones de gobierno, nacionales y regionales diseñan planes de desarrollo legalmente vinculantes que propician inversiones adicionales (CE 5). Los intereses empresariales influyen en las decisiones de los gobiernos municipales (CE 2.1, 5), los beneficios económicos y de las inversiones públicas se concentran en las empresas predominantes, en tanto que la inmigración laboral y el flujo de visitantes aumentan (CE 2.1, 2.2, 6.1). Las empresas turísticas y agencias estatales promueven estrategias para conservar la naturaleza y desarrollar planes de ordenamiento que limitan el desarrollo inmediato (CE 1, 5), pero, en realidad, son una estrategia económica basada en intereses mutuos: las primeras reciben seguridad, vuelven más atractivas sus inversiones, regulan el

mercado inmobiliario y aseguran acceso futuro al territorio, mientras que las segundas generan empleos, cumplen con indicadores de conservación internacionales y aumentan la recaudación de impuestos (CE 1, 5).

Si los manglares turistificados se desarrollan a partir de los manglares conservados, entonces la venta de tierra y la dependencia local del turismo aumentan (CE 6.1). Esto ocurre de forma paulatina, de manera similar a lo que sucede si el origen es un manglar comunal: los lugareños van debilitando su compromiso con la toma de decisiones conjuntas, mientras venden terrenos y establecen alianzas con empresarios externos para ofrecer servicios turísticos (CE 2.1, 2.2). Las entidades no gubernamentales ambientales tejen alianzas con instituciones gubernamentales ambientales para proteger los manglares y asegurar la aplicación de planes de desarrollo y la legislación ambiental. No obstante, sus esfuerzos suelen ser ineficaces debido a que otras entidades gubernamentales, de manera particular, los gobiernos municipales, establecen alianzas más eficaces con empresarios para promover el desarrollo turístico (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 5).

La estrategia más común para llevar a cabo tales trasgresiones es la modificación de uso del suelo en los planes de desarrollo y la impunidad por las transgresiones ambientales (CE 6.1, 5). Los manglares no se valoran tanto por la biodiversidad o por suministrar bienes a la población local porque son una atracción turística (CE 2.1, 2.2, 6.1, 5). A medida que más turistas demandan experiencias naturales, auténticas y flexibles, las empresas e instituciones gubernamentales promueven excursiones y paquetes de un día a los manglares comunales o conservados cercanos (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 5). Por último, en el momento en que la actividad turística se consolida en lo territorial, los manglares se convierten en adornos que “embellecen” el paisaje urbanizado (CE 5).

3.3. Manglares conservados

Este escenario comenzó a desarrollarse con las reformas neoliberales de mediados de la década de 1980, las cuales incluyeron reformas para abrir la economía nacional, debilitar el Estado y privatizar los territorios comunes; todo esto debilitó aún más las instituciones locales. Las medidas económicas ocurrieron a la par de los acuerdos internacionales que buscaron promover la protección de la biodiversidad *desde arriba* mediante leyes ambientales, AP y planes de ordenamiento (Vargas-del-Río, 2020). La síntesis que se presenta a continuación se basa en dos territorios comunitarios influenciados por estrategias de conservación voluntaria/comunitaria en el Pacífico Sur (CE 2.1 Mazunte, 2.2 La Ventanilla), dos localidades de la Península de Yucatán ubicadas en una reserva de la biósfera (CE 6.1 Punta Allen, 6.2 Punta Herrero), una población ubicada en el sitio Ramsar de Agua Dulce-El Ermitaño en el Pacífico Central (CE 1) y otras dos comunidades en reservas de biósfera: La Encrucijada en el Pacífico Sur (CE 3) y Mecoacán en el Golfo de México (CE 4).

3.3.1. Dinámicas ambientales y territoriales en los manglares conservados

El escenario que predomina en los manglares conservados se deriva de manglares comunitarios cuyos modos de producción fueron socavados por restricciones ambientales, mientras se promovía económica y técnicamente el TBN. La agricultura, ganadería, pesca artesanal y la extracción de madera pierden importancia a medida que los residentes se involucran en la actividad turística (CE 2.1, 2.2, 6.1). Los visitantes contratan recorridos en bote o senderos, guiados por lugareños, para observar la flora y fauna: las poblaciones locales reciben subsidios gubernamentales y con ellos modifican la duna costera y manglares adyacentes, construyen infraestructura turística de pequeña escala, venden artesanías y comida tradicional a los turistas (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Se promueven actividades que buscan conservar las especies nativas que se convierten en atracciones turísticas. Por ejemplo, recolección, incubado de huevos de tortuga y liberación de sus crías, cría en cautiverio de especies como *Crocodylus acutus*, *Odocoileus virginianus* e *Iguana*, o viveros donde se germinan plántulas de manglar para la reforestación (CE 2.2, 1, 3). Algunos emprendedores locales ofrecen alojamientos económicos contruidos con materiales locales: los manglares se conservan bien, ya que las agencias gubernamentales restringen el uso (tradicional) de recursos que los dañaba (CE 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Se generan espacios colindantes al turismo convencional con turismo alternativo, en los que el primero se rejuvenece y el segundo recibe influjo de turistas.

Sin embargo, también hay daños ambientales: a medida que aumenta el turismo se genera más basura y contaminación (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4) que deriva en tiraderos clandestinos que afectan a las especies que crecen a lo largo de los márgenes de las lagunas (CE 2.1, 2.2). El desarrollo turístico es difícil de controlar: 1) fomenta la privatización, la venta de tierras y la construcción de carreteras de acceso; 2) aparecen propiedades en venta, segundas viviendas y pequeños hoteles (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3). Los lugareños venden lotes en la playa o lugares con vistas panorámicas a los visitantes y agentes de bienes raíces (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). El territorio se segrega con alojamientos de gama media y alta que con frecuencia son propiedad de turistas inmigrantes y migrantes que buscan estilos de vida sustentables y cercanos a la naturaleza, que contrastan con los albergues económicos de los lugareños y algunos inmigrantes de la región (CE 2.1, 2.2, 6.1).

3.3.2. Dinámicas sociales y políticas en los manglares conservados

Pese a que las dinámicas ambientales y territoriales que ocurren en los manglares conservados parecen contribuir a la preservación de la biodiversidad, el turismo genera dinámicas acumulativas que van propiciando la privatización de la tierra y la degradación ambiental. Estos procesos, que no son aparentes, incrementan la intervención de las ONG ambientales y de instituciones gubernamentales interesadas en la conservación de la naturaleza en los manglares (CE 1, 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 3, 4). Las ONG ambientales internacionales presionan al gobierno federal

para que cumpla con sus compromisos de conservación mediante organismos como la Convención sobre los Humedales, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CE 1, 2, 3, 4, 6).

En teoría, los lugareños siguen regulando el uso territorial en las asambleas, pero la planificación ambiental regional de los planes de ordenamiento y las AP dominan la toma de decisiones y existen intereses ambientales ocultos (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Un problema fundamental es la pérdida de autonomía local; la toma de decisiones de las cuestiones relevantes depende en última instancia de las agencias gubernamentales ambientales que consultan a los representantes locales, a las ONG ambientales, a empresas regionales y agencias interesadas desde el concepto de “buena gobernanza” (CE 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). En la discusión política, las ONG ambientales, agencias ambientales gubernamentales y élites locales involucradas en el TBN exaltan el valor de la biodiversidad y solicitan más regulaciones ambientales (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Pero, surgen actores locales inconformes con las medidas de conservación porque ello afecta su autonomía (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4).

Estos conflictos entre visiones de desarrollo deterioran las instituciones comunales, razón por la cual la administración del territorio va requiriendo de nuevas restricciones ambientales, mayores inversiones en vigilancia y una gestión más autoritaria (CE 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Las restricciones ambientales y el TBN detonan la privatización, la venta de la tierra, la concentración económica, mayor desigualdad y emigración (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). La llegada de más actores interesados en la conservación y el desarrollo socioeconómico desafía la eficiencia de la gestión y los actores de gobierno a cargo solicitan más recursos para conservar (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). Estos recursos se utilizan para restringir las actividades consideradas como insustentables, que por lo regular desarrollan los grupos locales marginados, y subsidiar a las cooperativas turísticas locales que pertenecen a las élites locales y, así, se exagera más la desigualdad (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2). Mientras esto sucede, los grupos desfavorecidos reaccionan con actos de sabotaje u ofreciendo servicios turísticos que no concuerdan con el proyecto “ecoturístico”. Esto aumenta la necesidad de establecer nuevas medidas de conservación y de una gestión ambiental más estricta (CE 2.1, 2.2, 6.1).

En este escenario comprometido con mostrar a los turistas la “sostenibilidad”, la “responsabilidad social” y el “compromiso ecológico”, los conflictos internos son imperceptibles (CE 2.1, 2.2, 6.1). Las élites locales aliadas a los agentes de conservación adaptan la imagen a estos ideales para atraer más turistas (CE 2.1, 2.2, 6.1, 6.2, 1, 3, 4). La imagen depurada aumenta el número de visitantes, pero también de migrantes urbanos que buscan otros estilos de vida. La distancia económica y cultural entre estos y los habitantes originarios se traduce en conflictos desde las nociones de sustentabilidad de los inmigrantes urbanos y las expectativas de desarrollo económico de los locales, degradando aún más las instituciones locales (CE 2.1, 6.1). La tabla 1 contiene y sintetiza los tres escenarios y las quince categorías de análisis.

Tabla 1
Escenarios socio-ambientales de los manglares mexicanos

Categorías	Manglares comunitarios	Manglares conservados	Manglares turistificados
Deterioros de origen antrópico en bosques de manglar			
Degradación de manglares	Moderada	Mínima	Intensa
Tipos de mangle más afectados	<i>Avicennia germinans</i> , <i>Conocarpus erectus</i>	<i>Laguncularia racemosa</i> , <i>Rhizophora mangle</i>	<i>Avicennia germinans</i> , <i>Conocarpus erectus</i> , <i>Laguncularia racemosa</i> , <i>Rhizophora mangle</i>
Actividades económicas predominantes	Ganadería, agricultura, extracción de madera	Turismo de naturaleza	Turismo tradicional, de sol y playa
Instalaciones predominantes	Viviendas y empresas familiares, locales, auto-construidas y baratas	Viviendas familiares, cabañas, zonas de acampar y pequeñas empresas sostenibles de la elite local	Inversiones turísticas nacionales e internacionales
Condiciones de la duna costera y manglares adyacentes	Régimen comunal y compra especulativa de grandes extensiones	Infraestructura rústica y ecológica, privatización paulatina	Hoteles, segundas residencias, asentamientos irregulares y propiedad privada
Conceptos que orientan los planes y proyectos de desarrollo	Desarrollo local	Conservación	Desarrollo económico
Valoración de los manglares	Valores de uso, bosques que sustentan la producción	Biodiversidad, valores de existencia	Ornamental, valores de cambio
Paisaje	Agropecuario, comunitario, informal, marginal, rural, salvaje, primitivo, inhóspito	Ecológico, cooperativismo, sustentable, aventurero, gestionado, optimista, ordenado, biodiverso	Global, internacional, moderno, riqueza, desarrollo, espectacular, placentero, versallesco
Relación del territorio con el poder externo	Autonomía	Manipulación	Dependencia
Modo de gobierno y gestión del territorio	Asamblea comunitaria, democracia directa, acuerdos informales, derecho consuetudinario	Gobernanza, Consejo Técnico Asesor, participación social, democracia representativa, plan de ordenamiento ecológico	Democracia representativa, autoridad municipal, leyes del mercado, planes de desarrollo urbano
Actores dominantes			

Conflictos	Locales contra externos	Locales contra locales. Locales contra empresas externas. Locales contra ambientalistas. Locales contra turistas inmigrantes	Empresas contra Gobierno
Experiencia turística	Turismo local para visitantes independientes	Turismo <i>á la carte</i> / personalizado	Turismo convencional / turismo de segundas residencias
Dilemas del desarrollo	Pobreza, emigración, pérdida de comunalidad, privatización	Gentrificación verde, restricciones ambientales, turismo improvisado, creciente desigualdad social, fractura comunitaria, privatización	Inmigración laboral, concentración económica, economía centrada en el turismo

Fuente: adaptado de Vargas-del-Río y Brenner (2023a).

4. Dinámicas socioambientales: cercando comunidades para su consumo turístico

Las relaciones socioambientales que se tejen en los manglares gestionados por las comunidades locales en México se tornan conflictivas y su gestión ambiental es compleja. Varios estudios han revelado las diversas amenazas que atraviesan los manglares: impactos por la agricultura y ganadería (Valderrama *et al.*, 2014); degradación progresiva ocasionada por las actividades turísticas que demandan de casas, playas, marinas y puertos para cruceros (Holland *et al.*, 2012); asentamientos que reducen el entorno (Espinoza-Tenorio *et al.*, 2019); caminos y carreteras que bloquean los flujos naturales, contaminación e incendios (Brenner *et al.*, 2018); entre otros. Este artículo, estudiando la ecología política histórica de estas dinámicas socioambientales, contribuye a clarificar el origen institucional de la degradación ambiental que atraviesan los manglares comunitarios en México. El problema ha sido abordado desde sus efectos, de manera fragmentaria y, por tanto, no ha sido resuelto. Luego, no existe una base adecuada para el diseño de políticas que vayan al fondo del problema (Nava-Fuentes *et al.*, 2017).

La crisis de los manglares comunitarios en México es institucional, tiene su origen en políticas de desarrollo económico que desatendieron a las entidades comunitarias y luego las cercaron. Primero, estas políticas propiciaron el extractivismo abriendo accesos, permitiendo a las empresas privadas operar al margen de los acuerdos comunes. Después, cercaron a las comunidades de diferentes formas: abaratando sus productos mediante la importación de bienes; restringiendo sus modos de producción; fomentando actividades turísticas que traen implícitas relaciones de dependencia económica; obligándolas a negociar con actores poderosos que buscan una “buena gobernanza”; dándoles la oportunidad de privatizar “libremente” sus territorios; pasando por alto los abusos de las empresas que se acercan a negociar con ellas (Mowforth y Munt, 2015). El Estado mexicano intenta generar desarrollo económico, conservar el medioambiente y rendir cuentas a instancias y organismos internacionales mientras debilita las instituciones de base (Bryant y Bailey, 1997).

Desde la ecología política histórica fue posible identificar las políticas que permiten la conservación de los manglares. Las políticas derivadas de la Constitución de 1917 fomentaron su conservación de manera involuntaria al promover que se desarrollaran comunidades que priorizaron el valor de uso (pesca artesanal, caza, extracción de madera para autoabasto) y leyes que limitaron la influencia de actores externos (Ostrom, 1990; Toledo, 2001). Las políticas que siguieron a la posguerra fomentaron la creación de centros masivos de producción turística que destruyeron grandes extensiones de manglares (Brenner y Aguilar, 2002) y, en la periferia, el cambio de uso de suelo para poder abastecer de alimentos a los centros urbanos con prácticas extractivistas (De la Rosa-Velázquez *et al.*, 2017). Las políticas neoliberales, por su parte, profundizaron el extractivismo y el cambio de uso de suelo en los manglares más alejados de los centros urbanos; privatización, venta y especulación en los manglares periféricos, además de la expansión acelerada de los centros urbanos (Holland *et al.*, 2012). Como resultado de esta progresiva y continua desatención, las poblaciones locales están empobrecidas y son vulnerables a influencias externas como actores económicos y de conservación.

En medio de estos contextos de gran biodiversidad e instituciones de base debilitadas, las políticas de desarrollo mexicanas propician modos de producción destructivos con el medioambiente y buscan mitigar el problema con modos de conservación basados en el manejo de ecosistemas (Maestro *et al.*, 2019). Este enfoque de conservación, que centra la mirada en el objeto biológico, puede funcionar en el momento en que las fuerzas productivas locales son débiles y son los ecosistemas los que más condicionan las dinámicas socioambientales, como sucede en manglares comunitarios utilizados para pesca artesanal, agricultura en pequeña escala en la zona continental, poco TBN y algunas actividades extractivas menores. Sin embargo, a medida que aumentan las fuerzas productivas regionales –por el desarrollo turístico o por la creciente necesidad de materias primas y alimentos– emergen actores poderosos y los manglares se ven más amenazados: el enfoque basado en el ecosistema queda por fuera de contexto (Nava-Fuentes *et al.*, 2017). Un enfoque que centre la mirada en la relación entre los sujetos humanos y su objeto biológico, que observe el medioambiente en relación con la producción local y regional y los actores, es más apropiado.

La crisis institucional, progresiva y continua aquí descrita, presenta características similares a las observadas en otros países en desarrollo (Bao y Gao, 2016; Memon y Thapa, 2016). Al igual que en México, los científicos suelen observar efectos y problemas derivados de crisis institucionales generadas por políticas contradictorias, centrandó la mirada en el objeto biológico, y los análisis son utilizados por los organismos internacionales para imponer agendas de conservación en legislaciones nacionales que acaban por cercar a las instituciones comunitarias de formas análogas a las aquí descritas (Brockington *et al.*, 2012). Lo grave es que los lugares más afectados por las políticas ambientales emergentes suelen ser precisamente los mejor conservados y frágiles, con instituciones sanas (Kapuangan *et al.*, 2016). Las agendas internacionales derivan en proyectos de conservación a nivel local que dan por sentado que el TBN se puede desarrollar de

manera sostenible, aunque se sabe que corrompen a las instituciones tradicionales (Mowforth y Munt, 2015). Se trata de un proceso de acumulación originaria, inserto en las dinámicas de generación de plusvalor a partir de la mercantilización de la naturaleza (Lefebvre, 2013), en la que la biodiversidad y las culturas de las tierras comunales se convierten en insumos para la industria turística mediante las AP y el TBN (Brockington *et al.*, 2012).

En vista de esto, se presentan algunas recomendaciones orientadas a la conservación de los manglares comunitarios en México, que pudieran ser útiles para otros países en desarrollo. Los manglares comunitarios son vulnerables porque su conservación depende en gran medida de la ausencia de mercados cercanos que incentiven el extractivismo, la producción de alimentos, la privatización o el turismo. Conservarlos requiere de una cooperación recíproca entre el Estado y las comunidades a favor de la autogestión. A corto plazo, es esencial impedir las ventas de tierras comunales, en especial, a empresas que concentran grandes extensiones con fines especulativos o para desarrollar proyectos turísticos. Como en México aún existen leyes que emanaron de la Constitución de 1917—en particular su artículo 27 y la Ley Agraria, que aún contienen parte de la intención originaria a pesar de las numerosas reformas—el Estado puede hacer que se cumplan e impedir la privatización (de *facto* o de *jure*) y la venta de territorios comunales.

A mediano plazo se debe avanzar en un esquema de mayor autonomía de las instituciones comunitarias a medida que los comuneros demuestren su compromiso e integridad. Autonomía para que restrinjan y sancionen a empresas externas que vulneren los acuerdos comunes, para que veten proyectos de infraestructura en sus territorios y para que gestionen sin restricción alguna las áreas con cobertura de manglar que en la actualidad están sujetas a concesiones gubernamentales. Esta autonomía debe ser soportada económicamente y para ello es necesario diseñar e implementar programas que apunten al desarrollo de los modos de producción autónomos a pequeña escala, que no dependan de empresas externas y que fomenten la creación de redes de productores vinculadas a redes de consumo que les permita comerciar sin intermediarios. El turismo comunitario es una posibilidad, pero su desarrollo no puede dejarse a merced de la industria turística. Por el contrario, las empresas externas deben ser reguladas por el Estado, mientras que el desarrollo de las empresas locales debe gestionarse desde la asamblea comunitaria, sin posibilidad de privatizar la tierra (Büscher y Fletcher, 2019).

Por fuera de los territorios comunitarios, se debe impedir que los planes de ordenamiento se sigan adaptando a las necesidades del desarrollo económico y sancionar las transgresiones por cambios en el uso que se dan en los manglares turistificados (Espinoza-Tenorio *et al.*, 2019). Las regulaciones necesarias para sostener estas acciones ya existen, pero requieren ser aplicadas sin ceder a las presiones ejercidas por el sector empresarial e inmobiliario (Brenner *et al.*, 2018; Spalding *et al.*, 2010). El poder punitivo que se ejerce desde las agencias gubernamentales ambientales debe extenderse a las instituciones comunitarias, y

poder aplicarse sobre actores externos como empresas, instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales, que son capaces de influir sin estar asentados en los territorios. Sería deseable promover el consumo responsable en los centros turísticos, por ejemplo, ofreciendo incentivos económicos o tributarios a quienes elijan consumir productos locales fabricados de manera responsable y gravando a los productos desarrollados con prácticas extractivas.

Los tres escenarios propuestos pueden georreferenciarse y servir como instrumentos de gestión que permitan inferir dinámicas socioambientales, actores y desafíos para la conservación en contextos específicos. Para ello, se debe relacionar la información de la tenencia de la tierra, AP, centros turísticos e infraestructura de comunicaciones mediante álgebra de mapas. Vale indicar que esta investigación se puede profundizar con otros casos de estudio debido a que no se incluyeron manglares de la costa norte del Pacífico. Además, las percepciones de ciertos actores pueden tener más peso en los estudios comparados de origen, porque su enfoque geográfico fue distinto: uno más centrado en actores regionales (Brenner, 2015) y el otro en actores locales (Vargas-del-Río, 2010).

5. Conclusiones

La ecología política histórica es un enfoque estratégico que permite discernir cómo las políticas instrumentadas por un Estado influyen en las instituciones locales y dinámicas socioambientales de los manglares comunitarios. En el caso de México, las políticas industrializadoras de mitad del siglo xx y las reformas neoliberales dieron lugar a una crisis institucional que ha venido degradando progresivamente estos ecosistemas. Para atender esta crisis, las instituciones de gobierno siguen las recomendaciones de las agencias y actores internacionales que proponen modelos *desde arriba*, con “participación social” de las comunidades y programas asistenciales basados en el turismo, pero que en realidad están complicando las condiciones de vida de los pobladores locales y agravando el conflicto ambiental. Destrucción de manglares, creciente desigualdad, privatización y fragmentación comunitaria son el otro resultado de las políticas de desarrollo y conservación.

Este artículo proporciona un modelo conceptual de tres escenarios y quince categorías que sintetizan la interacción geográfica de algunas de las dinámicas socioambientales que ocurren en los manglares comunitarios de México. Este insumo, que fue elaborado a partir de hallazgos de entrevistas a actores clave y que podría georreferenciarse con un álgebra de mapas, sirve de puente para comprender cómo las políticas de desarrollo que emanan del gobierno federal afectan la ecología política de las comunidades que gestionan los bosques de manglar. Por ejemplo, para identificar y abordar de manera oportuna los desafíos y las carencias de estas comunidades, con el fin de diseñar estrategias institucionales más adecuadas al contexto local.

Es probable que las características de los tres escenarios correspondan con casos que ocurren en otros países que han venido instrumentado políticas de desarrollo y conservación similar al caso mexicano, particularmente de la región, foco de conflictos socioambientales. En estos países, donde una gran biodiversidad coexiste con comunidades autóctonas, es fundamental diseñar políticas que fortalezcan las instituciones locales para lograr los objetivos establecidos en la Convención sobre la Diversidad Biológica de 2021. Si bien, el instrumento destaca la importancia de que las políticas de conservación tomen en cuenta la gestión comunitaria, la participación significativa y el respeto de los derechos tradicionales, sigue recomendando modelos impuestos *desde arriba* que son contraproducentes. En última instancia, una mirada a casos variados que involucren otras ecologías permitirá comparar y concluir de manera contundente si la crisis medioambiental tiene su génesis en lo institucional, como se sostiene aquí, o en otro factor diferente.

6. Referencias bibliográficas

- Adger, W., & Luttrell, C. (2000). Property rights y the utilisation of wetlands. *Ecological Economics*, 35(1), 75-89. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00169-5](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00169-5)
- Aheto, D., et al. (2016). Community-based mangrove forest management: implications for local livelihoods y coastal resource conservation along the Volta estuary catchment area of Ghana. *Ocean Coastal Management*, 127, 43-54. <https://n9.cl/c1tlps>
- Azis, S., et al. (2018). Creating an innocuous mangrove ecosystem: understanding the influence of ecotourism products from Malaysian y international perspectives. *Ocean Coastal Management*, 165, 416-427. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.09.014>
- Bao, J., & Gao, S. (2016). Environmental characteristics y land-use pattern changes of the Old Huanghe River delta, eastern China, in the sixteenth to twentieth centuries. *Sustain. Sci.* 11(4), 695-709. <https://doi.org/10.1007/s11625-016-0365-5>
- Blaikie, P., & Brookfield, H. (1987). *Land Degradation y Society*. Methuen.
- Brenner, L. (2015). *Análisis de las consecuencias de la política pública en el contexto de la conservación de los manglares: los casos de La Palma/Mecoacán (Tabasco), La Encrucijada (Chiapas), Punta Maroma/Chacmuhuc (Quintana Roo) y Agua Dulce/El Ermitaño (Jalisco)*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa/ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Brenner, L., & Aguilar, A. (2002). Luxury tourism y regional economic development in México. *Profesional Geographer*, 54(4), 500-520. <https://doi.org/10.1111/0033-0124.00346>
- Brenner, L., et al. (2018). Mitigating tourism-driven impacts on mangroves in Cancún y the Riviera Maya, México: an evaluation of conservation policy strategies y environmental planning instruments. *Journal of Coastal Conservation*, 1(4), 755-767. <https://n9.cl/xqrrr>
- Brockington, D., et al. (2012). *Nature Unbound: Conservation, Capitalism y the Future of Protected Areas*. Routledge.
- Bryant, R., & Bailey, S. (1997). *Third world political ecology*. Routledge.

- Büscher, B., & Fletcher, R. (2019). Towards convivial conservation. *Conservation & Society*, 17(3), 283-296. <https://www.jstor.org/stable/26677964?seq=2>
- Carney, J., & Rosomoff, R. (2011). *In The Shadow of Slavery: Africa's Botanical Legacy in the Atlantic World*. University of California Press.
- Carter, H., et al. (2015). An international assessment of mangrove management: incorporation in integrated coastal zone management. *Diversity*, 7(2), 74-104. <https://n9.cl/pxm7m>
- Clarke, J. (1997). A Framework of Approaches to Sustainable Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 5(3), 224-233. <https://doi.org/10.1080/09669589708667287>
- Convention on Biological Diversity [CBD] (2021). *First Draft of the Post 2020 Global Biodiversity Framework*. CBD & UN Environment Programme.
- De la Rosa-Velázquez, M., et al. (2017). Development stressors are stronger than protected area management: a case of the Pantanos de Centla Biosphere Reserve, México. *Land Use Policy*, 67, 340-351. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.06.009>
- Dudley, N., et al. (2018). The essential role of other effective area-based conservation measures in achieving big bold conservation targets. *Global Ecology y Conservation*, 15(e00424), 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2018.e00424>
- Espinoza-Tenorio, A., et al. (2019). People y blue carbon: conservation y settlements in the mangrove forests of México. *Human Ecology*, 47(6), 877-892. <https://n9.cl/dtms3y>
- Friess, D. (2017). Ecotourism as a tool for mangrove conservation. *Sumatra Journal Disaster Geography and Geography Education*, 1(1), 24-35. <https://n9.cl/9ai2u>
- Garnett, S., et al. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nature Sustainability*, 1(7), 369-374. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>
- Hermon, D., et al. (2018). The model of mangrove land cover change for the estimation of blue carbon stock change in Belitung Island-Indonesia. *International Journal of Applied Environmental Sciences*, 13(2), 191-202. <https://n9.cl/nj179>
- Holland, T., et al. (2012). *Cambios en el paisaje de un sistema costero sometido al desarrollo turístico: implicaciones para la Laguna Barra de Navidad*. Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma de México.
- Junk, W., et al. (2014). Brazilian wetlands: their definition, delineation, y classification for research, sustainable management, y protection. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2 (1), 5-22. <https://doi.org/10.1002/aqc.2386>
- Kapuangan, H., et al. (2016). The sustainability of mangrove ecosystem y its implication for mangrove-based rural tourism development in southern Malang Regency, East Java, Indonesia. *IOSR Journal of Environmental Science, Toxicology y Food Technology (IOSR-JESTFT)*, 10(7), 2319-2402. <https://n9.cl/5zpc0>
- Karstens, S., et al. (2007) Spatial boundary choice y the views of different actors. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(5), 386-407. <https://n9.cl/socbe>
- Kristian, A., & Oktorie, O. (2018). Study of Coastal Mangrove Conservation in the World. *Sumatra Journal of Disaster, Geography y Geography Education*, 2(1), 49-52. <https://doi.org/10.24036/sjdgge.v2i1.139>

- Kumagai, J., *et al.* (2020). Prioritizing mangrove conservation across México to facilitate 2020 NDC ambition. *Ambio*, 49(12), 1992-2002. <https://doi.org/10.1007/s13280-020-01334-8>
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Liu, M., *et al.* (2018). Zonation y directional dynamics of mangrove forests derived from time-series satellite imagery in Mai Po, Hong Kong. *Sustainability*, 10(6), 1913. <https://doi.org/10.3390/su10061913>
- Liu, Z., *et al.* (2016). Shifting paradigms in coastal restoration: six decades' lessons from China. *Science of The Total Environment*, vol. 566-567, 205-214. <https://n9.cl/yf467l>
- Maestro, M., *et al.* (2019). Marine protected areas in the 21st century: current situation y trends. *Ocean & Coastal Management*, 171, 28-36. <https://n9.cl/1urw5>
- Martínez-Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Antrazyt / Flacso.
- Mathevet, R., *et al.* (2015). Using historical political ecology to understand the present: water, reeds, y biodiversity in the Camargue Biosphere Reserve, southern France. *Ecology & Society*, 20(4), 17. <https://n9.cl/v5sqe>
- McCay, B., & Acheson, J. (Eds.). (1987). *The Question of the Commons: The Culture y Ecology of Communal Resources*. University of Arizona Press.
- Memon, J., & Thapa, G. (2016). Explaining the de facto open access of public property commons: insights from the Indus Delta mangroves. *Environmental Science & Policy*, 66, 151-159. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.08.014>
- Mojica-Vélez, J., *et al.* (2018). Policies in coastal wetlands: key challenges. *Environmental Science & Policy*, 88, 72-82. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.06.016>
- Mowforth, M., & Munt, I. (2015). *Tourism y sustainability: Development, globalisation y new tourism in the third world*. Routledge.
- Nava-Fuentes, J., *et al.* (2017). Coastal management in México: improvements after the marine y coastal policy publication. *Ocean & Coastal Management*, 137, 131-143. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.12.017>
- Offen, K. (2004). Historical political ecology: an introduction. *Historical Geography*, 32, 19-42. <https://n9.cl/pb0bz>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Peluso, N. (2012). What's nature got to do with it? A situated historical perspective on socio-natural commodities. *Development and Change*, 43(1), 79-104. <https://n9.cl/9cdhp>
- Ravit, B., & Weis, J. (2014). Clean water act section 404 y coastal marsh sustainability. *Coastal Management*, 42(5), 464-477. <https://doi.org/10.1080/08920753.2014.942027>
- Reyes, J., *et al.* (2012). *Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Simpson, S., *et al.* (2016). Stakeholder perspectives for coastal ecosystem services y influences on value integration in policy. *Ocean & Coastal Management*, 126, 9-21. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.03.009>

- Spalding, M., *et al.* (2010). *World Atlas of Mangroves*. Earthscan, UNEP, UNESCO, The Nature Conservancy, United Nations University.
- The Ecologist (1993). *Whose Common Future? Reclaiming the Commons*. Earthscan.
- Thompson, B., *et al.* (2017). Governance y implementation challenges for mangrove forest payments for ecosystem services (PES): empirical evidence from the Philippines. *Ecosystem Services*, 23, 146-155. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.12.007>
- Tierney, W., & Clemens, R. (2011). Qualitative Research y Public Policy: The Challenges of Relevance y Trustworthiness. *Higher Education: Handbook of Theory y Research*, (pp. 57-83). Springer, vol. 26.
- Toledo, V. (2001). Biocultural diversity y local power in México: challenging globalization. In Maffi, L., (Ed.), *On Biocultural Diversity: Linking Language Knowledge y Environment*. Smithsonian Institution Press.
- Valderrama, L., *et al.* (2014). Evaluation of mangrove cover changes in México during the 1970–2005 period. *Wetlands*, 34(4), 747-758. <https://doi.org/10.1007/s13157-014-0539-9>
- Vargas-del-Río, D. (2020). *Ecología política, turismo y conservación*. ITESO.
- Vargas-del-Río, D. (2010). *Espacios comunitarios sujetos a conservación y turismo: Retos para la gestión costera participativa* (Tesis de doctorado). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- Vargas-del-Río, D., & Brenner, L. (2023a). Mangroves in transition. Management of community spaces affected by conservation y tourism in México. *Ocean & Coastal Management*, 232, 106439. <https://n9.cl/ma1m9j>
- _____ (2023b). Políticas y socioenvironmental dynamics for ecosystem management. *MethodsX*, 10, 102205. <https://n9.cl/aso92>
- Wolf, I., *et al.* (2019). Nature conservation y nature-based tourism: a paradox? *Environments*, 6(9), 104. <https://www.mdpi.com/2076-3298/6/9/104>

Crecimiento urbano y gestión del servicio de agua potable en la localidad de Copoya, de Tuxtla Gutiérrez, México

Urban growth and management of the drinking water service in the town of Copoya, of Tuxtla Gutiérrez, Mexico

Yliana Mérida-Martínez

Docente investigadora en la Facultad de Arquitectura Campus I, de la Universidad Autónoma de Chiapas, México

Correo electrónico: yliana.merida@unach.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9168-2585>

Citlalli Aidee Becerril-Tinoco

Investigadora por México del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías en el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A. C., Sede Querétaro, México

Correo electrónico: cbecerril@centrogeo.edu.mx

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4739-9446>

Recibido: 19-noviembre-2023. Aceptado: 30-enero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El acceso equitativo y permanente a servicios públicos no siempre es una prioridad para la gestión local, en especial en territorios y poblaciones históricamente rezagadas. Esta contribución sostiene que en Copoya, localidad mayoritariamente ejidal de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, el servicio estatal y comunitario por el suministro de agua potable no es eficiente. El problema se agudizó con el crecimiento urbano y la demanda por la tierra durante el siglo xx. A partir de entrevistas, recorridos de campo y notas de prensa, se destaca que la escasez del líquido lleva a sus residentes a buscar alternativas como la compra de pipas,

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre 2024, pp. 101-118.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.372



pozos de traspatio y sistemas de agua no tratada que no resuelven el tema de fondo y que profundizan la pobreza y la desigualdad socioterritorial. Se concluye que la inexistencia de proyectos de inversión no permite una salida para el abastecimiento en el corto y mediano plazo.

Palabras clave: áreas ejidales, crecimiento urbano, gestión y regulación del agua, gestión local, participación ciudadana, servicios públicos, territorios excluidos.

Abstract

Equitable and permanent access to public services is not always a priority for local management, especially in those territories and historically neglected populations. This contribution argues that in Copoya, a mostly ejido locality in the Metropolitan Zone of Tuxtla Gutiérrez, state and community service for drinking water supply is inefficient. The situation has worsened with urban growth and demand for land throughout the twentieth century. Interviews, field visits and press releases show that residents, due to the lack of water, look for alternatives such as purchasing pipes, backyard wells and untreated water systems. These alternatives do not solve the underlying issue and deepen their poverty and socio-territorial inequality. The article concludes that poor investment in projects does not allow a solution for the supply in the short and medium term.

Keywords: ejido areas, urban growth, water management and regulation, local management, citizen participation, public services, excluded territories.

1. Introducción

La ciudad de Tuxtla Gutiérrez (TG) se ha expandido durante el siglo XXI por factores asociados al crecimiento natural de la población y a procesos migratorios (Silva *et al.*, 2015). Crecimiento caracterizado por la ocupación dispersa de nuevos territorios, así como por la ocupación irregular y demanda del suelo para uso habitacional que desborda “[...] los límites político-administrativos del territorio sobre el que se expanden, dando lugar así a la formación de zonas metropolitanas” (Gobierno de Chiapas, 2015, p. 3). La ausencia de una gestión local efectiva, pero, también, de instrumentos de planificación urbana y metropolitana llevan a que los asentamientos de más bajos ingresos, viviendas con ingresos medios y personas con altos ingresos se ubiquen por fuera de la ciudad, en zonas periurbanas (Bazant, 2010) que, a menudo, son territorios rurales y ejidales en el caso de México.

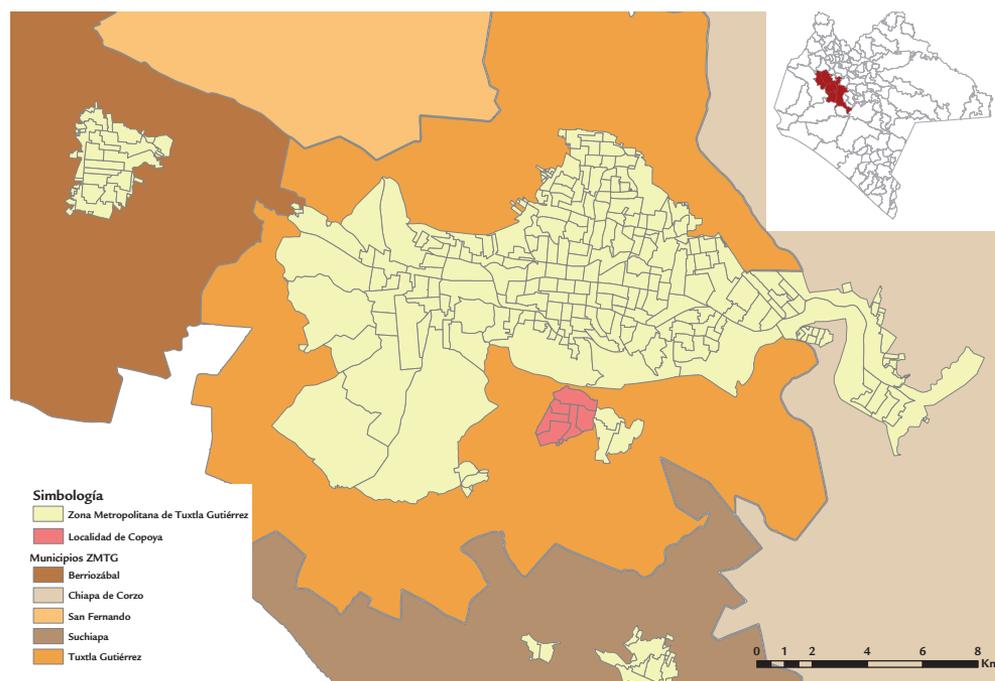
La mayor demanda de suelo habitacional de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez (ZMTG)¹ ocurre en el suroriente, en los municipios de Copoya y El Jobo, en los que las condiciones de vida de sus pobladores, en su mayoría ejidales, se profundizan con limitaciones en el acceso a transporte, espacios para la recreación y deporte, manejo de residuos, entre otros (Gobierno de Chiapas, 2015).

¹ Se compone de los municipios de Tuxtla Gutiérrez (capital del estado de Chiapas), Chiapa de Corzo, Berriozábal, San Fernando y Suchiapa, además de las localidades de Copoya y El Jobo (Consejo Nacional de Planificación [Conapo], 2020).

Pero, sin duda, “[...] las mayores carencias en la región son en el acceso a los servicios básicos, y una lucha común de los habitantes rurales es el acceso al agua y drenaje” (Corzo-Rivera, 2022, p. 135), que contribuyen al acceso inequitativo de las oportunidades entre sus pobladores y profundizan su pobreza. “La ciudad se expande a través del espacio para crear suelo urbanizable, muchas de las veces sin proteger a los pueblos y comunidades, las actividades económicas y la aptitud ambiental del entorno” (Ríos y Hernández, 2022, p. 226).

La accesibilidad y la infraestructura vial a Copoya es reducida (Garnica y Guzmán, 2013) y sus límites territoriales son *difusos* (Martínez *et al.*, 2020), tanto que pareciera “un área urbana continua” de la ZMTG (Silva *et al.*, 2015). Ocupación irregular del suelo, con presencia de residuos sólidos, aumento del tránsito y accidentes vehiculares y el desdibujamiento de las redes de colaboración entre familias y vecinos con los nuevos habitantes suman a este panorama. Además, los incendios forestales en el cerro Mactumactzá y la reserva El Zapotal, como resultado de la presión habitacional, afectan el entorno natural y reducen el suelo agrícola y de pastizal.

Mapa 1
Localización geográfica de la ZMTG y de la localidad de Copoya



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2021) y Conapo (2020). Elaboración propia de las autoras (2024).

Al igual que en otras cabeceras municipales y ejidales, el suministro de agua desde su captación, potabilización y conducción sigue siendo un desafío y una

deuda pendiente de las autoridades municipales y comunitarias en Copoya. La intermitencia del servicio de agua lleva a sus habitantes a acudir a diversas medidas de autoabastecimiento, como la compra de pipas, construcción de pozos y sistemas de agua no tratada. “La población, conformada por más de ocho mil habitantes, carece de agua entubada, razón por la cual se creó un patronato que se encarga de suministrar el vital líquido a toda la comunidad; sin embargo, abastecer a todas las viviendas es una tarea complicada [no alcanzada] y, por ello, a los hogares el agua llega cada 15 días” (Leyte, 2021, 2.º párrafo).

En este artículo se sostiene que el servicio estatal y comunitario de agua potable en Copoya no se concreta aún con la provisión permanente del servicio. Las capacidades institucionales y comunitarias serán insuficientes sin un avance en políticas y planificación acertada en ámbitos ambiental, de infraestructura, equipamiento y aspectos económicos y sociales que regulen el crecimiento desorganizado hacia el ejido. Mediante una descripción de la problemática, con ausencia de literatura especializada que aborde el tema, se busca resaltar que la falta de provisión del líquido ha llevado a los residentes de Copoya a recurrir a alternativas de autoabastecimiento, como la compra de agua en pipas y la construcción de pozos traspatio, lo que profundiza su pobreza y desigualdad.

En términos metodológicos, se realizaron entrevistas a actores clave, las cuales se complementan con indicadores de crecimiento y vivienda que constan en los censos de 1990, 2000, 2010 y 2020 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Las entrevistas se realizaron, de manera aleatoria, a cuatro autoridades del agua y representantes del ejido, quienes expresaron su interés por colaborar con el estudio y aportar información de la localidad y el servicio de agua, sin revelar sus identidades. Estos datos se complementan con notas de prensa (*Diario de Chiapas, Cuarto Poder de Chiapas*, entre otros), así como con los programas y planes de ordenamiento del Gobierno de Chiapas e informes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Cabe mencionar que las autoras de este artículo realizaron recorridos guiados con líderes del ejido para observar las condiciones, la calidad de la infraestructura hidráulica y las dinámicas de compra y venta de agua entre septiembre y diciembre de 2023.

Para facilitar su organización, el artículo se divide en cuatro secciones. En la primera ofrece elementos de contexto a nivel histórico, territorial, ambiental y social de Copoya, destacando cómo la tasa de crecimiento poblacional de mediados de la década de 1990, en el marco de las políticas neoliberales, incidió en el aumento del número de viviendas y en la reconfiguración del territorio. En la segunda sección, se proponen algunas categorías conceptuales para problematizar el asunto, tales como crecimiento urbano, zonas periurbanas y ejidos. Posteriormente, se caracteriza el servicio institucional y comunitario por el agua, así como las estrategias de autoabastecimiento implementadas por familias y residentes, incluyendo la construcción de pozos de traspatio y la compra de agua en pipas a proveedores privados. En la cuarta parte constan el análisis de los hallazgos y, por último, las conclusiones.

1.1. Elementos de contexto

Copoya es una localidad urbana que se encuentra ubicada al suroriente de la ZMTG, en el estado de Chiapas. Está rodeada al norte por la meseta de Copoya y el valle, en un relieve claramente escarpado, caracterizado por pendientes (Paz *et al.*, 2012), con dos reservas forestales importantes para el área metropolitana: el cerro Mactumactzá y la reserva El Zapotal. Se caracteriza por su riqueza ambiental e identidad cultural, histórica y gastronómica: sus pobladores son herederos de indígenas zoque que fueron despojados de sus tierras por las cofradías del siglo XVIII y cuyo ganado permitió financiar la lucha independentista del XIX (Sánchez-Cortes y Lazos, 2009). Por ende, se trata de una población históricamente vulnerada y rezagada cuya lucha por el acceso a la tierra se convirtió en su bandera. En 1922, al amparo de la reforma agraria posrevolucionaria, sus pobladores agricultores y jornaleros fueron incluidos en el reparto de 396 hectáreas de tierra que se ampliaron a 800 en 1924, a 2277 en 1939 y 232,5 en 1987 (*Ibid.*).

Otra reforma agraria, la de 1992, tuvo un impacto destacado en la tenencia colectiva de la tierra, pues se pudo “reforzar los derechos individuales de los ejidatarios sobre las parcelas de cultivo y legalizar las transferencias mercantiles de tierra entre los residentes de ejido” (Léonard y Mitaut, 2021, p. 102). Es decir, en el contexto de la ampliación de los mercados y las políticas neoliberales de finales del siglo XX, las tierras ejidales fueron fraccionadas y transadas para otros usos, como el habitacional. Esto modificó los medios de vida de sus habitantes originarios, al tiempo que expuso la doble condición jurídica en la que predomina la propiedad ejidal, junto con la privada.

Una parte mínima de los terrenos ejidales de Copoya y Francisco Villa están rodeados por varias propiedades privadas: al norte del área son urbanos y al sur, rurales (ranchos). En lo que se refiere al valor del suelo, los predios se ofertan desde un costo de trescientos hasta dos mil pesos por metro cuadrado, lo que depende de la zona y los servicios urbanos con que se cuente (Gobierno de Chiapas, s/f., p. 126).

La reforma no estuvo precedida por una regulación institucional, ni por un plan urbano en materia de mercado de tierras, concentración de la propiedad, de impactos en el tejido socio-comunitario, como tampoco en la solución de conflictos y desplazamientos al interior de los ejidos. La llegada de nuevos pobladores tuvo un impacto desmedido en Copoya. La población se triplicó: pasó de 3270 a 9868 habitantes entre 1990 y 2020 (Instituto Nacional de Geografía y Estadística [Inegi], 2021). Pero, la tasa de crecimiento más alta se dio en la década de 2000-2010, que coincide, según los representantes del ejido, con la construcción del monumento a Cristo de Copoya, hoy en día santuario religioso que atrae a nacionales y extranjeros, junto con la promoción de Copoya como destino turístico. El número de viviendas se quintuplicó, de 620 a 3164 unidades entre 1990 a 2020.

Los datos del Inegi revelan que, mientras en la última década, 2010-2020, el crecimiento poblacional desaceleró al 17,3 % (luego del incremento del 40,3 %

entre 2000-2010), con el total de las viviendas ocurrió una lógica inversa, pues hubo un aumento de 1919 a 3164 unidades, es decir, un incremento de más del 60,0 % entre 2010-2020. Estos datos apuntan a que existe un crecimiento exponencial de la oferta de viviendas que pudiera tener una relación directa con la oferta turística que se busca implementar en la localidad (Gobierno de Chiapas, s/f.). El comercio minorista e industrial son las principales actividades económicas, mientras que las sedes de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y la Iglesia Adventista de Séptimo Día son los establecimientos que más personas emplean de la comunidad (MarketDataMexico, s/f.).

Tabla 1
Crecimiento intercensal de Copoya, 1990-2020

Período censal	Población total	Tasa de crecimiento		Total, viviendas
1990	3270	Período	%	620
2000	4877	1990-2000	32,9	1017
2010	8160	2000-2010	40,3	1919
2020	9868	2010-2020	17,3	3164

Fuente: Inegi (1990, 2000, 2010 y 2021). Elaboración propia de las autoras (2023).

Copoya atraviesa un fuerte rezago social y urbano. En 2010, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, cerca de 59 viviendas tenían piso de tierra, 46 no disponían de sanitario, 22 carecían de drenaje y 698 no disponían de agua entubada de la red pública. Es decir, si se relaciona este último dato con las 1919 viviendas que había en 2010, puede inferirse que, al menos, cerca del 36 % de los hogares no contaba con el servicio de agua potable. Por tanto, su abastecimiento dependerá de las medidas que promuevan sus habitantes junto con las autoridades comunitarias, entre ellas, el pozo comunitario o de traspatio, la compra de pipas de agua, el traslado del líquido desde otra vivienda cercana o algún punto distante de la ciudad. Aunque no se cuenta con datos oficiales, la falta de una red pública pudiera tener una fuerte incidencia en el saneamiento, la salud pública y la economía. También “[...] implica que los habitantes de estas viviendas se encuentran en una situación de vulnerabilidad para satisfacer otras necesidades básicas, como hidratación e higiene, entre otras” (Coneval, 2018, p. 135).

Por ende, la cobertura total del servicio de agua es un reto inconcluso de las autoridades estatales y comunitarias, no solo en Copoya, sino también en el estado de Chiapas, donde la cobertura es del 86,5 %, cifra que se encuentra por debajo del promedio nacional del 94,4 % (Coneval, 2018). Ahora, mientras que al 73 % de las viviendas a escala nacional le llega el agua de manera diaria, al 13,9 % le llega cada 3-6 días y al 13,1 % cada dos semanas, en Chiapas estos datos funcionarían a la inversa: al 37,8 % de hogares le llega agua diaria, al 22,5 % cada 3-6 días y al 39,6 % cada dos semanas (*Ibid.*). Vale recordar que en todo el estado el 47,6 % de la población no dispone de agua entubada (Inegi, 2021), en tanto

que contar con un pozo comunitario o una red limitada de agua no significa, necesariamente, que el suministro sea constante o eficiente. En Copoya el agua llega cada 15-20 días en condiciones “normales” (*El Herald de Chiapas*, 2024).

2. Elementos teóricos y conceptuales

2.1. Crecimiento urbano y zonas periurbanas

El crecimiento urbano se refiere al desarrollo residencial, de actividades (comercial, industrial), equipamientos y servicios que dan por resultado una mancha urbana (Oropeza y Leyva, 2020) que se extiende de manera sostenida y progresiva y que no siempre es uniforme y organizada. También hace referencia a la compleja pero heterogénea expansión demográfica y necesidad de superficie (Luiselli, 2018) que requieren las actividades económicas y de servicios (Perló, 1995). Estas implican “la incorporación de tierras agrícolas como soporte de las nuevas actividades de carácter urbano” (Hernández-Flores *et al.*, 2009, p. 275-6). Desde el siglo xx este crecimiento absorbe continuamente a los territorios, pobladores y economías rurales y transforma a las tierras agrícolas en urbanas (Luiselli, 2018).

En este crecimiento, reflejo de cómo se construye y se segrega socioterritorialmente a ciertas poblaciones, se desdibujan las fronteras de lo urbano y lo rural: lo urbano concentra a la población, los servicios, bienes y equipamiento, mientras que absorbe a lo rural como proveedor de recursos naturales, en especial, de suelo habitable para continuar el crecimiento. Desde la geografía crítica, esta frontera es denominada lo periurbano o *rururbano* y hace referencia al área inmediata y difusa por fuera de la periferia, en la que coexisten equipamientos dispersos que resultan de la especulación del suelo, tales como viviendas dormitorio, polígonos industriales y urbanizaciones de baja densidad que cohabitan con la ausencia de servicios básicos, actividades agrícolas y una población móvil con densidad moderada (Hernández, 2016).

Si bien, lo periurbano representa una oportunidad de suelo habitacional que permitiría la desconcentración del núcleo urbano en un escenario ideal, sigue siendo un área marginal porque “muchos de ellos no cumplen una función como activo público para el bien común” (Hernández, 2016, p. 3). Esto pernocta en las desigualdades socioterritoriales, ya que la gestión local no aborda con la misma transversalidad la provisión de servicios, empleo y desarrollo, tanto de la población originaria como de la residente que llega a esos nuevos espacios. Los servicios y el equipamiento urbano se concentran en las zonas céntricas, de fácil acceso y consolidadas, mientras que resulta ajena en las “zonas con poca accesibilidad, sin servicios y de riesgo, con población migrante de escasos recursos” (Villers y Figueroa, 2014).

El acceso a servicios básicos, principalmente de agua, drenaje y energía eléctrica, es una tarea inconclusa que afecta y marginaliza a las mayorías sociales y cuya prestación es designada a empresas privadas como parte del desprendimiento de las responsabilidades del Estado, el cual funge como regulador y fiscalizador (Naciones Unidas, 2003). La gestión local y comunitaria surge en este contexto como un nuevo nivel de involucramiento y redefinición de lo público, implicando una administración y toma de decisiones que, en el caso de México, “moviliza a los habitantes rurales impulsando procesos colectivos y organizados de producción social del hábitat en una lucha por una mejor calidad de vida” (Corzo-Rivera, 2022, p. 131).

2.2. Áreas ejidales en lo periurbano

En México, más de la mitad de las tierras rurales se encuentran en poder de los ejidatarios y las comunidades agrarias, siendo el estado de Chiapas uno de los que mayor número de ejidos tiene, con 3064 unidades, después de Veracruz, con 3635 (Morret-Sánchez y Cosío-Ruiz, 2017). Aunque la mayoría se localizan en zonas agrarias, estos núcleos se convirtieron en un *mercado de tierras forzado* que fue mercantilizado, sobre todo, los ubicados en áreas periurbanas o cercanas a la ciudad (Reyes, 2008). Los ejidos, más que un referente jurídico de la estructura agraria o de configuración de la identidad, funcionan como una reserva territorial que sirve para la captación de tierras (Hernández, 2019). Por eso, la improductividad de la tierra “limita[n] el ejercicio pleno de la propiedad de las parcelas ejidales, a la vez que obstaculizan su mercadeo” (Romero, 2015, p. 230).

El crecimiento urbano y metropolitano de la ZMTG ha afectado a los ejidos mediante la lotificación y construcción de viviendas, sobre todo en Berriozábal al norte, en la meseta y la falda suroeste de Mactucmatzá en Copoya (Silva *et al.*, 2015), así como en Emiliano Zapata y San Fernando. La venta y compra de tierra y construcción de propiedades afecta principalmente a Copoya, que es, entre todos los ejidos ubicados en la ZMTG, el más cercano a TG, a menos de ocho kilómetros.

[...] la capital reafirma el color rojo en el que se encuentra al no tener más suelo para crecer; Mactumactzá es de hecho uno de los “manchones” verdes que le quedan a la capital de Chiapas, donde con la construcción de más libramientos y vías para la circulación de automóviles, solo se está acelerando el acercamiento de otros municipios, creando un área conurbada que, vista desde el aire, demuestra el impacto humano en lo que alguna vez fue un valle (Alvarado, 2021, 3.º párrafo).

El crecimiento urbano desorganizado absorbe a las comunidades ejidales con nuevos usos y ocupación de suelo (Sánchez y Escudero, 2018), lo que agudiza las desigualdades, la marginación, vulnerabilidad, la pobreza y el rezago (García, 1995). Estudios recientes apuntan a que los ejidos periurbanos en México atraviesan los efectos de esta presión inmobiliaria, lo que se expresa en la exclusión de sus habitantes de la planeación institucional (Rodríguez *et al.*, 2023), escasez de financiamiento e inversión para mantener y diversificar sus economías locales

(Ríos-Llamas y Hernández-Vásquez, 2023), deterioro en sus servicios públicos (Corzo-Rivera, 2022) y procesos de expulsión y gentrificación (Hernández-Flores, 2023). “En medio de esta lucha, las localidades que han sido absorbidas por la ciudad no han mejorado sus condiciones de vida”, no han sido incluidas en la gestión pública y “predominan fuertes desigualdades sociales” (Hernández-Flores *et al.*, 2009, p. 291).

En Copoya la situación no es menos distinta. Se ubica en una de las zonas más olvidadas y menos accesibles del suroriente de la ciudad, donde las condiciones de vida de sus pobladores son de extrema pobreza y marginación, con baches y vías sin asfaltar, sin agua y carentes de un sistema de drenajes (Marroquín, 2021). Junto a la ausencia de una regulación que impida la deforestación y ocupación irregular, “está siendo objeto de un imparable saqueo de recursos boscosos y de la tierra y una intensa deforestación que, si no se frena, puede generar problemas ambientales [...] siendo invadida por asentamientos humanos irregulares” (López, 2015, 3.^{er} párrafo).

Por último, vale precisar que la gestión del agua parte de una necesidad conjunta entre el Estado, los usuarios y las organizaciones que promueven medidas de autogestión (Campuzano, 2019). Si bien, el servicio ha sido delegado por la nación mexicana a los municipios, en un intento por implementar la descentralización política y administrativa, también intervienen en su gestión las comunidades agrarias, ejidatarios y propietarios de tierras agrícolas, conforme a la Ley de Aguas Nacionales. Entre las instancias que administran y operan el servicio de agua se encuentran el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (Smapa) y los órganos comunitarios, como la asamblea ejidal y los comités comunitarios. Proveedores comerciales y los pozos de traspatio surgen como medidas de autoabastecimiento de las familias y residentes.

3. Servicio estatal y comunitario del agua

3.1. Servicio municipal-Smapa

Este servicio es ofrecido por el Ayuntamiento de TG mediante las regidurías, que son instancias de gobierno encargadas de la dirección y gestión de alguna actividad relacionada con los servicios municipales. La regiduría recae en el Smapa, que se encarga de supervisar y regular la dotación y mantenimiento de la red de agua potable, en especial, en las partes bajas de la localidad, debido a que, hacia el nororiente, en dirección al monumento del Cristo de Copoya, la infraestructura hidráulica y el servicio es precario. Esto sucede por varias razones, según el trabajo de campo: el nororiente se localiza sobre una pendiente, por ende, la construcción de la red pública es escasa; la presión del agua no llega con fuerza y genera intermitencias, ya que la oferta natural del recurso constriñe con el incremento de la población; la infraestructura es obsoleta (tuberías rotas, fugas), de modo que algunos habitantes reciben aguas turbias no aptas para el consumo humano, en tanto que las altas tarifas por el servicio rondan los 2000 pesos mexicanos por la

instalación y el pago anual de 600 por suministro, cantidad “[...] que resulta impagable para la mayoría de los habitantes” (Aquino, 2021, 5.º párrafo), independientemente de si reciben o no el servicio.

Un problema mayor en este sector es la amplia demanda y especulación de la tierra, como resultado de la expansión metropolitana hacia el sur y del turismo religioso alrededor del Cristo de Copoya, lo que genera mayor precariedad, sin servicios públicos resueltos. Las viviendas y los conjuntos habitacionales siguen un patrón disperso que privilegia “el carácter mercantil del suelo, lo cual obliga a localizar usos en los lugares donde se puede pagar el precio de este bien” (Iracheta, 2015 p. 47). Entonces, los nuevos residentes levantan y construyen propiedades sin infraestructura hidráulica apropiada. El robo de los medidores suma al problema, siendo un costo que deben asumir las familias más pobres, que no cuentan con seguridad en sus viviendas (*Cuarto Poder de Chiapas*, 2021).

3.2. Patronato del agua y comités comunitarios

El “Patronato de agua entubada del ejido de Copoya” es una instancia comunitaria cuyo comité directivo, junto con la administración municipal, gestiona de alguna manera el suministro, pero, “abastecer a todas las viviendas es un trabajo complicado, ya que el agua llega cada 15 días a los hogares, acción que resulta insuficiente” (Mural Chiapas, s/f). El patronato, de acuerdo con las entrevistas realizadas, tiene cierta incidencia con el Smapa y de esta negociación depende que el arreglo de las fugas, de tuberías rotas o presión baja, lleven menos tiempo del habitual. La falta de recursos económicos del patronato para realizar mantenimientos por cuenta propia a la red de agua pública constituye una de sus más fuertes limitaciones.

También se encuentra el comité comunitario o comité de agua, que tiene incidencia en el ejido con la operación y administración del pozo comunitario, revisión de las válvulas, cambio de mangueras, de “trabajo colectivo para la construcción y mantenimiento de la infraestructura, las autorizaciones a los usuarios para el acceso y uso, y el establecimiento de reglas para el control del patrimonio acuífero en el ámbito local” (Sandoval-Moreno, 2015, citado por Alvarado y Guadarrama, 2019, p. 55). Este comité se encarga, mediante un grupo de vigilancia conformado por doce personas, del abastecimiento del pozo y de la limpieza, de supervisar qué sectores no cuentan con el servicio y elevar las quejas, así como de vigilar las conexiones fraudulentas. El pozo, en realidad, se trata de dos tanques con capacidad de 20 000 litros cada uno, cuya agua es obtenida de los mantos acuíferos cada 7-10 días, en promedio, y surten a 400 personas (trabajo de campo, septiembre-diciembre de 2023).

De acuerdo con las entrevistas, la responsabilidad de esta gestión recae tanto en el *pocero*, quien custodia las llaves de apertura y cierre para el bombeo y distribución, como en el ingeniero o técnico que brinda mantenimiento a la infraestructura, realiza monitoreo de la calidad del agua, entre otros. La capacidad operativa, administrativa y financiera alrededor de los pozos es limitada, ya

que depende de la recarga natural de los mantos acuíferos, por lo que no existe horario ni día específico para la distribución del recurso hídrico. En el inicio de la temporada de lluvias se cuentan con 2 horas de suministro de agua, durante 2 días a la semana. Sin embargo, resulta complejo contar con una periodicidad planeada, pues tal abasto depende de condiciones meramente naturales. Ni el servicio del Smapa ni el del comité son soluciones que resuelvan los problemas estructurales del agua en Copoya. “La renovación de la línea de conducción es una de las cuestiones que más preocupa a los Comités. Las constantes fugas y fallas que presenta la línea debido a su antigüedad han generado serios problemas en el abastecimiento del agua” (Casas, 2015, p. 30). El comité mantiene una comunicación directa con el patronato y representantes del ejido, pero es distante con las autoridades municipales.

3.3. Medidas de autoabastecimiento

3.3.1. Pozos de traspatio y comercialización

Los pozos de traspatio son excavaciones realizadas en las viviendas que permiten la obtención de agua acuífera, teniendo presente que, de toda TG, “la zona más importante de carga de agua subterránea es el Cerro Mactumatzá o Meseta de Copoya, debido a la altura y la importante vegetación que tiene. Es una zona permeable porque el suelo permite la filtración del agua” (*Cuarto Poder de Chiapas*, 2022, 5.^{to} párrafo). Esta es una práctica habitual en las familias, que contrasta con la ausencia de regulación y control que le permita al Ayuntamiento el cobro tarifario por dichos consumos. Aunque no se trata de un servicio que brinde el Estado, sí constituye una medida de autoabastecimiento a la que muchas familias acuden.

Otra de las medidas es la compra del líquido a “piperos”, que tienen permitido el ingreso al ejido. Conforme al trabajo de campo, cerca de diez “piperos” reparten agua, previa separación del pedido (con dos días de anticipación en temporada de sequía). Los precios oscilan entre los 200 y 550 pesos mexicanos (entre 18 y 33 dólares estadounidenses). De acuerdo con la información obtenida, algunos “piperos” compran el agua a los dueños de pozos de traspatio. Para una familia de cuatro personas, una pipa alcanza para sola semana, es decir, se requieren al menos de cuatro al mes para satisfacer la demanda, lo cual genera gastos extras para los habitantes (López, 2020).

María del Carmen, habitante de este ejido [h]a comentado que llevan más de 20 días sin agua y ahorita se ha presentado una fuga, por lo que ha tenido que recurrir a la compra de pipas para abastecerse del vital líquido, esperando que autoridades municipales les den solución, ya que con estos calores además gastan un poco más al bañarse y otras necesidades (*El Heraldo de Chiapas*, 2024, 2.^{do} párrafo).

Tabla 2
Modelos de servicio de agua potable identificados en Copoya

Tipo de servicio	Características	Ámbito del servicio
Municipal/ regidurías del agua	<ul style="list-style-type: none"> · Brinda el servicio en las partes bajas de la localidad. · Enfrente dificultades: construcción limitada, la presión no llega con fuerza a las partes altas, tubería obsoleta. · Altas tarifas por el servicio que resultan impagables para una comunidad pobre. · El desafío es mayor en el nororiente de Copoya, en donde existe una alta demanda de tierra sin el servicio de agua resuelto. 	Público/ estatal
Patronato del agua	<ul style="list-style-type: none"> · Se conforma por miembros de la comunidad, realiza cabildeo político con la administración municipal. · Tiene cierta incidencia con el Smapa y negocia el arreglo de tuberías, escasez de agua. · No cuenta con recursos propios para realizar mantenimiento a la red de agua potable. 	Comunitario
Comité comunitario	<ul style="list-style-type: none"> · Labor más técnica y en territorio. · Administra el pozo comunitario mediante un subcomité de vigilancia conformado por doce personas. · El agua es obtenida mediante las aguas subterráneas. · Mantiene una cercanía con el Patronato, pero distante con el Smapa y el Ayuntamiento. 	Comunitario
Medidas de autoabastecimiento		
Pozos de traspatio	<ul style="list-style-type: none"> · Práctica habitual en Copoya, aprovecha las aguas subterráneas que atraviesan todo el ejido. · Carece de regulación y control del Ayuntamiento de esta práctica. 	Familiar
Proveedores de agua	<ul style="list-style-type: none"> · Cuentan con permiso para ingresar al ejido. · El precio de una pipa oscila entre los 200 y 550 pesos mexicanos. · Solución costosa para la mayoría de las familias que necesitan cerca de cuatro pipas mensuales para cubrir necesidades básicas. 	Privado

Elaboración propia de las autoras (2024).

4. Algunas reflexiones

Copoya ha sido una localidad históricamente rezagada, en la que la doble condición jurídica de sus territorios desde finales de la década de 1990 permitió un crecimiento desmesurado de viviendas y de población, lo que profundiza su pobreza en términos de infraestructura y servicios básicos con respecto a la ZMTG, según lo indican Pastrana-Miranda y González-Caamal, quienes precisan que “los niveles de marginación y segregación social de la población que se ubica en las zonas urbanas apartadas tienen relación con los problemas de acceso al agua” (2022, p. 9). Esta desigualdad en el abastecimiento del agua potable entre TG y lo periurbano, que ya es compleja de por sí, se profundiza al interior de Copoya entre las partes bajas y altas, fragmentan el territorio y lo convierten en una mercancía de lo inmobiliario lo turístico.

En Copoya cohabitan dos servicios para la provisión de agua: el municipal y el comunitario, que se complementan con las medidas de autoabastecimiento de los lugareños: los pozos de traspatio y la compra de pipas a proveedores privados. Los dos servicios son insuficientes, en primer lugar, porque los nuevos asentamientos se ubican en el nororiente de la localidad, que es una zona de gran especulación y demanda de tierra, pero, al mismo tiempo, la que menos infraestructura de agua potable tiene y la que mayor impacto ambiental atraviesa debido a su cercanía con el cerro de Mactumactzá. Por eso, “[...] se debe estimular una planeación urbana acorde con el crecimiento natural e inducido de los habitantes con base en el suministro de los servicios e infraestructura” (Soto-Cortés, 2015, p. 138) que en Copoya ocurre al contrario: primero se construye y luego surge el interés por la edificación de la infraestructura pública para el acceso al agua.

El servicio comunitario (patronato o comité), pese a los esfuerzos, no ofrece resultados concretos y eficientes, ni a los habitantes originarios ni a los residentes nuevos. Entonces, la demanda del líquido se ha incrementado, mientras que la oferta precaria y limitada se ha mantenido, sin mayores avances. Asimismo, Casas (2015) expuso que este servicio en México, aplicable a Copoya, se sintetiza en una sola palabra: *escasez*, en materia económica y técnica. Además, las funciones del patronato y comité comunitario son de corto alcance, ya que los reiterados pedidos que la localidad realiza al Smapa solo se reflejan en una mínima presencia e intervención estatal en territorio. Por ende, el impacto es mesurado. “Los Comités del Agua no cuentan con la capacidad financiera para renovar el sistema de agua potable y dependen en gran medida del apoyo de las autoridades municipales. Actualmente los municipios y los Comités se encuentran en proceso de gestión para solicitar fondos federales y poder concluir esta indispensable obra” (Casas, 2015, p. 30).

Las medidas de autoabastecimiento son temporales y dependen de otros factores, como la temporada de lluvias y sequías (en el caso de los pozos de traspatio) y la disponibilidad de dinero (para la compra de pipas) que en una comunidad pobre es la última alternativa que compromete sus medios de vida. Esta medida es la más práctica pero la de menor concurrencia debido a sus elevados costos. Las medidas conjuntas deben procurar la calidad del servicio, lo que implica que haya suficiente presión del agua, que el líquido circule mediante la red de agua potable de manera permanente (24 horas, 7 días a la semana), que la población no tenga la necesidad de construir pozos de traspatio para almacenar agua y que no tenga que comprar pipas con sobrecostos, sin presencia de tinacos, piletas o cisternas, sin fugas en la tubería. Para Bourguett *et al.* (2007), la presencia de estos elementos, así como de otros reservorios para almacenar agua, son un indicador de que algo anda mal en la provisión del servicio.

La población ha tenido que buscar medidas para satisfacer esta necesidad y adaptarse a las condiciones con los sobrecostos que esto implica. La pandemia de la covid-19 impactó a las familias, en medio del confinamiento en materia de higiene, salud, alimentación, saneamiento. Los recorridos de campo apuntan a

que la ausencia de agua durante la pandemia se agudizó sin operarios municipales que intervinieran la red hidráulica, además, sin atención presencial para elevar una queja (Flores, 2021). Las autoridades municipales han solicitado en reiteradas ocasiones a la comunidad que supervisen las fugas de agua como medida de colaboración, pero, sin recursos, ¿cómo funcionaría esto? Al momento de esta investigación no existen proyectos de inversión a gran escala que permitan resolver la falta de provisión del líquido.

5. Conclusiones

En este artículo se sostuvo que el servicio de agua potable en Copoya, una localidad ejidal dentro de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, es ineficiente y se ha visto superado por el crecimiento urbano y la demanda de tierra durante el siglo xx. Este crecimiento no solo ha absorbido a la localidad dentro de su área metropolitana, sino que también ha provocado un crecimiento desmesurado en la construcción de viviendas y en la población procedente de TG y de otras ciudades cercanas, lo que ha fragmentado la localidad. Esto ha generado una fuerte crisis de agua potable, en especial, entre las zonas bajas y altas de la localidad, cuya provisión no se resuelve con la injerencia municipal ni comunitaria. Dicha provisión no avanza al mismo ritmo que el crecimiento urbano y demográfico interno.

La reforma agraria de 1992 tuvo repercusiones a largo plazo en el territorio al permitir la compra-venta de tierras y propiedades comunitarias a personas ajenas al ejido. Esto provocó que el suelo originalmente agropecuario y de dominio pleno se convierta en habitacional y comercial, sin un marco jurídico adecuado para que regular la provisión de servicios, las fuentes de agua, el valor catastral y los usos del suelo. Como resultado, Copoya ha crecido y sigue creciendo marginada por una administración local que le niega servicios públicos de calidad y en la que el suelo se utiliza principalmente para el desarrollo de viviendas y residencias de alquileres, a pesar de los impactos ambientales, sociales, de infraestructura y de seguridad que esto genera entre la población originaria. El turismo local y nacional alrededor del monumento del Cristo de Copoya se avizora como un factor que incrementaría estas brechas y los conflictos por el agua. Sin un proyecto a gran escala que busque soluciones definitivas a la escasez del agua, los problemas persistirán y seguirán intensificándose.

La población originaria de Copoya se ha organizado para resolver por sus propios medios el acceso al agua, mediante la construcción de pozos de traspatio y la compra de pipas a proveedores comerciales. Son medidas temporales que dependen de factores naturales, como la temporada de lluvias, que afianzan su pobreza y no representan una solución sostenible. Serán escasos los resultados mientras el Ayuntamiento no tenga una participación exitosa en materia de planificación y servicios que apunte a la regulación del espacio urbano en esta parte de la ZMTG. Planeación que deberá ser consensuada con los pobladores copoyacos e involucrar su sistema comunitario de provisión del agua, que les otorga autonomía en su gestión. Por último, queda por resolver el impacto que la ausencia de

agua tiene en la salud pública, en los medios de vida, economía y sostenibilidad de los habitantes. Sin duda, este artículo ayuda a aclarar el panorama en algunos elementos que parecen importantes.

6. Referencias bibliográficas

- Alvarado, E., y Guadarrama, G. (2019). Gobernanza y derecho al agua: Prácticas comunes y particularidades de los comités comunitarios de agua potable. *Sociedad y Ambiente*, 7(20), 53-77. <https://n9.cl/edlrs>
- Bazant, J. (2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. *Espacio Abierto*, 9, 475-303. <https://n9.cl/17iz5>
- Bourguett, V., et al. (2007). Indicadores de gestión para la evaluación del desempeño de prestadores de servicio a través de un ente regulador. En P. Martínez et al. (eds.), *Gestión y Regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. La experiencia mexicana e internacional*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Campuzano, J. (2019). Sistemas de cargos y manejo de agua potable en los comités de Toluca de Lerdo. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 1081, 52-84. <https://n9.cl/66ygiv>
- Casas, A. (2015). La gestión comunitaria del agua y su relación con las políticas públicas municipales. El caso del manantial de Patamburapio en el estado de Michoacán, 2009-2014. *Intersticios Sociales*, 10, 1-43. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n10/n10a6.pdf>
- Corzo-Rivera, B. (2022). Construyendo ciudadanía rural: producción social del hábitat en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. *Legado de Arquitectura y Diseño*, (S.I), v. 17, 131-140. <https://legadodearquitecturaydiseno.uaemex.mx/article/view/16642>
- García, J. (1995). La importancia económica de las ciudades ante el siglo XXI. Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo regional. En C. Bustamante (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, (pp. 11-25). Instituto de Investigaciones Económicas.
- Garnica, R., y Guzmán, U. (2013). *La planeación del transporte a partir de los principios de la conectividad y la accesibilidad espacial. El caso de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas*. Conferencia del XVII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano.
- Hernández, J. (2019). Crecimiento urbano y propiedad social: el papel de los ejidos en la zona conurbada de Puebla. En N. Keilbach et al. (coords.), *Construcción sociocultural y económica del campo*, (pp. 57-76). Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- Hernández, S. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. *Biblio3W*, XXI(1160), 1-21. <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-1160.pdf>
- Hernández-Flores, J. (2023). Gentrificación periurbana y cambios socioterritoriales en la periferia de Puebla, México. *EURE*, 49(146), 1-23. <https://n9.cl/jqvzj>
- Hernández-Flores, J., et al. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de Población*, 61, 275-295. <https://rp-poblacion.uaemex.mx/article/view/8539>

- Iracheta, A. (2015). Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana. En G. Olivera (coord.), *La urbanización social y privada del ejido: ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*, (pp. 19-73). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Léonard, E., y Mitaut, M. (2021). Privatización de los derechos de propiedad y disolución del ejido. Redes privadas y organización comunitaria en el noroeste del estado de Tlaxcala, México, 1940-2018. *Historia Agraria de América Latina*, 2(01), 100-125. <https://haal.cl/index.php/haal/article/view/78>
- Luiselli, C. (2018). Los desafíos del México urbano. *Economía UNAM*, 16(46), 183-195. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/444/489>
- Martínez, J., et al. (2020). Las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI (2000-2017): dinámica demográfica y desarrollo inmobiliario. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190202. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190202>
- Morret-Sánchez, J., y Cosío-Ruiz, C. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 14(1), 125-152. <https://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=360550545007>
- Naciones Unidas (2003). *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe. Problemas, metodologías y políticas*. Naciones Unidas y Cepal. <https://n9.cl/6uuu5>
- Oropeza, D., y Leyva, V. (2020). El crecimiento urbano y sus consecuencias en la movilidad. Caso de estudio: zona Conurbada de Querétaro. *Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño*, 27, 129-155. <https://doi.org/10.24275/ARWI7430>
- Pastrana-Miranda, T., y González-Caamal, M. (2022). Injusticia ambiental y marginación: la falta de acceso al agua en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Territorios*, (46), 1-25. <http://www.scielo.org.co/pdf/terri/n46/2215-7484-terri-46-e02.pdf>
- Paz, T., et al. (2012). Los procesos de remoción en masas: génesis, limitaciones y efectos en el crecimiento urbano de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. *Revista Geográfica De América Central*, 2(47E), 1-18. <https://n9.cl/f9jod>
- Perló, M. (1995). Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo regional. En C. Bustamante (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, (pp. 121-152). Instituto de Investigaciones Económicas.
- Reyes, M. (2008). Los nuevos ejidos de Chiapas. *Estudios agrarios*, 14(37), 45-66. <https://bit.ly/4bXDxfE>
- Ríos, C., y Hernández, S. (2022). Ejidatarios frente al mercado de suelo: Urbanización y despojo en León y Guadalajara. *Punto Cunorte*, 1(15). <https://doi.org/10.32870/punto.v1i15.157>
- Ríos-Llamas, C., y Hernández-Vásquez, S. (2023). Endangered rural economies in the periurban area of Bosque La Primavera, Guadalajara, Mexico. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 19(1), 49-58. <https://riat.utralca.cl/index.php/test/article/view/640>
- Rodríguez, N. A., et al. (2023). El papel del ejido en la expansión metropolitana de la zona Morelia-Tarímbaro-Charo en Michoacán, México: Implicaciones del marco legal y las normas de planeación territorial (2009-2021). *Revista de Geografía Norte Grande*, (84), 221-243. <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/48023>

- Romero, L. (2015). El ejido mexicano: entre la persistencia y la privatización. *Argumentos*, 28(79), 217-238. <https://n9.cl/sxbkn>
- Sánchez, I., y Escudero, L. (2018). Crecimientos especulativos en las ciudades medias. El caso del Ensanche de Toledo. En F. Cebrián (coord.), *Ciudades medias y áreas metropolitanas. De la dispersión a la regeneración*, (pp. 245-260). Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Sánchez-Cortés, M., y Lazos, E. (2009). Desde dónde y cómo se construye la identidad zoque: la visión presente en dos comunidades de Chiapas. *Península*, 4(2), 55-79. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/peninsula/article/view/44395>
- Soto-Cortés, J. (2015). El crecimiento urbano de las ciudades: enfoques desarrollista, autoritario, neoliberal y sustentable. *Paradigma Económico*, 1(7), 127-149, <https://n9.cl/r5hv5>
- Silva, M., et al. (2015). Crecimiento de la mancha urbana en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez (Chiapas, México). *Quehacer Científico en Chiapas*, 10(2), 35-41. <https://n9.cl/ni2rnn>
- Villers, R., y Figueroa, C. (2014). Estructura Urbana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: una década de transformación. *PCTI*, 229. <https://n9.cl/v13q7>

Documentos oficiales y prensa consultada

- Alvarado, M. (17 de junio de 2021). Cerro Mactumactzá en peligro; avanza la mancha urbana. *Diario de Chiapas*. <https://n9.cl/2m6ta5>
- Aquino, M. (2021). Habitantes de Copoya, sin acceso a agua de calidad. *Aquí Noticias*. <https://aquinoticias.mx/habitantes-de-copoya-sin-acceso-a-agua-de-calidad/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2018). Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa, 2018. <https://n9.cl/mnf1j>
- Consejo Nacional de Población [Conapo] (2020). *Las Metrópolis de México 2020*. Conapo. <https://n9.cl/2veih>
- Cuarto Poder de Chiapas* (2021). Piden un alto al robo de medidores de agua. <https://n9.cl/fug5o>
- _____ (2022). Analizan flujo de aguas subterráneas. <https://n9.cl/r4fq1>
- El Herald de Chiapas* (2024). Habitantes de Copoya, padecen por falta de topes y de agua potable. <https://n9.cl/yy9mb>
- Flores, R. (12 de abril de 2021). Falta de agua genera conflicto en Copoya. *Cuarto Poder de Chiapas. Tu diario vivir*. <https://n9.cl/icuobl>
- Gobierno de Chiapas (2015). *Programa Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (PIDUZMTG), 2015-2040*. Gobierno de Chiapas.
- _____ (s/f.). *Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez*. <https://n9.cl/q7j88>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1990). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>

- _____ (2021). Censo de Población y Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>
- _____ (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- _____ (2010). Censo de Población y Vivienda <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- Leyte, L. (2021, febrero 2). Habitantes de Copoya, sin acceso a agua de calidad. *Meganoticias*. <https://n9.cl/8awq7i>
- López, J. (7 de febrero de 2020). Desabasto de agua en ejido Copoya de Tuxtla Gutiérrez. *Chiapas Digital. Las noticias al instante*. <https://n9.cl/7i5fg>
- López, M. (30 de diciembre de 2015). Meseta de Copoya tiene serios problemas de invasión y deforestación. *Oye Chiapas*. <https://n9.cl/6pqb2>
- MarketDataMexico (s/f). Perfil sociodemográfico: Colonia Copoya, Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas. <https://n9.cl/vjcwd>
- Marroquín, A. (2021, febrero 8). Copoya, olvidada. *Diario de Chiapas*. <https://diariodechiapas.com/portada/copoya-olvidada/>
- Mural Chiapas (s/f). Acceso limitado al agua en Copoya. <https://n9.cl/6qgav>

Políticas habitacionales para la vivienda en alquiler: proceso de inquilinización e iniciativas de regulación del mercado de alquileres en Rosario (Argentina), 2003-2023

Housing policies for rental property: growing rentership and initiatives to regulate the real-estate market in Rosario (Argentina), 2003-2023

Cintia Ariana Barenboim

Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente titular en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8889-2776>

José María Aused

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Correo electrónico: aused@curdiur-conicet.gob.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0761-0894>

Carlos Alfredo Vignolo

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Correo electrónico: cachivignocor@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4968-9825>

Recibido: 27-octubre-2023. Aceptado: 29-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El alquiler de vivienda es una práctica en crecimiento en gran parte de Argentina. Este trabajo analiza el proceso de inquilinización y las iniciativas de regulación del mercado de alquileres en Rosario, tercera ciudad con mayor número de inquilinos del país entre 2003-2023. Los datos que arrojan los documentos oficiales, no oficiales y notas de prensa, muestran que la legislación nacional favorece la desregulación del mercado habitacional. La escasez de políticas habitacionales para inquilinos contrasta con la disponibilidad de viviendas que no se alquilan debido a conflictos y falta de control estatal respecto de precios, regulación y mediación contratos. La elaboración de una política pública para este mercado debería incluir una propuesta de impuestos a la vivienda desocupada, alquiler social e incentivos para la construcción de nuevas viviendas para atender la demanda de alquiler.

Palabras clave: acceso a la vivienda, déficit habitacional, hogares inquilinos, propiedad en Rosario, régimen de tenencia de la vivienda.

Abstract

Renting property is a widespread practice in much of Argentina. This paper analyses the mechanisms of renting and initiatives to regulate the rental market in Rosario, the third city with the highest number of tenants in the country (2003-2023). Data from official and unofficial documents and press releases show that national legislation favors the deregulation of the housing market. The scarcity of housing policies for tenants contrasts with the availability of unrented housing due to conflicts and lack of state control over prices, regulation and mediation of contracts. The development of a public policy for this market should include a proposal for taxation of unoccupied housing, social renting and incentives for building new housing to meet rental demand.

Keywords: access to housing, housing shortage, renter households, property ownership in Rosario, housing tenure regime.

1. Introducción

Desde hace tres décadas se replica en Argentina un problema global que parece no tener solución en un futuro inmediato: la dificultad para acceder a la vivienda, tanto en el régimen de propiedad como en el de alquiler. Desde 2003 comenzó a darse en este país dos procesos paralelos y, en cierto punto, interrelacionados. Por un lado, el desarrollo de una política nacional habitacional basada en la construcción masiva de viviendas con el objetivo inicial de generar puestos de trabajos y, posteriormente, consolidar el mercado interno que había sido muy erosionado en la década anterior. Por otro lado, se ha observado un crecimiento exponencial en la construcción de viviendas desde el sector privado como inversión o resguardo de valor, sobre todo en las grandes ciudades de la región pampeana. Sin embargo, estos procesos no solo no han

logrado resolver el problema del acceso a la vivienda, sino que lo ha empeorado en los últimos diez años.

Tal como sostiene Palumbo (2022), la política habitacional refiere a todas las acciones y disposiciones estatales que inciden directa e indirectamente en la estructuración del régimen de vivienda en un contexto determinado. El paradigma tradicional en las políticas habitacionales, que propone como solución principal la construcción masiva de viviendas y la oferta de créditos hipotecarios, no contempla soluciones alternativas enfocadas en el mercado de alquileres. Esto podría ofrecer una solución a corto y mediano plazo, mientras que las políticas de acceso a la vivienda propia podrían ser un objetivo a largo plazo para las familias. El déficit habitacional es un fenómeno evidente en todo el territorio nacional; sin embargo, se acentúa en las grandes ciudades. En este sentido, Rosario, la tercera ciudad en cantidad de habitantes y hogares inquilinos después de Córdoba y Buenos Aires, supera la media nacional (Igualdad Argentina, 2014). Por lo tanto, Rosario se presenta como un caso de estudio relevante.

La configuración de una estructura de régimen de tenencia de la vivienda, con mayor prevalencia del alquiler, es una realidad en Rosario que refleja los cambios en el acceso a la misma durante las dos últimas décadas. Si bien el proceso de inquilinización ha ido ganando relevancia en la agenda pública y mediática de la ciudad —sobre todo, desde la sanción de la Ley de Alquileres de 2020— no ha estado acompañado de una gran producción académica que aborde el fenómeno. A su vez, el mercado del alquiler de viviendas carece de políticas puntuales para este sector, convirtiéndose en una suerte de “punto ciego” en las políticas de acceso a la vivienda.

En este contexto, el objetivo de este artículo es reconstruir el proceso de inquilinización en Rosario desde 2003 hasta 2023 y analizar las iniciativas de regulación del mercado de alquileres. Se pretende reflexionar sobre el rol del Estado local en el acceso a la vivienda mediante el alquiler y evaluar la posibilidad de que estas propuestas regulatorias se transformen en una política habitacional que brinde seguridad a la población. Además, se explora el papel que ha desempeñado el Estado (principalmente local) en el acceso a la vivienda de alquiler y cómo este análisis contribuye a la producción del espacio urbano y a la formulación de futuras políticas más allá de su regulación.

La metodología implementada se basa en el análisis de documentos oficiales y no oficiales. Entre los documentos oficiales se encuentran las principales políticas habitacionales a escala nacional, expedidas por el Poder Ejecutivo, como el Decreto Ley N.º 21.342 de 1976, y el Honorable Congreso de la Nación Argentina, como la Ley 23.680 de 1989 y la Ley 23.091 de 1984. También se incluyeron ordenanzas y proyectos de ordenanza del Concejo Deliberante de Rosario, que permitieron reconstruir las iniciativas debatidas y aprobadas a escala local. Además, se complementó con estadísticas del Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares de 2010 y 2022. Por otro lado, entre los documentos no oficiales se incluye el Informe de Alquileres de la Fundación Igualdad de 2014, el cual realizó

un diagnóstico y una caracterización de los cambios en el régimen de tenencia de la vivienda en lo local. Esta información se contrasta con los hallazgos de algunos autores que han trabajado el tema en Argentina, como Palumbo (2023), Reese *et al.* (2014), Gargantini (2021), entre otros.

El artículo se estructura en cuatro secciones que facilitan una adecuada comprensión de sus contribuciones. En primer lugar, se analiza el proceso de inquilinización que experimentó Argentina desde la década de 1970, así como las principales políticas habitacionales implementadas a nivel nacional. En segundo lugar, se caracteriza el *boom* de la construcción que propició el aumento del mercado formal de alquileres en Rosario. En tercer lugar, se describen las iniciativas locales para regular del mercado de alquileres a corto, mediano y largo plazo. Por último, se presentan las reflexiones finales, los desafíos y los posibles escenarios ante una política habitacional que busque mejorar el acceso a la vivienda.

2. De propietarios a inquilinos: ¿cómo se llega hasta aquí?

Tal como señalan Reese *et al.* (2014) y Gargantini (2021), la propiedad de la vivienda ha sido considerada durante décadas como el principal objetivo de las familias argentinas, no solo como una realización personal o conjunta, sino también como un mecanismo que asegura la estabilidad en contextos macroeconómicos volátiles. Frente a este imaginario, el alquiler ha sido visto como un estadio temporal, una transición inestable y débil hacia la propiedad. No obstante, el sueño de tener casa propia como una aspiración significativa para muchos hogares ha ido perdiendo nitidez. Esta situación se refleja en el creciente peso del alquiler como una opción más accesible en las últimas décadas, un fenómeno que diversos especialistas describen como un proceso de inquilinización que podría ser coyuntural y transitorio o, tal vez, una alternativa a largo plazo para grandes sectores de la población.

2.1 El sueño de tener casa propia

El retrato de una Argentina como un “país de propietarios” (Reese *et al.*, 2014) es una representación muy extendida que refleja la situación del régimen de tenencia de la vivienda durante buena parte del siglo xx, siendo la principal vía de acceso residencial, ya sea de manera formal, irregular o precaria, para la mayoría de las familias y personas. Esta circunstancia se vinculó con diversas tendencias estructurales y estructurantes que atravesaron las ciudades del país. Como sostiene Palumbo (2023, citando a Fernández, 2015), entre estas tendencias destaca, por un lado, la prevalencia de políticas habitacionales que priorizan la producción de viviendas *llave en mano* y, por el otro, la extendida práctica de autoproducción de viviendas por parte de los sectores excluidos o de bajos recursos.

Según Gargantini (2021), el Estado ha enfocado tradicionalmente su atención en los productos más que en los procesos, estableciendo una política que se basa en: 1) la producción de vivienda nueva; 2) la participación de grandes empresas constructoras; y 3) el otorgamiento de la propiedad de estas unidades

una vez cancelado un sistema de cuotas subsidiadas. Reese *et al.* (2014) explican que la priorización de la propiedad como solución al déficit habitacional puede explicarse por el significativo impacto del sector de la construcción en la actividad económica y, por lo tanto, en la generación de empleo. La política habitacional ha oscilado entre impulsar la economía interna y garantizar el derecho a la vivienda.

La producción de viviendas se extendió en Argentina desde la segunda mitad del siglo xx en un contexto en el que la industrialización por sustitución de importaciones ofrecía la posibilidad de acceso al empleo y de mejora en las condiciones de vida. Las urbanizaciones formales no fueron suficientes para contener a los contingentes de trabajadores y sus familias que llegaban a las ciudades para integrarse en lo laboral; por ende, los aglomerados urbanos comenzaron a expandirse más allá de la planificación oficial del Estado, con la organización de los vecinos que incorporaron terrenos vacantes y construyeron viviendas de forma solidaria. Abramo (2012) considera esta forma de autoproducción como una estrategia de coordinación social que surge de la necesidad y que implica un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de “ciudades populares” con un ciclo habitual de ocupación-autoconstrucción-autourbanización, culminando en la consolidación de asentamientos populares informales (API).

Tal como sostienen Blanco *et al.* (2014, p. 16), “la autoconstrucción de vivienda informal progresiva ha permitido a muchas familias no solo acceder de hecho a una vivienda propia sino también a títulos de propiedad *a posteriori* a través de programas de regularización”. Ejemplos de políticas de regularización dominial en Argentina incluyen el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) y la Urbanización de Barrios Populares, sectores postergados que accedieron a la vivienda de manera informal. En gran parte de estos asentamientos, la legalización y titulación de la propiedad, así como el suministro de infraestructura y servicios, se han realizado *a posteriori*.

2.2. Desregulación: el sueño cada vez más lejos

El proceso de inquilinización comenzó con la liberalización del mercado inmobiliario en la década de 1970 bajo la dictadura cívico militar. Mediante Decreto Ley N.º 21.342 de 1976, el Poder Ejecutivo desreguló el mercado de alquileres, permitiendo que los precios de las propiedades se fijaran en dólares. Desde entonces, las viviendas comenzaron a percibirse más como un activo financiero que como un lugar para habitar, lo que provocó un incremento muy significativo en los precios de los inmuebles, deteriorando las condiciones de acceso al mercado formal de vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, y restringiendo aún más las posibilidades de las clases media-baja y baja (Palumbo, 2023). Además, debido a la precarización de las condiciones de vida (originadas en las políticas de signo neoliberal), se ha generado una brecha considerable entre el salario y el valor de los inmuebles, haciendo que el arriendo se convierta en la única opción viable para una cantidad de hogares (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015).

Con la restauración democrática en la década de 1980, se intentó de nuevo regular el mercado de alquileres. Entre las medidas adoptadas, la Ley N.º 23.091 de 1984 estableció un indicador para las actualizaciones de precios de alquileres residenciales. Sin embargo, en el contexto del fenómeno hiperinflacionario de 1989, esta ley perdió vigencia y fue reemplazada por la Ley N.º 23.680, que declaraba la emergencia locativa. Esta última ley ofrecía descuentos para los inquilinos y compensaciones para los propietarios (Observatorio Metropolitano, 2023). Durante la época de la convertibilidad y la dolarización, se prohibió cualquier forma de indexación para los contratos de alquiler, habilitando a las partes determinar la moneda de pago. Desde la derogación de la Ley de Convertibilidad en 2002, los alquileres han quedado sujetos a lo acordado contractualmente entre las partes, bajo las normas del Código Civil. En síntesis, a pesar de los altibajos, se transitó desde una normativa específica que intervenía de forma directa en el mercado de alquileres (congelando precios, estableciendo pautas, entre otros) a una regulación bajo una norma más amplia, como el Código Civil y Comercial, que rige los contratos entre privados con menos intervención del Estado.

En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que analiza y compara el mercado de alquileres en distintos países latinoamericanos, se da cuenta que en Argentina la cantidad de hogares que alquilan vivienda aumentó de 1 000 000 a 1 800 000 entre 1980 y 2010, lo que representa un aumento del 80 % en tres décadas (Blanco *et al.*, 2014). Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, aproximadamente 7 925 280 personas en Argentina habitan en viviendas particulares alquiladas, lo cual representa al 17 % de la población total. Este mismo censo arroja una particularidad en el caso del departamento de Rosario,¹ en la provincia de Santa Fe: la población cuya vivienda es alquilada representa un 19 %, porcentaje que supera la media nacional del 17 %.

2.3. Nuevo ciclo de crecimiento: ¿nuevo escenario habitacional?

Desde 2003, las ganancias obtenidas por algunos sectores (en especial, el agropecuario) fueron invertidas en el sector inmobiliario y de la construcción, frente a la desconfianza hacia el sistema financiero y bancario, que había tenido una crisis en 2001. La tendencia a la compra de viviendas como un mecanismo de resguardo del valor de la propiedad y de la inversión de las familias de clases media y alta facilitó el incremento del valor de los inmuebles. Para los sectores de clase media y baja, en medianas y grandes ciudades, acceder a vivienda bajo estas circunstancias resultaba casi imposible (Barenboim, 2013).

Si bien, desde la recuperación económica posconvertibilidad se implementaron políticas de mejoramiento urbano y habitacional, el enfoque desde el cual se han estructurado las mismas se sustenta en el paradigma tradicional (Gargantini, 2021), es decir, desde el afán de generar obra pública y aumentar el *stock* de viviendas como motores del dinamismo económico, con amplia participación del

¹ Conformado por 24 localidades y su cabecera es la ciudad de Rosario, que pondera alrededor del 80 % sobre la población total del departamento.

sector inmobiliario y de la construcción. Mencionan Reese *et al.* (2014) que en este contexto el Estado reasume un rol activo en la inversión de infraestructura y provisión de vivienda pública, instrumentadas en diversas políticas habitacionales.

Sin embargo, aunque el *stock* de vivienda para paliar el déficit habitacional se ha incrementado durante este período, las políticas habitacionales para promover el alquiler siguen ausentes. En general, el arrendamiento no es una opción privilegiada por el Estado argentino para abordar el déficit habitacional, mientras que, las principales políticas en este sentido se han mantenido dentro de la órbita de las regulaciones y legislaciones. Así, las intervenciones estatales han oscilado entre la regulación y desregulación del mercado de alquileres con leyes cuyo ámbito de actuación giró, sobre todo, en torno a la discusión sobre fijación y actualización de los precios.

2.4. Pandemia de la covid-19 y nuevas regulaciones

La regulación estatal del mercado de alquileres entró en un nuevo e importante capítulo en el contexto extraordinario provocado por la pandemia de la covid-19. Esta emergencia destacó la crisis habitacional en el país, mediante dos medidas: por un lado, el Decreto N.º 320/20, que estableció el congelamiento de los precios de los alquileres, la prohibición de desalojos y la prórroga de la vigencia de los contratos; y por el otro, un nuevo intento de regular este mercado con la Ley N.º 27.551 de alquileres, aprobada por el Congreso Nacional en junio de 2020 (Gargantini, 2021).

Entre los puntos más destacados de la Ley N.º 27.551 se incluye la extensión del plazo del contrato de alquiler de la vivienda de dos a tres años, la actualización anual del precio basada en el Índice para Contratos de Locación (ICL), que promedia la inflación y los salarios, la regulación de las expensas, el límite al monto del depósito en garantía al momento del ingreso, la exención del pago de tasas e impuestos que gravan la propiedad por parte del inquilino, el plazo mínimo de tres meses de previo aviso para la no renovación de contrato, el desalojo exprés en caso de falta de pago del alquiler y la inclusión de los bancos como garantes (Barenboim, 2022). Esta ley generó conflictos en algunos sectores sociales y fue modificada en octubre de 2023. Los cambios incluyen: la actualización del precio de los alquileres en intervalos no inferiores a seis meses; ajustes del precio considerando el coeficiente Casa Propia y el indicador menor entre el promedio de la variación salarial del último año y la inflación del mismo período; y la obligación de que todos los avisos y contratos sean en moneda nacional, no en dólares.

3. *Boom* de la construcción posconvertibilidad y mercado formal de alquileres en Rosario

Luego de la crisis de 2001 y con la salida de la convertibilidad en 2002, Rosario fue una de las ciudades más favorecidas por el nuevo escenario macroeconómico. El cambio de modelo y la depreciación del peso argentino, con la consiguiente modificación en los precios relativos y otros factores, produjeron una recuperación de las exportaciones de granos. Los elevados precios internacionales de los productos básicos agrícolas acrecentaron las ganancias, llevando a Rosario y a su aglomerado urbano a una posición estratégica con respecto a los mercados mundiales, además de contar con un conjunto de puertos exportadores. Esta estructura contribuyó a potenciar los ingresos provenientes del sector agropecuario, lo que generó un importante efecto multiplicador en otros sectores económicos, como la construcción, la industria y el comercio.

La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis de 2001 y las bajas tasas de interés, llevaron a la inversión de estos beneficios extraordinarios hacia la industria de la construcción. En consecuencia, se registró una considerable mutación en los destinos de los fondos excedentes de las empresas y de las familias. De este modo, se pasó de la especulación financiera de las décadas de 1980-1990 a la inmobiliaria en el siglo XXI. Los bienes inmuebles empezaron a comportarse como un activo financiero, lo que ocasionó, por un lado, grandes ganancias para sus propietarios y, por el otro, un incremento por encima de lo significativo en el precio de esos bienes (Barenboim, 2017).

La demanda extra de viviendas en el mercado de compra y venta, la depreciación del dólar y la inflación monetaria, entre otras variables, encarecieron el valor de las propiedades hasta superar las posibilidades de acceso de la mayoría de la población, a excepción de los sectores sociales alto y medio-alto, que no necesitaban financiamiento. Al respecto, el Centro de Estudios Económico y Sociales “Scalabrini Ortiz” (2016) expresa que la vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo un destino netamente financiero. Por lo general, ni se produjo ni se compró como un bien de uso, sino como un activo que soportaba el valor de los ahorros, objeto de transacción, especulación o resguardo de capital, inclusive, antes de que comience la edificación. Para 2010, cerca del 6,6 % de las viviendas particulares de Rosario estaba deshabitado o todas las personas se encontraban temporalmente ausentes. De un *stock* de 357 057 viviendas, cerca de 289 978 estaban ocupadas y 23 719 se encontraban vacías (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], 2010).

Las respuestas del Estado ante la demanda habitacional no fueron suficientes y se dieron usualmente de dos maneras: una directa, mediante la construcción o mejoramiento de la vivienda con programas de vivienda como Promeba, el Plan Nacional de Protección Social (PNPS), entre otros; e indirecta, en el momento en que se otorga un crédito para construcción, ampliación o compra, en el caso de Procrear y créditos de Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). De ningún modo estas acciones públicas apuntaron a regular el mercado del suelo urbano. Tal como expresa Reese (2013), el suelo urbano es un elemento central que garantiza el acceso al suelo y a la vivienda.

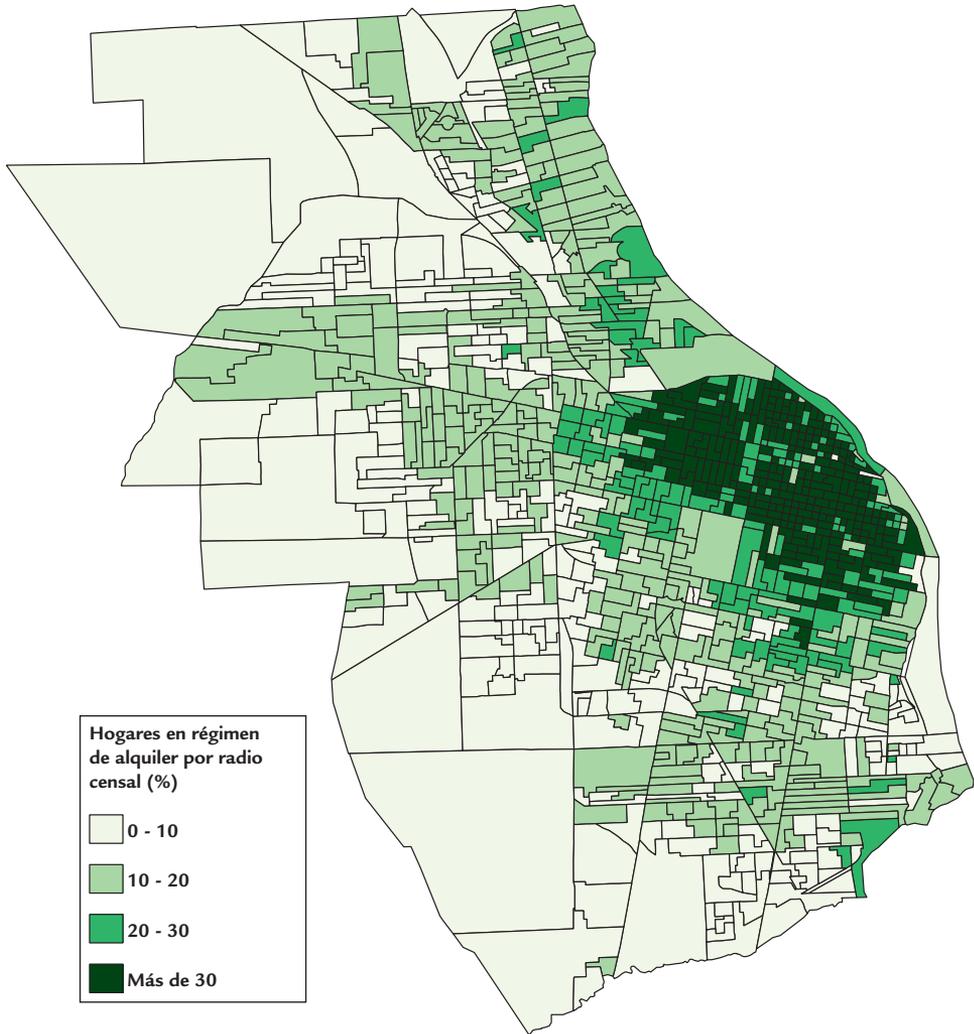
Las clases media, media-baja y baja fueron las más perjudicadas durante este proceso. Las primeras, porque no han contado con políticas y programas de financiamiento público de manera permanente, recurriendo al mercado de alquiler o a la autoconstrucción de viviendas en la periferia (donde el valor del suelo es mucho menor que en el núcleo urbano). Las clases media-baja y baja debieron acudir a la autoconstrucción de viviendas precarias y al mercado de alquiler informal en asentamientos irregulares, debido a que no fueron absorbidos por los planes sociales del Estado. Ambos grupos tiene dificultades para resolver su necesidad de vivienda, compitiendo por los espacios vacantes de la ciudad (Barenboim, 2017).

De esta manera, año tras año se incorporaron en Rosario nuevas viviendas a un ritmo veloz, pero las mismas no se destinaron, en su mayoría, a la concreción de casa propia, sino que acompañaron (y potenciaron) el fenómeno de la inquilinización. Es decir, la ampliación del mercado de alquileres en Rosario va de la mano de una reducción de la cantidad de propietarios formales y en un marco macroeconómico en el que la economía creció, mejorando las condiciones sociales bajo el *boom* inmobiliario (Igualdad Argentina, 2014). En 2001 Rosario tenía un 13,0 % de hogares [conformados por] inquilinos, en 2010 un 19,0 % y en 2022 un 30,0 %, según datos de los censos del Indec. Esto muestra que en los últimos veinte años la cantidad de inquilinos de Rosario se duplicó, lo que afectó a una tercera parte de los hogares, teniendo una relación directa con el déficit habitacional.

Como se observa en el mapa 1, la expansión de la inquilinización no se estructura de manera uniforme en todo Rosario. Hay concentración de hogares inquilinos en determinadas zonas, sobre todo en el Distrito Centro, donde la construcción de viviendas se concentró. Entre 2006 y 2011, el 55 % de los 5 380 541 m² aprobados por la Dirección de Obras Particulares corresponde al Distrito Centro (Fundación Banco Municipal, 2012). Existe una gran diferencia con respecto a otras localidades: Distrito Norte, con el 13,7 %; Distrito Noroeste, con 10,9 %; y el Distrito Sudoeste, con el 8,8 %, le siguen. El número de m² autorizados por habitante en el Distrito Norte equivale a 2,2 veces el valor promedio para los seis distritos de todo Rosario (*Ibid.*).

Mapa 1

Hogares en régimen de alquiler por radio censal en Rosario, 2010



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 (Indec, 2010). Elaboración propia de los autores (2023).

Es posible conocer el perfil demográfico y socioeconómico del mercado de alquiler, el cual comprende, en su mayoría, a sectores de clase media, con educación universitaria (completa, casi completa o secundaria completa) y alta actividad laboral, con el 82 %. Dentro de la población inquilina inactiva, el 46,2 % corresponde a jubilados y 42,3 % a estudiantes (Reese, 2013). El alquiler de una vivienda céntrica les proporciona flexibilidad en temas de movilidad y cercanía a bienes y servicios. Estos sectores, en conjunto, pueden costear los precios y cumplir con las garantías solicitadas por el arrendador. Así, se expulsan a los sectores de menos ingresos al mercado informal en ubicaciones periféricas, sin buen

acceso a servicios públicos o mediante la tenencia irregular en asentamientos o viviendas en muy mal estado.

La disparidad entre el valor de los alquileres e ingresos de la población fueron analizados por la fundación Igualdad Argentina en el caso de Rosario en 2013. Del estudio surge que, para el alquiler de un departamento de un dormitorio, el 30 % de hogares no tiene ingresos suficientes para acceder al más barato, en tanto que “el 50 % de los hogares no podría pagar el alquiler sin comprometer seriamente su situación económica y, para el valor más alto encontrado, el 70 % no podía hacerlo” (Igualdad Argentina, 2013, p. 2). En el caso de los departamentos de dos dormitorios la situación empeora: para el más barato, el 40 % de los hogares no tiene esta posibilidad sin comprometerse, mientras que para unidades de valor promedio, el 70 % y para el más caro el 90 % no podía hacerlo (*Ibid.*).

En suma, buena parte de la población en Rosario que accede al mercado de alquileres formales está comprometiendo su situación económica (restringiendo vacaciones, obra social, colegio privado, salidas recreativas) o resignando la ubicación, calidad y los metros cuadrados. Es decir, el mercado de alquileres constituye para gran parte de la sociedad, más que una solución al acceso a la vivienda, un problema que se refleja con la ausencia de una buena gobernanza. Ello deriva en un mercado de alquileres liberado a una relación privada contractual entre inquilinos y propietarios, de la mano de la inestabilidad macroeconómica, la falta de las políticas públicas y normativas que lo regulen e incentiven otras modalidades, como el alquiler social.

4. ¿Soluciones locales a un problema nacional? Propuestas a corto, mediano y largo plazo

Rosario experimenta un proceso de inquilinización que coincide con lo ocurrido en el resto de las grandes ciudades argentinas que, sin embargo (y al igual que el Estado nacional), no ha tenido impacto en el diseño de estrategias locales que privilegien la vivienda en alquiler como posible solución al déficit de vivienda. El Estado municipal ha planteado políticas habitacionales basadas en una perspectiva tradicional a lo largo de varias décadas. Sí bien, el nivel local posee menos recursos que otros niveles del Estado, como el provincial o nacional, bien se puede contemplar el acceso a la vivienda en un sentido más amplio y menos restringido como por lo general sucede.

Resulta interesante remarcar y analizar algunas propuestas e iniciativas que han surgido, orientadas a la construcción de una gobernanza local que posibilite la ampliación de los márgenes de regulación estatal sobre el mercado de alquileres. Como sostienen Blanco y Gomá (2006), existen procesos sociales que hacen entrar en crisis las formas tradicionales de gobierno, en los que las complejidades son un elemento intrínseco de los procesos políticos, hay participación de actores diversos en redes plurales sin un centro jerárquico y monopólico, junto con un posicionamiento de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adoptando nuevas funciones y utilizando nuevos instrumentos de gestión.

De este modo, en Rosario hay distintas iniciativas/propuestas lideradas por tres actores: 1) el Estado, mediante el Poder Legislativo, con un Concejo Municipal que opera con diversas normativas, el Poder Ejecutivo con un Área de Asesoramiento en Alquiler en la Municipalidad de Rosario y el financiamiento con el Banco Municipal de Rosario; 2) las organizaciones de base independiente, que trabajan sobre objetivos comunes y tienen un rol importante a partir de “Inquilinos Agrupados Rosario”; y 3) las asociaciones de profesionales y empresarios como el Colegio de Corredores Inmobiliarios (Cocir) Sede Rosario.

El Consejo Municipal de Rosario se ha propuesto actuar sobre dos ámbitos: por un lado, la vivienda ociosa (problemática para la cual se han presentado distintas iniciativas) y, por el otro, la creación de una inmobiliaria pública desde la que se busca impactar en el mercado de alquileres. En cuanto a la vivienda ociosa, en 2020 se presentaron tres proyectos de ordenanza que comprenden la creación del registro municipal de viviendas ociosas y una tasa especial para estas viviendas (presentada por el concejal Eduardo Toniolli), el incremento diferencial en la Tasa General de Inmuebles (TGI) a viviendas calificadas como deshabitadas y la creación de un Fondo Solidario para la Vivienda (presentada por María Eugenia Schmuck), además de la contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas (liderada por Fernanda Gigliani).

Al respecto, Canelli (2021) expresa que estos proyectos obtuvieron el ingreso al cuerpo y fueron designadas las comisiones, pero con la pandemia de la covid-19, las elecciones de 2021 y el tratamiento del Proyecto del Nuevo Código de Convivencia, la actividad parlamentaria no pudo avanzar y, por tanto, se demoró el avance de estos expedientes. Por otra parte, si bien las iniciativas tienen diferencias y matices entre sí, buscan abordar y legislar la misma cuestión, lo que significa un avance considerable en términos de regulación de vivienda ociosa. Asimismo, la presentación de las propuestas representa una experiencia positiva, ya que los bloques intervinientes, luego de su debate, han planteado la necesidad de unificar la redacción de estas a los fines de consolidar una mirada común acerca de cómo abordar dicho problema en Rosario.

En cuanto a las inmobiliarias, los concejales Pellegrini, Tepp, Salinas y Olazagoitia presentaron en 2021 el proyecto que crea el Área de Inmobiliaria Pública - División de Alquileres en el ámbito del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, además del Registro Único de Viviendas en alquiler. En 2022 fue aprobado y se sancionó la Ordenanza N.º 10.456, que hasta el momento no se ha implementado en la ciudad. En la tabla 1 se resumen los principales proyectos de ordenanza presentados por el Consejo Municipal.

Tabla 1
Proyectos de ordenanza presentados en el Concejo Municipal de Rosario

Proyecto/ordenanza	Objetivos	Grado de avance e implementación
Expediente N.° 256382. Crea registro municipal de viviendas ociosas y tasa de viviendas ociosas.	Propiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, públicos y privados que se encuentran dentro de la ciudad a un efectivo uso residencial, comercial, cultural u otros usos sociales o ambientales, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda y al hábitat adecuado y sustentable.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Expediente N.° 256868. Establece incremento diferencial en TGI a viviendas calificadas como deshabitadas y crea fondo solidario para la vivienda.	Prever un incremento diferencial en la TGI a viviendas deshabitadas, a partir del consumo de electricidad y crea un fondo solidario para vivienda.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Expediente N.° 257108. Establece contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas.	Establecer un monto de dinero adicional en la TGI a las viviendas deshabitadas o no utilizadas, sin causa justificada, por un plazo determinado.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Ordenanza N.° 10.456. Crea el Área de Inmobiliaria Pública - División Alquileres en el ámbito del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat y el registro único de viviendas en alquiler.	Crear la Empresa de Desarrollo Urbano SAU, sociedad anónima unipersonal, cuyo único socio será la Municipalidad de Rosario y regida por la Ley N.° 19.550. ²	Aprobada en 2022, sin embargo, aún no se ha implementado.

Fuente: elaboración propia con base a datos del Concejo Municipal Rosario (2023).

En octubre de 2021, el Banco Municipal de Rosario lanzó una iniciativa impulsada por el gobierno local, que consiste en el otorgamiento de un crédito para alquilar vivienda, llamado “Hoy Alquiler”. Se trata de un crédito personal (de hasta 200 000 pesos argentinos)³ que facilita a las personas que tienen acceso a un crédito hipotecario tradicional —pero que suscriben contratos de locación— la financiación de los gastos iniciales de alquiler con una tasa fija (85 % tasa nominal anual) subsidiada hasta en 18 cuotas. El monto, que es depositado en la caja de ahorro del Banco Municipal de Rosario y cuyas cuotas se debitan de esa misma cuenta de manera mensual, es utilizado por personas de bajos recursos o por quienes tienen dificultad para acceder a la vivienda.

Además, la municipalidad presta un servicio de asesoramiento jurídico gratuito con información general sobre el alquiler de vivienda en todas sus etapas: desde

2 Esta ordenanza tiene por objeto identificar, promover, gestionar, coordinar y ejecutar programas y proyectos integrales referidos al acceso al suelo, a la vivienda, a obras de infraestructura, servicios públicos, transporte, espacios verdes y equipamientos públicos en Rosario. Pueden vender, comprar, administrar, construir, alquilar o arrendar inmuebles

3 Cerca de 227 dólares.

la elaboración del contrato y hasta la finalización del mismo, pasando por los derechos y obligaciones del propietario, del inquilino y los garantes, previsiones y plazos, requisitos, porcentaje de aumento, comisiones, sellado, depósito, expensas, renovación, rescisión, entrega de llaves, arreglos del inmueble, seguro de caución y garantías profesionales que podrían ser utilizadas en contratos, entre otras. También hay información de este tipo en la solicitud de los créditos “Hoy Alquilo”.

En junio de 2023, la organización social de Inquilinos Agrupados Rosario, mediante su referente Sebastián Artola, responsable de la Federación de Inquilinos Nacional en la provincia de Santa Fe, presentó siete propuestas concretas que se podrían implementar desde el Ejecutivo local. Entre las más destacadas consta el servicio municipal de alquiler y un sistema mixto público-privado de acceso a la vivienda en alquiler que beneficiaría tanto a inquilinos como a propietarios, ya que permitiría el trámite de manera gratuita, sin cobro de comisión inmobiliaria, sellado y averiguación de garantías. Por otro lado, la tasa de vivienda vacía se aplicaría sobre los propietarios que tengan más de tres viviendas y alguna deshabitada. Otras propuestas destacadas son la garantía gratuita del Banco Municipal de Rosario para inquilinos de vivienda y el Registro Público de Inmuebles que permitiría establecer la cantidad efectiva de viviendas de la ciudad, uso, estado de conservación y mantenimiento (*RosarioPlus*, 2023).

Con respecto a los actores del ámbito privado referidos al mercado, en 2021 se unificaron las cámaras empresariales del sector inmobiliario bajo una nueva institución, la Cámara Inmobiliaria de Rosario (CIR). De forma particular, las asociaciones profesionales en 2010, a partir de una ley provincial, se conformaron en un actor con un peso muy importante dentro del mercado de alquileres. La representación gremial de los profesionales del rubro se reúne en el Cocir-Sede Rosario. Estos actores han tenido un rol activo en los últimos años, sobre todo, posicionándose sobre la legislación nacional ya arriba mencionada, tanto la aprobada en 2020 como la modificatoria de 2023.

En las coyunturas de 2020 y 2023, los actores tuvieron una posición parecida. En ambas leyes, al establecerse un índice de actualización del monto de alquiler y duración de tres años de contratos, en un contexto de inestabilidad económica, dichos actores propiciaron un escenario poco estimulante para la oferta de inmuebles. Sin embargo, no se identifican propuestas concretas presentadas tanto en la agenda pública como en los canales institucionales del gobierno local para abordar la cuestión del mercado de alquiler en Rosario (*La Capital*, 2023). Surgieron otras iniciativas que concitaron el interés del Ejecutivo municipal, provincial y asociaciones empresarias, por ejemplo, con la creación del Departamento Logístico e Industrial del Cocir, que busca especializarse en ese nicho inmobiliario que viene desarrollándose con mucha fuerza en los últimos años en la ciudad y en el área metropolitana (Punto Biz, 2023).

Las propuestas locales dan cuenta de la incipiente institucionalización de los mecanismos de gobernanza local en materia de políticas habitacionales ya que todas las iniciativas que se formularon en materia de alquileres en la ciudad

fueron realizadas desde el Estado local (sobre todo, Legislativo) sin una clara articulación e interacción de actores públicos y privados. Tampoco se observan instancias de participación ciudadana más amplias, teniendo en cuenta, como sostiene Conejero (2005, p. 23), que “la gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no solo entre organizaciones públicas, o entre estas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas”.

5. Conclusiones

En las últimas dos décadas han sido muchos los factores que incidieron en la configuración de un proceso creciente de inquilinización en las ciudades argentinas. La desregulación del mercado de alquileres, la precarización de las relaciones laborales y la pobreza de ingresos, la conversión de la vivienda en un mecanismo de resguardo de capital, la inversión frente a contextos macroeconómicos inestables y el consiguiente aumento del precio de los inmuebles, produjeron que sea cada vez mayor el número de personas que encuentran dificultades para acceder a la vivienda propia. La ciudad de Rosario no es una excepción a este fenómeno nacional: en veinte años, la cantidad de hogares que resuelven sus necesidades de vivienda a través del alquiler se ha duplicado. La magnitud y continuidad en el tiempo de este fenómeno lleva a afirmar que no se trata de una situación pasajera o coyuntural, sino que la inquilinización ha llegado para quedarse.

El Estado, en todos sus niveles, ha descuidado la elaboración de políticas habitacionales que prioricen el sector del alquiler de vivienda, aspecto que debe reconocerse y ponderarse para poder garantizar el derecho a la vivienda en Rosario. A las limitaciones de las perspectivas estatales tradicionales para pensar el problema de la vivienda se le suma que históricamente se ha reducido el espacio de participación de actores de la sociedad civil que podrían colaborar en el diseño de posibles soluciones al problema del déficit habitacional. Así, continuando con la inercia de los niveles superiores, el Estado local, por lo general, se ha desentendido del problema del alquiler, contribuyendo a la desregularización del mercado de alquileres.

No obstante, en los últimos años han surgido propuestas e iniciativas desde diferentes actores en Rosario que buscan afrontar estas limitaciones, aportando soluciones a las nuevas problemáticas de la ciudad. Independientemente de que estas iniciativas no hayan adquirido cierta institucionalidad hasta el momento, sí abonan a la construcción de un esquema de gobernanza local del alquiler que incorpora no solo a actores que operan dentro de la arena estatal, sino también desde la sociedad civil misma. Este esquema de gobernanza, aunque incipiente, puede ir acumulando capacidades y experiencias a corto y mediano plazo y, de esta manera, lograr mayores competencias en la ardua tarea de regular el mercado de alquileres.

La posibilidad de avanzar en ello no reside, de forma exclusiva, en el terreno de la regulación —si bien algunas comienzan mediante una propuesta de ordenanza—, sino que pueden existir diversos ámbitos locales desde los cuales se podría intervenir. Tal es el caso del campo tributario: desde la penalización a la vivienda ociosa con las tres iniciativas presentadas para incrementar el TGI y hasta la desgravación impositiva para la construcción en alquiler —como se hizo en la década de 1970 pero, esta vez, no solo orientado a la construcción en general— un porcentaje debe orientarse obligatoriamente a viviendas en alquiler. También en el campo administrativo podría implementarse el alquiler social volcando edificaciones públicas del municipio al alquiler, con cuotas accesibles con las que los inquilinos poco a poco puedan transformarse en propietarios. Por último, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario, al igual que su Facultad de Derecho, podrían asesorar sobre el estado de los inmuebles a rentar sobre los términos de los contratos.

En suma, la escala local puede y debe ser un terreno central desde el cual resolver el acuciante problema del déficit habitacional a corto y mediano plazo, siendo sin dudas la cuestión central a solucionar a largo plazo el acceso a la vivienda propia. En la actualidad hay pocos programas y créditos a tasa razonable en la ciudad y en el país, que, si bien son valorables, no logran cubrir la demanda real. El Estado local, tanto el Ejecutivo como Legislativo, deberían generar políticas públicas que busquen soluciones integrales de fondo, que no solo sirvan para abordar este problema puntual sino también cuestiones más trascendentales referidas a la vida de las personas en las ciudades, el acceso a la misma y el desarrollo de un ambiente sano, seguro e integrado socialmente.

6. Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 138(114), 35-69. <https://n9.cl/dx4cd>
- Barenboim, C. (2022). *Informe sobre los proyectos de modificación de la Ley de Alquileres*. Comisión de la Legislatura General. Cámara de Diputados de la Nación (inédito).
- _____. (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Papeles de Coyuntura*, (43), 128-156. <https://n9.cl/nfwyu>
- _____. (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: El caso de Rosario, Argentina*. Editorial Teseo.
- Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*. Monografía 181. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/wxclv>.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27. <https://n9.cl/u870l>
- Canelli, E. (2021). *Alquileres en Rosario. Una demanda creciente, de un sector postergado. Iniciativas del Concejo Municipal para regular la especulación inmobiliaria* (Tesis de grado en

- Ciencias Políticas). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. <https://n9.cl/95qjm>
- Centro de Estudios Económico y Sociales “Scalabrini Ortiz” (2016). *Situación del mercado de viviendas Rosario*. CESO. <https://n9.cl/u0pr5>
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (52-53), 13-31. <https://n9.cl/z2ray>
- Fernández, R. (2015). Los límites de las políticas keynesianas en desarrollo urbano y vivienda. En C. Gargantini (comp.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio habitacional*, (pp. 29-38). Asociación Vivienda Económica.
- Fundación Banco Municipal [FBM] (2012). *Análisis de la superficie autorizada para construcción en Rosario según Distritos Municipales (2006-2011)*. FBM. <https://n9.cl/tnues>
- Gargantini, D. (2021). La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en la Argentina. Avances en tiempos de pandemia. *Revista Quid*, 16 (Especial Red CU), 68-84. <https://n9.cl/rnqw>
- Igualdad Argentina (2014). *Informe Alquileres de la Comisión de Acceso al Suelo, Vivienda y Desarrollo Urbano y Comisión de Economía*. Centro de Estudios Universitarios, Políticos y Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: condiciones habitacionales de la población, los hogares y las viviendas*. Indec.
- La Capital* (11 de octubre de 2023). Corredores inmobiliarios: reformas a la ley de alquileres “no solucionan la falta de inmuebles”. *La Capital*. <https://n9.cl/1jh0w>
- Observatorio Metropolitano (26 de septiembre de 2023). Ley de alquileres en contexto. <https://n9.cl/tmzfwu>
- Palumbo, J. (2023). Inquilinización en Argentina: aportes para un análisis en clave socio-demográfica. *Territorios*, (48), 1-28. <https://n9.cl/fg06g>
- _____ (2022). Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(23), 59-89. <https://n9.cl/war7k>
- Punto Biz (22 de agosto de 2023). Los corredores inmobiliarios de Rosario apuestan a la especialización. <https://n9.cl/3bufd>
- Reese, E. (2013). Alquileres: intervención del Estado para garantizar el derecho a la vivienda. *Exposición en el Concejo Deliberante de Rosario*. Municipalidad de Rosario.
- Reese, E., et al. (2014). Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina, en A. Blanco et al. (eds.), *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*, (pp. 93-131). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, M., Rodríguez, M., y Zapata, M. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 68-85. <https://n9.cl/n3wno>
- RosarioPlus* (2023, julio 1). Sebastián Artola presentó las propuestas para los inquilinos de Rosario. <https://n9.cl/q9edv>

Documentos normativos

Concejo Municipal Rosario (2021). Ordenanza N.º 10.456. Crea “área de inmobiliaria pública - división alquileres” en el ámbito del servicio público de la vivienda y el hábitat - crea registro único de viviendas en alquiler.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (15 de junio de 1989). Ley N.º 23.680. “Locaciones urbanas. Declárase la emergencia locativa en todo el territorio de la Nación por el período 1.º de junio hasta el 30 de septiembre de 1989. Alcances”. <https://n9.cl/sgja1r>

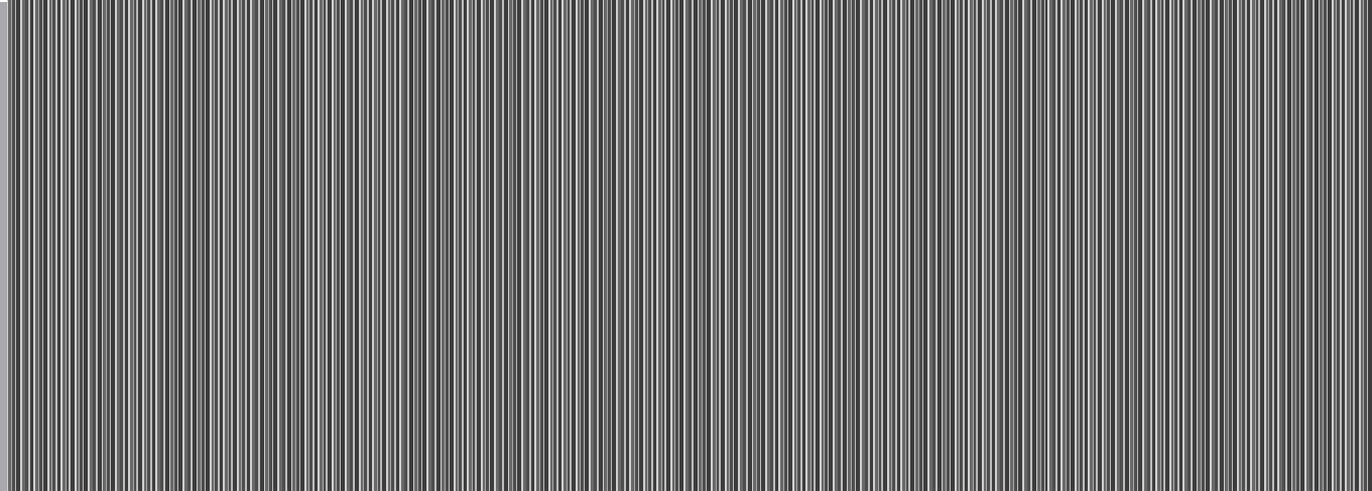
____ (16 de octubre de 1984). Ley N.º 23091. “Locaciones urbanas. Disposiciones que regirán las locaciones destinadas a vivienda. Promoción. Disposiciones generales y complementarias. Vigencia”. <https://n9.cl/3c9yq>

Poder Ejecutivo Local (30 de junio de 1976). Ley N.º 21.342. “Normalización de locaciones urbanas. Régimen que reemplaza al instituido por la Ley 20.625 y sus prórrogas”. <https://n9.cl/s61qe0>

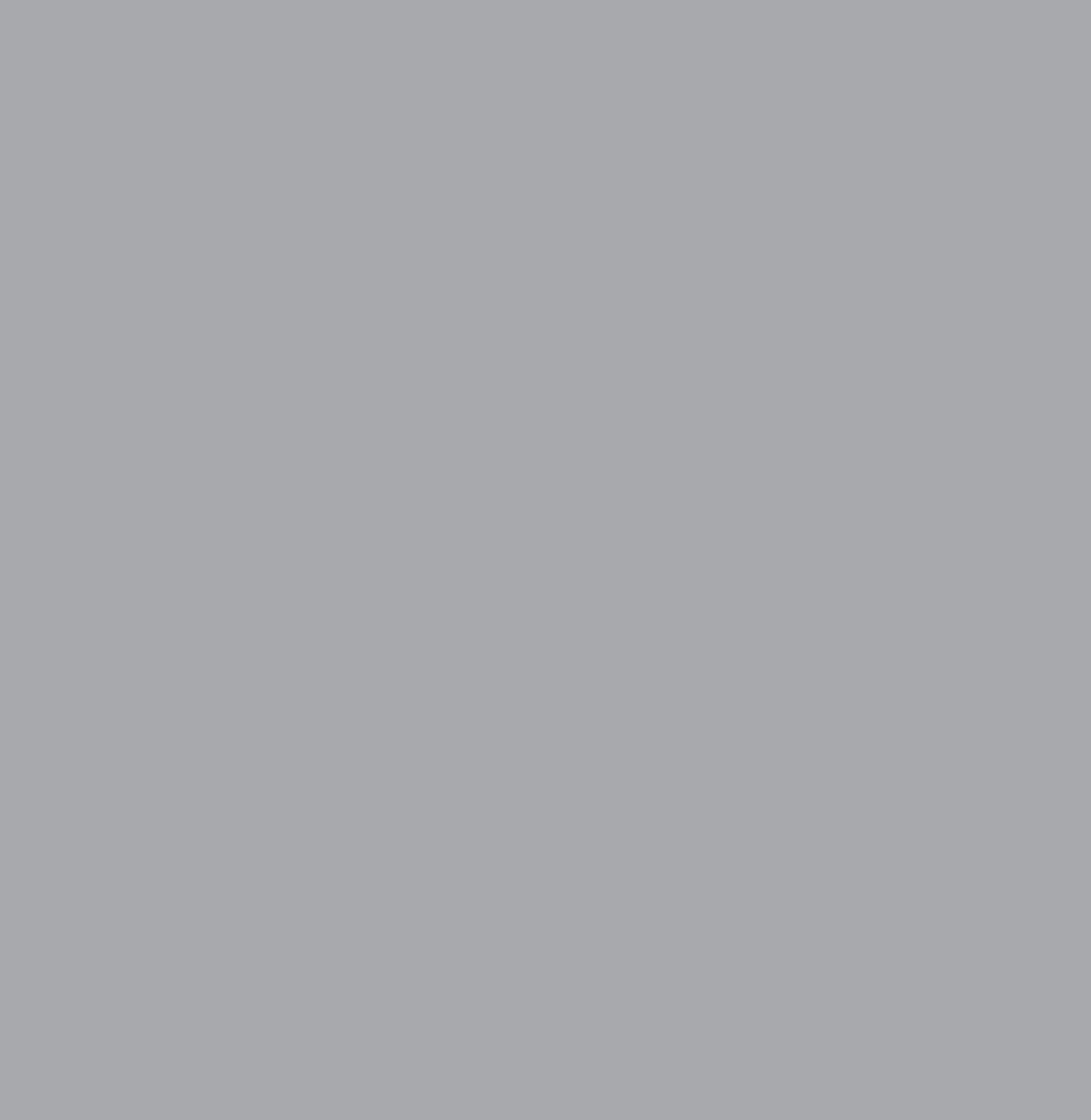
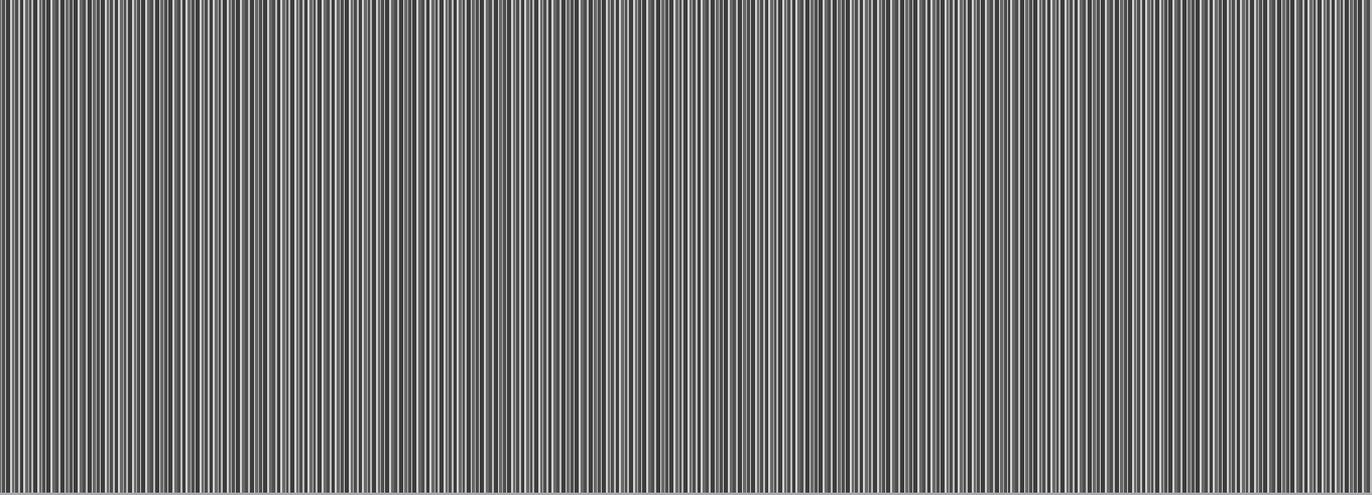
Proyecto de ordenanza municipal, exp. 256382 (2020). Crea registro municipal de viviendas ociosas y tasa de viviendas ociosas.

____, exp. 256868 (2020). Establece incremento diferencial en TGI a viviendas calificadas como deshabitadas y crea fondo solidario para la vivienda.

____, exp. 257108 (2020). Establece contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas.



Coyuntura



Derechos humanos e inversores extranjeros en el Acuerdo de Escazú y el Tratado Bilateral de Inversión Estados Unidos-Ecuador: condicionantes jurídicos

Human rights and foreign investors in the Escazú Agreement and the United States-Ecuador Bilateral Investment Treaty: legal determinants

Fiorella Ricagno¹

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional San Martín, Argentina

Correo electrónico: fricagno@estudiantes.unsam.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-5247-2580>

Recibido: 14-noviembre-2023. Aceptado: 22-enero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

En el contexto de la economía política internacional, el régimen de protección de derechos humanos y el régimen de inversores extranjeros atraviesan tensiones como resultado de una arquitectura jurídica que privilegia la libertad de capitales. Un análisis de contenido del Acuerdo de Escazú revelaría, respecto al acceso a la justicia en temas ambientales, que las personas y la sociedad civil acceden a instancias judiciales y administrativas contempladas en la legislación nacional de cada país, mientras que los inversores extranjeros, bajo la figura de los tratados bilaterales de inversión (TBI) y libre comercio (TLC), recurren a la justicia mediante

¹ Esta investigación fue financiada por la Beca de Estímulo a las Vocaciones Científicas, otorgada por el Consejo Interuniversitario Nacional en Argentina en 2023. Además, este artículo incorpora insumos de la tesina de investigación titulada *Derechos humanos y protección a inversores extranjeros: un análisis del Acuerdo de Escazú y su condicionante jurídico*, presentada por la autora para la obtención de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de San Martín. La tesina aún no ha sido publicada en línea.

tribunales de arbitraje internacional que no siempre son independientes, imparciales y que privilegian los intereses del mercado. Esta arquitectura jurídica condiciona el accionar de los Estados frente a la sociedad civil y sus derechos. El Acuerdo de Escazú atraviesa desafíos jurídicos frente al régimen de protección a los inversores, en el cual las garantías económicas limitan las acciones concretas para abordar la crisis climática, proteger el medioambiente o hacer efectivos los derechos humanos.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú, arbitraje internacional, economía política internacional, *lex mercatoria*, seguridad jurídica, gobernanza económica mundial.

Abstract

In the context of the international political economy, the human rights protection regime and the foreign investor regime are in tension because of a legal architecture that privileges freedom of capital. A content analysis of the Escazú Agreement would reveal, with respect to access to justice in environmental matters, that individuals and civil society have access to judicial and administrative instances contemplated in national legislation, while foreign investors under bilateral investment treaties (BITs) and free trade agreements (FTAs) have access to justice through international arbitration tribunals that are not always independent, impartial and that privilege the interests of the market. This legal architecture conditions the actions of States in relation to society and its rights. The conclusions point out that the Escazú Agreement faces legal challenges in terms of the investor protection regime, where economic guarantees limit concrete actions to address the climate crisis, protect the environment or enforce human rights.

Keywords: Escazú Agreement, international arbitration, international political economy, *lex mercatoria*, legal certainty, world economic governance.

1. Introducción

El 4 de marzo de 2018, el enfoque hacia los derechos humanos y los derechos de los defensores de la tierra dejó de tratarse en ámbitos del derecho blando (*soft law*) y experimentó un giro inesperado en el escenario regional con la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), que ha sido ratificado, hasta la fecha, por quince países de la región.² Este acuerdo es uno de los más significativos en materia ambiental del siglo XXI, ya que acopla normas de derechos humanos con preocupaciones ambientales desde un sentido regional. La relevancia de dicho acuerdo radica en su carácter jurídicamente vinculante, es decir, no *recomienda*, sino que *obliga* a sus Estados parte a que se cumplan los derechos contemplados.

Este suceso se enmarca en el giro neoliberal de la región entre las décadas de 1980 y 1990, y la firma de tratados de libre comercio (TLC) y de inversión con

2 Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, Granada, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

instituciones financieras internacionales, elementos clave en la protección y promoción del comercio y la inversión extranjera. Esto se tradujo en un mecanismo de solución de controversias entre inversor y Estado, respaldado por los tratados bilaterales de inversión (TBI) y el Convenio de Washington de 1965, que facilitó la creación del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) (Bas, 2015). Así, este régimen protege y promueve la protección de los inversores mediante una arquitectura jurídica internacional que reconoce la “personalidad jurídica” de las empresas y corporaciones transnacionales. De este modo, al ser titulares de derechos y obligaciones, sus derechos son vinculantes para los Estados parte (Gándara *et al.*, 2021).

Tanto en el Acuerdo de Escazú como en los TBI, los Estados asumen responsabilidades frente a instrumentos *jurídicamente vinculantes*. Ambos regímenes exigen el mismo grado de cumplimiento. Así, el régimen de derechos humanos y el régimen de inversores extranjeros, al no tener jerarquía entre sí, generan una asimetría normativa debido a que en el derecho internacional proliferan las instituciones y los regímenes normativos con autonomía e independencia (Rodiles, 2009). Entonces, existe asimetría normativa entre el tipo de acceso a la justicia que promueve, por un lado, el Acuerdo de Escazú a las comunidades afectadas en la toma de decisiones ambientales y, por otro lado, los TBI a los inversores extranjeros. El Acuerdo de Escazú, por ejemplo, promueve el acceso a la justicia en el marco de la legislación nacional y el debido proceso de cada Estado parte. Esto incluye instancias judiciales y administrativas, órganos estatales, medidas cautelares y de reparación, entre otros elementos que garantizan la aplicación de esa justicia. En contraste, los inversores extranjeros pueden acceder a tribunales privados de arbitraje internacional ante un caso de incumplimiento del TBI sin necesidad de acudir a instancias judiciales nacionales para resolver la diferencia.

Si bien, las tensiones entre ambos regímenes han sido analizadas e investigadas desde varios tratados y acuerdos, este artículo ofrece un acercamiento a tal cuestión desde el Acuerdo de Escazú y los TIB, aspecto que ha sido explorado. Se argumenta que el régimen de protección a los inversores, dentro de la *lex mercatoria* y su arquitectura jurídica producto de la fragmentación del derecho internacional, condicionan el funcionamiento correcto del marco regulatorio de los derechos humanos y de los defensores de la tierra al momento de aplicarse. También interesa focalizar y analizar qué condicionantes jurídicos posee el Acuerdo de Escazú en términos de aplicación de derechos humanos y medioambiente.

En las últimas tres décadas, este condicionante jurídico se observa en el tipo de acceso a la justicia que se le garantiza al inversor de acudir a tribunales arbitrales, mientras que las comunidades afectadas recurren a instancias nacionales. En consecuencia, los fallos y sentencias emitidas de estas instancias suelen predominar una sobre la otra. En la mayoría de los casos, los laudos emitidos por tribunales arbitrales a favor de inversores extranjeros terminan paralizando las sentencias de las comunidades afectadas realizadas en instancias judiciales nacionales en contra de una empresa transnacional.

En esta investigación se realizó un análisis de contenido del Acuerdo de Escazú y el TBI Estados Unidos-Ecuador, firmado en 1993 y vigente desde 1997. Mediante esta técnica se buscó identificar cláusulas y términos centrales sobre el tratamiento que se le brinda a los derechos de protección a inversores y el otorgado a los derechos humanos. El TBI entre Estados Unidos y Ecuador es representativo de los acuerdos firmados en la década de 1990: en sus cláusulas contiene el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado mediante tribunales arbitrales. De hecho, este TBI fue utilizado en dieciséis ocasiones para demandar al Estado ecuatoriano ante tribunales arbitrales, de las cuales siete fueron a favor del inversor, cuatro a favor del Estado y el restante se encuentra en estado pendiente o resuelto.

Este TBI fue seleccionado porque, a pesar de que no está vigente, la cláusula de ultraactividad (conocida como “cláusula zombi”) puede ser utilizada por los inversores para demandar al Estado aun cuando el tratado haya expirado. De hecho, en una de las demandas más controversiales, la Chevron-TexPet contra Ecuador I y II, un tribunal internacional en La Haya, en 2018, cuestionó una primera sentencia de las cortes locales de 2011 sobre la responsabilidad de la transnacional de haber contaminado la Amazonía ecuatoriana. El tribunal internacional dejó sin efecto tanto esta primera demanda como la sentencia a favor de las comunidades afectadas por el derrame de petróleo en bruto y sus residuos,³ luego que la Chevron adujera que durante el primer juicio el país violó el TIB y no garantizó un proceso judicial imparcial y efectivo. Por lo demás, este artículo se complementa con bibliografía especializada sobre derechos humanos y de inversores extranjeros.

Para facilitar la comprensión de los contenidos aquí vertidos, este artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza un análisis de los trabajos que evidencian cierta tensión entre el marco regulatorio de derechos humanos y el de protección a inversores extranjeros, así como aquellos que se perfilan a favor de este último régimen. En segundo lugar, se explican los conceptos que guían este artículo, entre ellos, la *lex mercatoria* y asimetría normativa como resultado de la fragmentación del derecho internacional desde la teoría de los regímenes internacionales. En tercer lugar, se describe el contexto socio-político en el cual surge el Acuerdo de Escazú y las implicaciones de sus articulados. En cuarto lugar, se analiza la arquitectura jurídica internacional en clave del sistema de protección a inversores, tomando a modo ilustrativo el TBI entre Estados Unidos y Ecuador. Por último, se encuentran las conclusiones y recomendaciones sobre posibles líneas de investigación de la problemática presentada.

2. Revisión de antecedentes

Los trabajos académicos que analizan las tensiones entre el marco regulatorio de los derechos humanos y el de protección a inversores extranjeros sostienen que estas se deben a una fragmentación del derecho internacional, lo que resulta en una asimetría jurídica (Echaide, 2016; Hernández, 2016; Bohoslavsky y Justo, 2015;

3 Para mayor ampliación, véase *Chevron and TexPet contra Ecuador (II)*. <https://bit.ly/3TJP1M7>

Bas, 2021). Según Echaide (2016), el derecho internacional de las inversiones fomenta un clima favorable para las inversiones en el sector privado. Los TBI, ante un caso de conflicto entre inversor-Estado, conceden a los inversores el derecho de acudir a un arbitraje internacional privado en el que tienen la posibilidad de demandar a los Estados, pero no al revés.

Esto ocasiona una *fragmentación del derecho internacional*, separándolo de otras áreas como el derecho internacional de los derechos humanos. Echaide (2016) analiza la relación entre los derechos humanos y los derechos de los inversores como una proliferación de normas que carecen de un orden jerárquico, provocando desequilibrios entre bienes jurídicos protegidos que, aunque afectados en un mismo caso, son tratados en ámbitos jurídicos distintos, como tribunales privados. Esta fragmentación, a su vez, genera una gran disparidad y asimetría normativa a favor de la nueva *lex mercatoria*, lo cual es un síntoma de la evolución del derecho comercial global frente a un posible debilitamiento de los derechos humanos y del derecho internacional público (Echaide, 2016).

En relación con esto, Bas (2021) y Bohoslavsky y Justo (2015) retoman la tensión que genera la actual fragmentación del derecho internacional. Para ellos, la región se encuentra sometida a dos conjuntos de reglas internacionales que están condicionadas de forma simultánea. Por un lado, está el conjunto de reglas que intentan proteger a los inversores extranjeros, sustentadas en la amplia red de TBI amparados en la Convención del Ciadi aprobada en 1965. Por otro lado, el conjunto de reglas que orienta a la protección de los derechos humanos tiene anclaje en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 y se complementa en la mayoría de los países con la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Para los autores anteriores, el derecho internacional condiciona el funcionamiento de los Estados y conduce a problemas de fragmentación que, a su vez, conlleva a “señales contradictorias” en el momento en que sus diversos subsistemas persiguen objetivos comunes que pueden entrar en disputa (Bohoslavsky y Justo, 2015). Según los autores, es lo que sucede con el régimen de protección de inversores extranjeros frente al régimen de tutela de los derechos humanos. Por ende, existe una “potencial tensión”, ya que el avance en la efectivización de los derechos humanos puede ser interpretado como una violación a los estándares de los TBI (*Ibid.*).

A raíz de esta fragmentación, la solución de las controversias entre inversores-Estados termina siendo el “espacio de tensión” entre la protección de las inversiones y las políticas públicas, en especial, en asuntos relacionados con salud pública, medioambiente o derechos humanos (Bas, 2021). Los tribunales internacionales *ad hoc* actúan como órganos externos de control jurídico de la inactividad del Estado, lo cual profundiza las consecuencias del pluralismo jurídico (*Ibid.*). Estos tribunales son competentes para determinar la inexistencia de la responsabilidad del Estado y su posible indemnización, incluso, en el caso de medidas relativas a las políticas públicas que son la base de la soberanía normativa (*Ibid.*).

En segundo lugar, se encuentran los aportes que impulsan este escenario jurídico en pos de la protección de inversores extranjeros en el marco del neoliberalismo institucionalista de la década de 1970. Luego de la Segunda Guerra Mundial, se gestó la idea de un constitucionalismo liberal debido a la creciente diversificación de actores no estatales en el sistema internacional. Este constitucionalismo, de marcada inspiración neokantiana, propone, entre otras cuestiones, derechos políticos y económicos que generan interdependencia entre las democracias liberales, creando incentivos materiales que desarrollen el espíritu del comercio y así generar desarrollo económico (Doyle, 1983).

Los neoliberales institucionalistas asumen que los Estados centran su atención en sus ganancias individuales mientras muestran indiferencia en los beneficios que reciben las otras partes (Camargo, 2000). Por eso, según Burgos-De la Ossa y Lozada-Pimiento (2009), los Estados empezaron a suscribir tratados internacionales enfocados en la protección de la inversión extranjera, ya que la clásica protección diplomática no favorecía los intereses de inversionistas extranjeros, porque la voluntad quedaba a discreción del Estado y la controversia adquiriría “tintes políticos” que no reflejaban los intereses del inversionista.

Otra lectura sobre este fenómeno es el que propone el pluralismo jurídico, que entiende la fragmentación del derecho internacional como una consecuencia natural de la pluralidad de normas del sistema internacional, compuesto por actores diversos, muchas veces divergentes, que se ven reflejadas en esta “diversificación” (Peixoto, 2016). El constitucionalismo en el ámbito internacional, regional o global puede ser descrito como un proceso de desestatización, resultado de la reducción de la capacidad regulatoria del Estado (*Ibid.*). Ghiotto (2015) también aborda esta sistematización desde la transferencia de políticas reguladas tradicionalmente por el derecho doméstico hacia regímenes o estructuras de gobernanza internacional en las que las funciones constitucionales migran hacia el derecho internacional.

No obstante, el derecho internacional de los derechos humanos y sus jurisdicciones son incapaces de neutralizar las disposiciones y sentencias que sustentan la arquitectura jurídica formada por los contratos firmados por las empresas transnacionales, sus normas, acuerdos y tratados de comercio e inversiones. También, por el Sistema de Solución de Diferencias (SSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los tribunales arbitrales, como el Ciadi del Banco Mundial (Hernández, 2016). Mientras los Estados asumen sus responsabilidades, con el fin de brindar garantías a la sociedad civil y, en particular, a quienes defienden los derechos humanos y derechos ambientales, como así lo plantea el Acuerdo de Escazú, también deben actuar en pos de los cumplimientos de los TBI que han firmado para no verse inmersos en una demanda con tribunales arbitrales.

En resumen, el régimen de los derechos humanos puede ser examinado como un “*hard law* mínimo” o bien, como marco regulatorio plasmado en instrumentos jurídicos obligatorios por naturaleza para quienes manifiesten su consentimiento en obligarse por ellos. El régimen de protección a inversores extranjeros, por su

parte, también deviene de instrumentos jurídicos obligatorios y, por esa razón, entra en tensión con el régimen de derechos humanos. Lo visto hasta aquí se enmarca en los aportes latinoamericanos a la economía política internacional (EPI), disciplina cobijada por las relaciones internacionales.

3. Discusión y propuesta teórica

En la década de 1970, las nuevas relaciones de poder internacional, con el surgimiento de las empresas transnacionales como actores políticos en el escenario global, dieron origen a la EPI (Saguier y Ghiotto, 2018). De hecho, la escuela británica y estadounidense aportaron a esta disciplina las tensiones entre el sistema internacional de Estados y el mercado global. El punto en común entre ambas escuelas fue que lograron identificar que ni la economía ni las relaciones internacionales, por separado, brindaban respuesta a la internacionalización de la producción de la década de 1970, ni daban cuenta de la nueva relación de los Estados y el mercado global que surgía a partir de la globalización de la producción (Strange, 1970; Gilpin, 1990).

Estos temas, aunque empezaban recién a discutirse en el hemisferio norte, tenían cierta trayectoria en América Latina con el poder de las empresas transnacionales en el financiamiento de los golpes de Estados, por ejemplo, de la United Fruit Company en Guatemala en 1954, la ITT Corporation en Chile en 1973, entre otros (Saguier y Ghiotto, 2018). Más allá de los aportes significativos y particulares que realiza la región a la EPI (en particular desde la teoría de la dependencia) no existen espacios académicos suficientes que permitan consolidar y profundizar perspectivas teóricas y trabajos empíricos de modo permanente y orgánico. Para superar esta limitación, Saguier y Ghiotto (2018) plantearon que el estudio de las empresas transnacionales constituye una oportunidad para afianzar el campo de la EPI en América Latina, ya que el rol que estas adquirieron en la construcción del orden neoliberal en la década de 1990 es central para entender cómo se convirtieron en “actores políticos” y entes socioeconómicos a nivel nacional y transnacional. Por ende, además del Estado, hay otros actores que debilitan las reglas existentes y generan sus propias reglas (Tussie, 2015).

Desde la EPI latinoamericana, una de las líneas de investigación que resulta de la proliferación de los TLC y TBI son los estudios sobre gobernanza global del comercio y de las inversiones, que se enfocan en la nueva normativa construida a partir de los tratados. De esta manera, este artículo retoma los aportes del análisis crítico del derecho internacional público a partir de cómo la relación Estado-mercado, análisis central de la EPI, se cristaliza en la nueva *lex mercatoria*, dejando por resultado una arquitectura jurídica internacional fragmentada y asimétrica.

Al mismo tiempo, la relevancia de retomar la teoría de los regímenes internacionales se encuentra en que ambos marcos (tanto el de derechos humanos como el de la protección a inversores) cumplen con las características de un régimen internacional. No obstante, esta tensión expresa las limitaciones propias de los regímenes internacionales, no permitiendo el traslado de nuevas fuerzas sociales

hacia acuerdos ambientales y de derechos humanos jurídicamente vinculantes que puedan ser efectivos, en comparación con acuerdos vigentes orientados al auge del capital transnacional de la década de 1990.

3.1. Fragmentación del derecho internacional y asimetría normativa como resultado de la *lex mercatoria*

El concepto de “régimen” surge en el campo de las relaciones internacionales a mediados de 1970: pretende explicar un contexto en el que no existían instrumentos apropiados y en el cual la realidad internacional comienza a interpretarse en términos de *globalidad* (Barbé, 1989). Según Krasner (1983, p. 2), un régimen internacional puede ser definido como un “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los distintos convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”. De esta manera, estos sistemas están conformados por normas jurídicas que recogen principios y reglas no necesariamente compartidas por otros regímenes. Los temas “susceptibles” de regulación internacional impulsan la existencia de estos sistemas y una potencial tensión en cuanto a las normas en vigor que componen cada uno de los conjuntos, ofreciendo soluciones opuestas (Bas, 2020).

Este contexto permitió el surgimiento de la noción de “régimen internacional”, es decir, un marco de *carácter global* en el que se admite la existencia de un *orden internacional* y en el que se opera con *categorías* realistas. El carácter global está determinado por las condiciones de interdependencia compleja, se caracteriza por la disminución del rol de la fuerza militar, la importancia de múltiples campos de actividad y la existencia de diversos canales de contacto entre las sociedades (Barbé, 1989). De esta manera, los regímenes no surgen por sí solos y no se consideran fines en sí mismos ya que, una vez implementados, afectan a los comportamientos y resultados relacionados (Krasner, 1983).

En este punto, interesa para el argumento de este artículo la idea de que los regímenes afectan a los comportamientos de los actores parte. Tal situación se refleja en el momento en que los Estados asumen responsabilidades frente a regímenes internacionales (con instrumentos jurídicamente vinculantes o no), como el de los derechos humanos, siendo el caso del Acuerdo de Escazú y el de protección a inversiones en el marco de los TBI. En este contexto de fragmentación del derecho internacional y su asimetría normativa como resultado de la nueva *lex mercatoria*, las acciones del Estado en muchas ocasiones se encuentran condicionadas por este escenario.

La idea de una “fragmentación del derecho internacional” ha sido utilizada para nombrar a todas aquellas instituciones y regímenes normativos que proliferan y gozan de un alto grado de autonomía, así como aquellos conflictos que surgen entre dichos regímenes e instituciones con el derecho internacional (Rodiles, 2009). Esta fragmentación ocasiona asimetría normativa entre el derecho internacional de protección de las inversiones y el derecho internacional de los derechos

humanos (Echaide, 2016; Hernández, 2009). Las normas de este último régimen, pese a ser más importantes que la normatividad sobre inversiones, tienen una aplicación más difícil, ya que resultan en ámbitos de derecho blando (*soft law*) no vinculantes para con los Estados, que permiten a los inversores funcionar con plenas garantías económicas y criterios plasmados en el derecho internacional de comercio (Echaide, 2016).

De esto modo, las normas internacionales conforman un bloque jurídico mercantil que promueve la apertura de los mercados, la liberalización de inversiones con sus mecanismos de solución de controversias y tribunales arbitrales que garantizan la seguridad jurídica para los actores interesados, totalmente vinculante para con los Estados parte (Echaide, 2016). Esta asimetría entre ciertas normas, que se aplican más vigorosamente que otras y muestra la fuerte evolución de un derecho comercial global, no puede explicarse sin el concepto que engloba a toda esta arquitectura jurídica internacional. El concepto que explica el funcionamiento de esta arquitectura jurídica internacional es la nueva *lex mercatoria* (Hernández 2016; Gándara *et al.*, 2021)

La *lex mercatoria*, entendida como el derecho corporativo global, se refiere a las normas y principios que regulan el mercado y que son aplicados en las transacciones comerciales. Se sustenta en la desregulación de las obligaciones de las empresas transnacionales. Es allí que se refuerzan los derechos del capital (Hernández, 2016), pero también se debilitan los derechos humanos, del medioambiente, entre otros. Así, los derechos de las empresas transnacionales están inmersos en un conjunto de contratos, normas de comercio e inversiones de carácter estatal, multilateral, regional y bilateral y de decisiones de tribunales arbitrales que deben ser acatadas.

La *lex mercatoria* es la forma más antigua de transnacionalización de las normas jurídicas, antiguamente reflejadas en el derecho mercantil. La nueva *lex mercatoria*, por su parte, reinterpreta y formaliza el poder de las multinacionales mediante el uso y costumbres internacionales, las normas de las organizaciones internacionales —en particular, del ámbito económico-financiero—, contratos tipo de las empresas transnacionales y laudos arbitrales. El *núcleo duro* de la nueva *lex mercatoria* está conformada por las normas de los regímenes internacionales, como la OMC, los tratados regionales, los tratados bilaterales de libre comercio e inversión, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), así como los contratos de inversión y explotación de las empresas transnacionales y los laudos arbitrales (Hernández, 2009).

4. Contexto socio-político del surgimiento del Acuerdo de Escazú

Los derechos de acceso en asuntos ambientales, consagrados en las legislaciones nacionales de los países de la región, tienen antecedentes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. No obstante, es en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que se desarrolla y se hace visible el derecho al acceso a la participación pública, a la justicia y a la información para tratar

los asuntos ambientales (Jiménez, 2021). De forma particular, dentro de los 27 principios propuestos en la declaración, el número 10 tutela el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Veinte años más tarde, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, se realizó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe, con un Plan de Acción (2012-2014).

En esta declaración se “[...] reitera el compromiso de los países de América Latina y el Caribe de avanzar hacia el logro de la plena aplicación de los derechos de acceso a la información y a la justicia en asuntos ambientales, a fin de fomentar la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo sostenible” (Cepal, 2014, p. 2). Es decir, se incita la adopción de medidas a escala regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Jiménez, 2021).

Según Bárcena, Torres y Ávila (2021), el Acuerdo de Escazú contiene elementos de la democracia ambiental en el derecho internacional mediante los tres derechos de acceso que propone: derecho al acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales. Se trataría del primer tratado en derechos humanos y ambientales de la región que incorpora un artículo con disposiciones puntuales para la protección de las personas defensoras del medioambiente, como también, una definición sobre personas o grupos en situación de vulnerabilidad respecto a los derechos de acceso (Gamboa, 2020).

El acuerdo surge en un contexto regional en el que hay problemas y reclamos relacionados con los derechos ambientales, pero también, de incumplimiento de derechos humanos básicos, como el acceso a la justicia, a la información y participación pública. Al mismo tiempo, emerge en un contexto de crisis económica de índole estructural e incremento de las políticas de inversión en el sector de infraestructura y actividades extractivas. En consecuencia, los Estados agilizaron una serie de *inversiones privadas* sin contemplar una base de salvaguardas socio-ambientales que debilitaron los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, los estándares de calidad ambiental, la capacidad sancionadora de los organismos de fiscalización, titulación de territorios indígenas y la consulta previa (Gamboa, 2020).

Además, un elemento central en esta crisis económica, política y socio-ambiental es la *flexibilización normativa*, en la cual se generan limitados mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación de las comunidades afectadas. En muchos de los proyectos de inversión se han generado graves daños ambientales y vulneraciones a los derechos humanos, proyectos en los que América Latina y el Caribe termina siendo la región del mundo con más asesinatos de defensores de derechos humanos, ambientales y de la tierra en 2019 (Global Witness, 2019). Un dato no menor es que la mayor cantidad de asesinatos por área productiva lo encabeza el sector minero y las industrias extractivas (43 asesinatos), seguido por el sector de agroindustria (21) y el de agua y represas (17) (*Ibid.*).

La firma del acuerdo incluye reglas de la gobernanza ambiental y asienta indicadores mínimos que se deben respetar en democracia (Castro *et al.*, 2019). El proceso de ratificación estuvo marcado por las propuestas de algunos Estados de disminuir el grado de obligatoriedad del acuerdo (*Ibid.*). No obstante, el texto final logró consignar los estándares mínimos de los derechos de acceso y su carácter jurídico vinculante, que le otorga jerarquía constitucional al tratado.

4.1. Seguridad jurídica de los derechos humanos: condicionantes del Acuerdo de Escazú

El artículo 8 del acuerdo sobre acceso a la justicia en asuntos ambientales ofrece elementos de rigor para abordar los condicionantes a tener frente al régimen de protección de inversores.⁴ Este artículo comprende el concepto “tradicional” del derecho de toda persona en hacer valer o resolver sus disputas bajo el auspicio del Estado mediante el acceso a tribunales “independientes e imparciales” y con las garantías del debido proceso, de conformidad con los artículos 8 y 25 de la CADH (Lovatón, 2009). Al mismo tiempo, los mecanismos comunitarios, mecanismos alternativos de solución de conflictos, tribunales administrativos o instancias como la Defensoría del Pueblo también son aptos para satisfacer la demanda de acceso a la justicia y, por ende, el mismo no será sinónimo de tutela judicial efectiva.

Además, el acceso a la justicia ambiental, según Burdiles (2021), reconoce que no se limita solo a las instancias judiciales; también incluye a los órganos administrativos nacionales que tienen competencia para resolver cualquier impugnación o recurso relacionado con el ámbito del artículo 8.2, en sus letras a), b), c). De esta manera, conforme al análisis que realiza Cafferatta (2021), el acceso a la justicia ambiental va más allá del aspecto procesal: implica todo lo relativo a la faz sustantiva en cuanto a si la conducta que se cuestiona afecta o pueda afectar de manera negativa al medioambiente, resulte contravencional, o violatoria de normas jurídicas ambientales.

No obstante, el artículo 8 establece la obligación de las partes de garantizar el acceso a la justicia y todo lo que ello implica. Se debe cumplir en el marco de su legislación nacional y mediante instancias judiciales y administrativas contempladas en la misma. Es decir, no se crea ninguna instancia supranacional o adicional para impugnar o resolver conflictos relacionados con estas materias, quedando en manos de las instituciones y procedimientos contemplados en la legislación de cada Estado parte (Burdiles, 2021). En relación con el mecanismo para acceder a una demanda, las personas y comunidades afectadas solo pueden acceder a instancias judiciales dentro de la legislación nacional, mientras que los inversores extranjeros recurren a un tribunal privado con sede internacional.

4 Para mayor ampliación, véase Red Carpet Courts (s/f). *Cuando las corporaciones saquean a los países: guía básica sobre mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados* (ISDS). <https://10isdsstories.org/es/intro-isds/>

En el caso de que el acceso a la justicia esté limitado dentro de un tribunal nacional, una posible solución puede ser el litigio internacional. Los tribunales internacionales están mejor situados que los nacionales en la captación de la naturaleza global de los problemas ambientales, ya que pueden interpretar y aplicar con mayor facilidad las normas derivadas de los tratados climáticos y otras fuentes del derecho internacional (Mayer y van Asselt, 2023). No obstante, los litigios internacionales podrían convertirse en un arma de doble filo: pueden favorecer a los derechos humanos y la acción climática, pero también obstaculizar estos procesos con laudos a favor de los inversores extranjeros y sus demandas en contra de los Estados, lo cual fragmenta el derecho internacional.

En resumen, prevalece una tensión entre dos regímenes internacionales sobre el tipo de tratamiento previsto para el no cumplimiento de los derechos consagrados: por un lado, en el Acuerdo de Escazú y, por el otro, en el sistema de protección a inversores extranjeros. En el primer caso, las comunidades afectadas acceden a la justicia nacional según la jurisdicción que les corresponda. Para el segundo caso, los inversores extranjeros pueden acceder a tribunales arbitrales ante un caso de incumplimiento del TBI. Es decir, existe una asimetría normativa en comparación al procedimiento de acceso a la justicia que se le da a los inversores extranjeros mediante los TBI, ya que los mismos pueden acceder a tribunales privados y no a instancias judiciales y administrativas que contempla la legislación nacional. Además, solo se accede a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal de arbitraje en el caso de que exista una “controversia” entre las naciones signatarias, entendida a partir de la interpretación o la aplicación del acuerdo.

Este acuerdo representa un hito para la democracia ambiental y los derechos humanos, además de ser un avance significativo para los defensores ambientales al trascender el ámbito del *soft law*. Se adentra en una nueva generación de tratados que son jurídicamente vinculantes para los Estados, aunque no para el mercado. Más allá de estos aspectos, la fragmentación del derecho internacional prevalece en los casos en los que se accede a los tribunales internacionales, ya que, al no existir una jerarquía normativa, las sentencias a favor del resguardo de los derechos humanos y del ambiente no se traducen en un mayor cumplimiento debido a que existen otras sentencias del mismo valor jurídico a favor de aquellos inversores que actuaron en contra de estos mismos derechos y a favor de sus intereses corporativos. En los hechos, los Estados tienden a cumplir con las sentencias de tribunales internacionales debido a que el pago por no hacerlo es mucho mayor.

5. TBI entre Estados Unidos y Ecuador

Si bien, las normas del fragmento del derecho internacional de los derechos humanos son más importantes que las normas sobre inversiones, en la práctica, en litigios de tribunales arbitrales suelen prevalecer las garantías económicas y criterios de la *lex mercatoria*. El bloque jurídico mercantil promueve la liberalización de las inversiones y apertura de los mercados bajo sus mecanismos de solución de

controversias y tribunales arbitrales que garantizan la seguridad jurídica para los actores interesados, vinculante para los Estados parte (Echaide, 2016). Así, en la década de 1990, las regiones del Sur global que experimentaron un *boom* de los acuerdos de inversión fueron favorecidas por la dependencia del flujo de capitales privados generada por la crisis de la deuda de 1980, la orientación acentuada de los programas del FMI y del BM, junto con la hegemonía neoliberal (Eberhard, 2014). En consecuencia, el escenario previsto consistía en un libre mercado inmunizado contra el intervencionismo estatal, pero, para que funcione, necesita que el Estado garantice los derechos de la propiedad.

Un ejemplo de estos tratados son los acuerdos internacionales de inversión en forma de TBI o capítulos de inversión en TLC. Estos tratados, además de establecer estándares para la promoción y protección de las inversiones entre los Estados parte, incorporan un mecanismo expedito para la solución de controversias que se puedan presentar entre el inversionista de un Estado parte y el Estado receptor de esa inversión (Burgos-De la Ossa y Lozada-Pimiento, 2009). Por ende, el inversor tiene la facultad de demandar al Estado receptor ante un tribunal internacional de arbitraje. Esta demanda se da de manera unilateral debido a que el Estado no puede demandar al inversor por este mismo mecanismo.

En la actualidad, hay numerosos acuerdos internacionales que incluyen estos derechos de demanda. En sus cláusulas determinan que los inversores extranjeros recurran a arbitrajes internacionales privados para demandar a los Estados por cualquier política (de protección sanitaria y ambiental, sociales y económicas) que amenace sus títulos de propiedad y ganancias previstas por sus inversiones (Eberhardt, 2014). De esta forma, el TBI entre Estados Unidos y Ecuador nos permite comprender cómo se compone este tipo de documentos jurídicos ya que, todos ellos, repiten constantemente los mismos articulados que pueden variar en orden, pero no en su contenido.

Una de las mayores limitaciones que tienen los TBI es su amplia definición del concepto de “inversores” y, en general, sus cláusulas suelen poco objetivas. En consecuencia, queda a libre interpretación de los árbitros de los tribunales qué se entiende por “inversor” y el análisis que realizan a cada cláusula. Estos árbitros no son jueces, sino abogados privados. El proceso se inicia en el momento en que el inversor envía una notificación de arbitraje a un Estado, sin que esto pase primero por los tribunales nacionales o locales. Luego, el inversor y el Estado eligen al tribunal arbitral, cada una de las partes eligen a un árbitro y, de manera conjunta, designan a una tercera persona que actúe como presidente.

Los procedimientos de arbitraje pueden durar varios años y suelen celebrarse a puertas cerradas, mientras que al público se le facilita escasa o nula información, aunque formen parte del caso. Por último, el tribunal arbitral determina si el Estado ha vulnerado los derechos de los inversores y a cuánto asciende el monto de la reparación, también asigna los costes jurídicos de la demanda. Ante una sentencia, los Estados deben cumplir los laudos arbitrales, caso contrario, estos

pueden ser impuestos por tribunales reales en casi cualquier lugar del mundo, mediante la incautación de propiedades del Estado en otro lugar.⁵

Las cláusulas a las que se apela de manera constante en las demandas de inversor-Estado suelen ser, retomando el TBI entre Estados Unidos y Ecuador, el artículo II sobre promoción y tratamiento y el artículo III, que se refiere a la expropiación y compensación. Los artículos más extensos son aquellos centrados en el mecanismo de solución de disputas entre una parte y un inversionista de la otra parte (artículo VI) y controversias entre las partes (artículo VII) y, por último, el artículo XII sobre duración y terminación, denominada “cláusula zombi”.

El principio básico sobre el tratamiento justo y equitativo al inversor sugiere que los Estados no pueden seguir estrategias económicas nacionales, siendo la cláusula potencialmente más peligrosa para el interés público, en el sentido de que cualquier reforma que avance de manera progresiva sobre los derechos de la población y afecte de alguna forma la rentabilidad de las corporaciones puede manifestarse como un avance ante el trato justo y equitativo de las mismas (Lattera y Constantino, 2020). Al mismo tiempo, el párrafo 2 c) de dicho TBI amplía las condiciones de cualquier acuerdo a nuevos tratados que se pudieran llegar a firmar, permitiendo a los inversionistas “importar” derechos más favorables de otros tratados por el país anfitrión,⁶ de esto se trata la “nación más favorecida”.

En segundo lugar, el artículo III, párrafo 1, sobre expropiación y compensación de dicho TBI, precisa por expropiación indirecta aquellos mecanismos, regulaciones y acciones gubernamentales que reducen el valor de una inversión. No obstante, la expropiación indirecta es un concepto muy amplio y vago, ya que cualquier ley o medida regulatoria que reduzca las utilidades esperadas de un inversionista extranjero puede ser entendido como tal. Los tribunales han interpretado por expropiación las legislaciones en salud, ambiente y otras, ordenando a los Estados a pagar una compensación como lo dispone el TBI.

En tercer lugar, los artículos más extensos refieren al mecanismo de solución de disputas entre una parte y un inversionista de la otra parte (artículo VI) y controversias entre las partes (artículo VII). Según el artículo VI, párrafo 3, la sociedad o el nacional interesado podrá optar por consentir por escrito a someter la diferencia para su solución al arbitraje obligatorio, establecido en el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, del 10 de marzo de 1965 en Washington (Convenio del Ciadi), siempre que la parte sea signante de dicho convenio. También, podrá optar por el Mecanismo Complementario del Ciadi, las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional (CNUDMI), cualquier otra institución arbitral o conforme a otra norma de arbitraje que existiera.

5 Para mayor ampliación, véase ISDS (2022). *Los impactos del sistema de protección de inversiones en América Latina*. <https://isds-americalatina.org/>

6 Para mayor ampliación, véase *Chevron and TexPet contra Ecuador (II)*. <https://bit.ly/3TJP1M7>

Estos artículos son considerados una excepción al sistema clásico, dado que en dichos acuerdos no se condiciona el proceso arbitral al previo agotamiento de los recursos internos en el Estado demandado, según propone la doctrina de Calvo (Bas, 2015). Esta doctrina, elaborada en 1868 por el jurista argentino Carlos Calvo, se basa en los principios de igualdad soberana y la no intervención y trato igualitario entre extranjeros y nacionales. Por ende, los Estados soberanos tienen derecho a determinar libremente sus políticas internas y externas, sin injerencia extranjera; mientras que el inversor, al tener iguales derechos a los nacionales, debe agotar los recursos de la jurisdicción doméstica sin pedir la protección o intervención diplomática del Estado de su nacionalidad (Bas, 2015).

En cuarto y último lugar, el artículo XII sobre duración y terminación, párrafo 3, es entendida como “cláusula zombi”, debido a que luego de terminado el tratado, mantiene los derechos a los inversionistas para demandar al Estado por un período de cinco, diez o quince años. De manera que los TBI son contrarios a las Constituciones de cada país porque establecen una jurisdicción diferente a la doméstica y privilegian al inversor extranjero sobre el nacional, al darle el derecho de demandar al Estado ante un tribunal arbitral internacional (Bas, 2020). Al mismo tiempo, por más que se construya una jurisprudencia sólida y con principios comunes, un tribunal doméstico no tendría el mismo impacto en la conducta de las empresas transnacionales que la creación de una institución internacional que entienda la materia y se encargue de cruzar ambos regímenes internacionales, es decir, el régimen de protección de los derechos humanos y el de protección de las inversiones (*Ibid.*).

Como se sostuvo a lo largo de este artículo, los tribunales *ad hoc* se comportan como órganos que controlan los actos u omisiones estatales, sin tener en cuenta una base mínima de protección de los derechos humanos porque, en definitiva, no retoman las legislaciones actuales de cada Estado ni del derecho internacional, sino que se basan en los artículos planteados en los TBI y TLC. En consecuencia, los efectos de esta limitación se constatan bajo el efecto de la parálisis o congelamiento normativo, es decir, la abstención de regular o continuar un proceso normativo frente a una demanda o amenaza de demanda del inversor extranjero (Bas, 2020).

Si bien, la soberanía estatal no puede verse erosionada por la asunción de compromisos internacionales, ya que esta actividad se realiza en ejercicio de esta, también el derecho de ser parte de compromisos internacionales es un atributo de la soberanía estatal. Esta arquitectura jurídica, como resultado, condiciona el accionar de los Estados, ya sea en pos de la protección de los inversores extranjeros como a favor de la protección de los derechos humanos por daños causados por las empresas transnacionales.

6. Conclusiones

El principal condicionante jurídico que enfrentan tratados como el Acuerdo de Escazú, que son parte del marco regulatorio de los derechos humanos y del ambiente de cada país, es el régimen de protección a inversores extranjeros. El instrumento relevante de este régimen de protección a inversores son los TBI, que cuentan con la misma personalidad jurídica que los regímenes que promueven y protegen los derechos. En los hechos, los fallos emitidos por los tribunales arbitrales internacionales condicionan las sentencias emitidas por las cortes nacionales en contra de los inversores extranjeros o de sus proyectos de inversión. En este marco, el Estado queda como garante del cumplimiento de ambas resoluciones: prevalece el laudo a favor de la transnacional en decrecimiento de la sentencia de la Corte nacional. Además, estos regímenes de protección a inversores promueven un escenario con total libertad para sus capitales y actividades sin ninguna obligatoriedad para con el ambiente y las personas. Este punto resulta clave, ya que muchos de estos proyectos han generado graves daños al ambiente y violaciones a los derechos humanos.

Al mismo tiempo, esta arquitectura jurídica internacional ocasiona un “enfriamiento normativo” que ocurre si un Estado reacciona ante los costos potencialmente elevados asociados a las amenazas percibidas o reales de arbitrajes, revirtiendo, retirando, debilitando o no aplicando medidas reguladoras legítimas para abordar la crisis climática, proteger el medioambiente o hacer efectivos los derechos humanos. Además, el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado conlleva grandes impactos, ya que hay demandas en tribunales arbitrales que guardan relación con proyectos en marcha o propuestas que representan lo contrario al desarrollo sostenible por sus consecuencias en el medioambiente y los derechos humanos. Decenas de demandas han cuestionado las políticas destinadas a respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la salud, al agua y a un medioambiente saludable (casos de Chevron contra Ecuador, Copper Mesa contra Ecuador, Eco Oro contra Colombia, Infinito Gold contra Costa Rica, Glencore contra Colombia, entre otros).

Este artículo procuró realizar un aporte al campo de las relaciones internacionales, en particular, a la EPI, al promover el análisis crítico sobre la gobernanza económica mundial mediante el estudio de la nueva arquitectura jurídica internacional y los tratados que protegen a las inversiones extranjeras. Por tal motivo, resulta relevante profundizar sobre la existencia de las tensiones que surgen entre estos marcos normativos. En un contexto próspero para la conquista de nuevos derechos o de refuerzo de los ya existentes dentro de regímenes como el Acuerdo de Escazú, se debe hacer un paso previo, que propone la revisión de aquellos tratados que limiten o condicionen el correcto funcionamiento de estos nuevos acuerdos, en este caso los TBI, como también, reflexionar si solo son los Estados los únicos responsables de la protección del ambiente y los derechos humanos. Además, se debe profundizar en análisis sobre los conflictos sociales en torno al control y el acceso de bienes comunes, las actividades extractivas y sus formas de

apropiación, además de la explotación del medioambiente en relación con los marcos normativos que protegen a los inversores extranjeros.

7. Referencias bibliográficas

- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (17), 57-70. <https://ddd.uab.cat/record/113747>
- Bárcena, A., Torres, V., y Ávila, L. (2021). *Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Universidad del Rosario.
- Bas, M. (2021). Ecological sustainability in investment-State dispute settlement: risks of legal pluralism in practice. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo / REDIC*, 4(4), 41-48. <https://doi.org/10.24215/2618303Xe020>
- _____. (2020). Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 271-294. <https://n9.cl/d3gly>
- _____. (2016). *América del Sur frente a los tratados bilaterales de inversión: ¿hacia un retorno del Estado en la solución de controversias?* Beca Presidente Néstor Kirchner 2015-2016. Universidad Nacional de San Martín y Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School. <https://n9.cl/kopu9>
- Bohoslavsky, J. P., y Justo, J. B. (2015). Inversiones extranjeras y derechos humanos: entre la permanencia y el cambio. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 3(5), 65-94. <https://n9.cl/nuco6>
- Burdiles, G. (2020). Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú. En Prieur, M., Sozz, G., y Nápoli, A., (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, (pp. 247-260). Universidad Nacional del Litoral.
- Burgos-De la Ossa, M., y Lozada-Pimiento, N. (2009). La protección diplomática en el marco de las controversias internacionales de inversión. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (15), 243-278. <https://n9.cl/bqfydl>
- Cafferatta, N. (2020). El debido proceso ambiental en el Acuerdo Regional de Escazú. En Prieur, M., Sozz, G., y Nápoli, A., (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, (pp. 233-246). Universidad Nacional del Litoral.
- Camargo, S. (2000). Orden mundial, multilateralismo, regionalismo: Perspectivas clásicas y perspectivas críticas. En Rojas, F., (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, (pp. 55-76). Nueva Sociedad.
- Castro-Buitrago, É., Vélez-Echeverri, J., y Madrigal-Pérez, M. (2019). Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental. *Opinión Jurídica*, 18(37), 43-63. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n37a1>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://n9.cl/kr58z>
- Doyle, M. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs* 12(3), 205-235.
- Eberhardt, P. (2014). *La protección de las inversiones en una encrucijada: La TTIP y el futuro del derecho global de las inversiones*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Echaide, J. (2016). Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratados de inversión vs. derechos humanos? *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (31), 81-114. <https://doi.org/10.11144/javeriana.il14-29.dcdh>
- Gamboa, A. (2020). Acuerdo de Escazú: urgente ratificación para la protección de las defensoras y los defensores ambientales. En Prieur, M., Sozz, G., y Nápoli, A., (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, (pp. 271-280). Universidad Nacional del Litoral.
- Gándara, M., et. al. (2021). *Lex mercatoria, derechos humanos y democracia: un estudio del neoliberalismo autoritario y las resistencias en América Latina*. Clacso.
- Ghiotto, L. (2015). La “libertad de invertir” a la luz del caso argentino: un análisis de los tratados bilaterales de inversión. *Tla-melau*, 9(38), 24-44. <https://n9.cl/6nfls>
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Global Witness (2019). *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Global Witness.
- Hernández, J. (2016). El tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. *Dossieres*, (22), 30-33. <https://n9.cl/9m03g>
- _____. (2009). *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa*. Hegoa.
- Jiménez, H. (2021). Capítulo III. Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus. En Bárcena, A., Torres, V. y Ávila, L. (eds.), *Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, (pp. 43-69). Universidad del Rosario.
- Krasner, S. (ed.) (1983). *International Regimes*. Cornell University Press.
- Lattera, P., y Costantino, A. (2020). Libre comercio y mujeres en América Latina: aproximaciones a través de los modos de desarrollo para analizar 25 años de Tratados de Libre Comercio en la región. En Ghiotto, L., y Lattera, P. (eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina*, (pp. 247-280). Fundación Luxemburgo.
- Lovatón, D. (2009). Experiencias de acceso a la justicia en América Latina. *Revista IIDH*, (50), 227-282.
- Mayer, B., & van Asselt, H. (2023). International Climate Litigation. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 32(2), 173-383.

- Peixoto, J. (2016). Perspectivas jurídicas de las relaciones internacionales: el constitucionalismo, la fragmentación y el pluralismo jurídico en debate. *Tla-melaua*, 9(39), 132-151. <https://n9.cl/aukxf6>
- Rodiles, A. (2009). La fragmentación del derecho internacional. ¿Riesgos u oportunidades para México? *Anu. Mex. Der. Inter*, (9), 373-413. <https://n9.cl/yr0sk>
- Saguier, M., y Ghiotto, L. (2018). Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la economía política internacional de América Latina. *Desafíos*, 30(2), 159-190. <https://n9.cl/lfux7>
- Strange, S. (1970). International Economics and International Relations: A case of mutual neglect. *Blackwell Publishing*, 46(2), 304-315. <https://www.jstor.org/stable/2613829>
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, (48), 155-175. <https://n9.cl/ipshe>

Rol del Estado y fragmentación de la política social: una mirada desde las *beneficiarias* del Programa Hogar en Argentina

Role of the State and fragmentation of social policy: a view from the “beneficiaries” of the Home Program in Argentina

María Belén Aenlle

Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Moreno, Argentina

Correo electrónico: baenlle@unm.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6602-2876>

María Elena Dondo Bühler

Docente de la Carrera de Trabajo Social en la Universidad Nacional de Moreno, Argentina

Correo electrónico: malenadondo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3288-9855>

Recibido: 17-noviembre-2023. Aceptado: 17-marzo-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

Este artículo analiza el rol del Estado en relación con el Programa Hogar y el sentido que las beneficiarias le otorgan. En un inicio concebido como un esquema de asistencia para suplir los problemas de acceso a gas de consumo doméstico mediante la entrega de bombonas en los hogares, el programa devino en una transferencia monetaria directa. Este mecanismo es insuficiente, dado que, en un contexto de escasez y ausencia de empleo formal, las jefas de hogar emplean el dinero para sufragar gastos de la canasta básica. La ineficiencia del Estado, junto con capacidades comunitarias-barriales menoscabadas para visibilizar problemas

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre 2024, pp. 159-178.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.345



y hacer demandas, hace que el programa, en realidad, no produzca beneficiarias. En conclusión, el Estado argentino lleva a cabo prestaciones parciales que no cubren las necesidades de los hogares vulnerables; asimismo, la dinámica del Programa Hogar podría cumplir objetivos relevantes si examinase y ajustase su enfoque de derechos.

Palabras clave: Administración pública, asistencia social, Estado, Ministerio de Energía en Argentina, políticas públicas, sectores empobrecidos.

Abstract

This article analyses the role of the Argentinian state concerning the Home Programme and the meaning beneficiaries give to it. Originally conceived as an assistance scheme to overcome problems of access to gas for domestic consumption through the delivery of gas cylinders to households, the programme became a direct monetary transfer. In a context of scarcity and lack of formal employment, the mechanism is insufficient given that female heads of household use the money to cover basic food basket expenses. The inefficiency of the state and the undermining of community and neighbourhood capacities to make problems visible and make demands would mean that the programme does not produce beneficiaries. In conclusion, the state carries out partial benefits that do not cover the needs of vulnerable households; likewise, the “Home Programme” dynamics could fulfil relevant objectives if it examines and adjusts its focus on rights.

Keywords: Public administration, social assistance, State, Ministry of Energy in Argentina, public policies, impoverished sectors.

1. Introducción

En la década de 1990 la política social del modelo neoliberal implementado en Argentina y en la región fue analizada por varios autores que destacaron su fragmentación, focalización y descentralización (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Andrenacci, 2009). Con el posneoliberalismo de los años 2003-2015 (García, 2006), los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se propusieron recuperar la seguridad social, aumentar el presupuesto en educación y fortalecer la salud pública (Repetto, 2009) con iniciativas y programas que dejaron de lado intervenciones minúsculas del Estado y se centraron en el impacto y alcance masivo hacia sectores vulnerables (Logiudice, 2017). Mejorar las condiciones de vida con programas de transferencia directa fue la prioridad para la política social de aquellos años (Dapuez, 2021).

La universalización de la política se planteó por horizonte, buscando garantizar a todas las personas un piso básico en sus condiciones de vida, de modo que nadie quedara por debajo y en el que lograr el umbral de ciudadanía fuera más allá de la estrategia asistencial (Andrenacci, 2009; Campana, 2020). Pese a la reorientación, la focalización y fragmentación de las políticas, estas continuaron durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), quien realizó ajustes al

gasto público y recortó los subsidios a la electricidad y para personas con discapacidad (Vommaro y Gené, 2017; Mazzola, 2019). Con cambios significativos, el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) hizo lo propio al reducir la asistencia social y los subsidios económicos (Cantamutto y Schorr, 2022).

Las investigaciones también apuntan a los sentidos que la política social genera en los beneficiarios de los programas y para los militantes políticos (Ortale, 2007, Assusa y Brandán, 2014; Yabkowski, 2017; Feliu, 2019; Cervio, 2019), en líderes gubernamentales (Yabkowski, 2017) y las representaciones sobre desigualdades, pobres y pobreza (Aenlle, 2020). El rol del Estado y de sus políticas ha sido abordado desde la dicotomía Estado/ausente - Estado/presente (Bustelo, 1991; Artana *et al.*, 1999; Oszlak, 2011; Vilas, 2012). La presencia/ausencia se sitúa en relación con la magnitud y el entramado de políticas e instituciones, así como con el tipo de intervenciones en el mercado y en las manifestaciones de la cuestión social. La ausencia implica la renuncia estatal al cumplimiento de determinados roles, dejando a la sociedad a disposición del mercado o de sí misma, lo que genera un deterioro de la equidad y condiciones de vida de los sectores empobrecidos (Martínez, 2017).

Ancladas en esta última discusión, en este artículo se exponen y analizan los sentidos que las beneficiarias de las políticas sociales le otorgan al Estado, en especial, de quienes reciben el subsidio monetario del Programa Hogar. También interesa conocer el rol del Estado argentino y las razones que tienen las beneficiarias para acceder y aceptar dicha asistencia. Vale destacar que el programa, creado por Decreto Nacional 470 durante el Gobierno de Cristina Fernández, transfiere el 80 % del valor de una garrafa de gas natural de 10 kilogramos a familias que no cuentan con una conexión a la red domiciliaria por intermedio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), que fija los montos. El monto varía en función del tamaño del grupo familiar, la ubicación de la vivienda y del calendario estacional.¹

Pese a que los programas vinculados con la alimentación y primera infancia son los más abordados por las ciencias sociales en Argentina y, los más presentes en el debate público, no menos importante son las contribuciones que abordan la escasa accesibilidad de las familias a recursos necesarios para el sostenimiento de la vida. Se tomó el Programa Hogar por objeto de estudio precisamente por ser uno de estos, al estar destinado a familias que viven en barrios sin gas natural, en condiciones de pobreza. El programa es de alcance nacional, focalizado y masivo. Este artículo aporta al debate y gestión de la política social en Argentina con insumos de primera mano que permiten conocer la voz y opiniones de sus protagonistas.

1 Corresponde a personas que no tienen acceso al gas natural y cuyos ingresos sean inferiores a 2 salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM), 3 SMVM si alguno de sus integrantes posee el certificado de discapacidad; 2,8 SMVM si residen en las zonas más frías del país; 4,2 SMVM si además de residir en las zonas más frías del país, alguno de sus integrantes posee certificado de discapacidad. Hay una cantidad adicional para las personas que residen en las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén, como también, los beneficiarios cuyos hogares cuenten con más de cinco integrantes.

1.1. Metodología

Esta investigación, exploratoria y no definitiva, se inscribe en el paradigma interpretativo, pues busca conocer los significados, sentidos e interpretaciones que actores de primera mano brindan (Vasilachis, 2013), en este caso, a las instituciones estatales y a los programas de política pública y derechos garantizados. Se busca conocer por qué las “beneficiarias” consideran que tienen acceso a los programas sociales y, en particular, al Programa Hogar. Se delimitó esta investigación a diez entrevistadas que residen en el barrio La Carbonilla (LC), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), o en Chascomús (Ch),² ciudad ubicada en la provincia de Buenos Aires.³ Autoras y entrevistadas se conocían previamente y esto facilitó la confianza, el diálogo e intercambio. Las mujeres recibieron información sobre la investigación y accedieron a colaborar mediante un consentimiento informado que contiene el objetivo de la investigación, la posibilidad de publicar los resultados, así como también el anonimato. Esta información fue cruzada con artículos académicos y publicados en los últimos diez años y notas de prensa.

Estas mujeres han accedido a más de un programa social, por eso identifican a muchos de ellos: AUH, Programa Alimentar, Potenciar Trabajo y Progresar (subsidio para estudiantes). En LC se suma el programa deportivo “Hay equipo”, a cargo de los ministerios de Turismo y Deportes, Salud y de la Anses, mientras que en Ch el programa provincial “Envió Avellaneda” para la inclusión de jóvenes entre 12 y 21 años en programas de educación, salud, arte y deporte. El programa cuenta con 10 sedes y 3200 jóvenes inscritos que reciben también beca monetaria (Centro Internacional de Derechos Humanos, 2024).

Son madres entre los 30 y 45 años, es decir, población económicamente activa que sostiene tareas de cuidado y crianza de sus hijos y, en otros casos, de nietos. Viven en “barrios populares”⁴ sin servicio formal de agua ni saneamiento. En LC el tendido eléctrico no está regularizado, por lo que no son usuarias, aunque cuentan con electricidad en sus viviendas de manera informal porque se han “colgado”.⁵ En Ch, por su parte, cuentan con infraestructura eléctrica y tienen acceso al servicio domiciliario formal, abonando por eso una tarifa social. En

2 Allí el trabajo de campo se realizó en los barrios San Cayetano, El Algarrobo y La Noria Chica, emplazados en diferentes zonas de esta ciudad.

3 LC es un asentamiento de cerca de dos hectáreas, próximo al centro de la Ciudad de Buenos Aires, con 725 viviendas donde residen aproximadamente 2500 personas (Defensoría del Pueblo de la CABA, 2022a). Ch, por su parte, es una ciudad de 42 628 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], 2023), distante a casi una hora y treinta minutos de la CABA.

4 El Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Renabap) considera por barrios populares a aquellos denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que presentan diferentes grados de precariedad en el que vivan un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas y que más de la mitad de sus habitantes no cuenten con título de propiedad del suelo ni acceso formal a dos servicios básicos (electricidad, agua o cloaca).

5 Supone tener una conexión informal a la red. En la CABA, toda vez que en los barrios populares se carece de infraestructura eléctrica formal, tanto los tendidos como las conexiones eléctricas domiciliarias suelen hacerlas los vecinos o sus organizaciones. Esto no solo los excluye de la posibilidad de ser usuarios (con las responsabilidades y derechos que eso supone), sino que también los pone en una situación de riesgo eléctrico. De allí que sean frecuentes los incendios en los barrios populares de la CABA (Dondo, 2018).

todos los casos, las entrevistadas habitan barrios sin red domiciliaria de gas⁶ y utilizan gas envasado para calefaccionar, cocinar, higiene personal y otros.

También tienen en común la falta de empleo formal. Varias de ellas solo trabajan cuando consiguen *changas*. En LC algunas entrevistadas integran una cooperativa de barrido y limpieza que lidera el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en su barrio o pertenecen a alguna organización barrial (llámese parroquia, comedor comunitario, grupo de promotoras de salud) que les permite resolver dificultades que no logran solucionar de manera individual o familiar. Algunas otras desarrollan trabajos en labores de cocina, promoción de la salud u orientación a la ciudadanía vecina en temas diversos, tales como asesorías en la solicitud de asistencia.

Con relación a sus contenidos, este artículo contiene siete apartados. En el primero se realiza una aproximación teórica entre la política social y el paradigma de derechos. Luego, se abordan los sentidos que las entrevistadas asignan a la presencia del Estado en sus vidas para, posteriormente, exponer sus experiencias con relación al rol de “beneficiarias” de los programas sociales. En el cuarto acápite se indaga por las incidencias del Programa Hogar en el acceso a prestaciones y productos que les ofrece el Estado y, luego, se explora la idea de derechos que ellas mantienen. En el sexto apartado se abordan las implicaciones de los actuales programas sociales en la individualización y despolitización de la pobreza y, por último, las conclusiones.

2. Política social y paradigma de derechos, tensiones y avances

Desde el retorno de la democracia en Argentina en 1983 y hasta la actualidad, diversas son las características que ha adquirido la política social: lo que fue transitorio en un inicio se tornó en algo permanente y fue masivo en las décadas siguientes (Arcidiácono, 2012; De Sena, 2011). Universalismo, focalización, monetarización, proximidad y transferencia directa son algunas de las otras características de estos proyectos durante estos cuarenta años. No obstante, persiste una fragmentación de la política que no apunta a una coordinación interinstitucional entre los distintos niveles del Estado que generan lagunas de desatención, por ejemplo, en las personas trabajadoras migrantes. Así, vuelve a surgir en Argentina el debate respecto a la relación entre políticas sociales y garantía de derechos y, por el otro, de las *formas* para que estos derechos sean garantizados. También se reposiciona el diálogo de los sentidos que los actores le confieren a estos programas (Aenlle, 2020).

Desde su definición clásica, la política social es entendida como cualquier intervención del Estado que produce y moldea las condiciones y reproducción de los medios de vida de los distintos actores y sectores en el momento que ocurre la distribución secundaria del ingreso, por lo que también se modelan las subjetividades (Danani, 2017). Durante el neoliberalismo de la década de 1990, la agenda pública de los distintos Gobiernos en América Latina fue permeada por el enfoque

6 Para más detalles, léase el informe del Monitor de Servicios Públicos en Villas específico para este barrio, que publicó la Defensoría del Pueblo de la CABA (2022b).

de derechos (Pautassi, 2012), como reacción a las fuertes reformas estructurales exigidas por los organismos internacionales de crédito que iban en contra del bienestar de las poblaciones. Así, tal enfoque surge como principio de la política social que faculta el logro del desarrollo humano y permite “analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2024, párrafo dos).

Como sostiene Abramovich (2007), el primer paso para otorgar ese poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares y sujetos de derechos, lo cual obliga al Estado a ser su garante. El punto de partida no es la creencia de que existen personas con necesidades puntuales que deben ser resueltas, sino de sujetos que tienen obligaciones, pero también derechos que el Estado debe satisfacer. Este enfoque se enmarca en una trayectoria de defensa de los derechos humanos que encuentra sostén en Argentina en las reformas constitucionales, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos internacionales a los que se ha adherido el país.

Si bien, el discurso de derechos consta en la agenda, su incorporación en la política ha sido lenta (Pautassi, 2012). Con el Gobierno kirchnerista, la política fue concebida desde la oferta de sus beneficios, con programas otorgados de forma discrecional y soluciones basadas en la “responsabilización individual”, falta de participación de los destinatarios en la construcción de la política, falencias en materia de información pública (tanto en términos de producción como de acceso) (Arcidiácono, 2008). Posterior a dicho Gobierno, el enfoque se hizo más fuerte y surgieron propuestas que buscaron resituar en el debate sobre protecciones sociales y público-estatales, la asistencia como derecho considerando sus efectos en la subjetivación e integración social (Campana, 2018, 2020).

Estado, derechos y políticas sociales están en relación directa, pero tienen sentidos en disputa. León (1999) sostiene que la experiencia y los significados otorgados a un objeto son el resultado de un proceso de configuración conocido como “sentido”. Se trata de un constructo socio-histórico desde el contexto de pertenencia y a partir de las subjetividades de cada sujeto. Allí surgen presiones, redefiniciones y consensos de lo político, lo democrático y demás, porque son varios los sentidos en disputa “[...] que no son otra cosa que rearticular su relación de mutua constitución con la sociedad” (Raus, 2006, p. 95). De los marcos intersubjetivos las personas comprenden y significan sus experiencias (D’Aloisio, *et al.*, 2010).

Existen interrogantes y desafíos vinculados con la presencia del enfoque de derechos en los programas sociales y marcos institucionales que consolidan su efectivización. Resulta claro que, de no fortalecerse este enfoque, puede prevalecer la perspectiva que considera la política social como una herramienta cuyo fin último es exclusivamente contener los “costos sociales” de la política económica para evitar conflictos. Cuestión que cobra relevancia con el Gobierno de derecha que resurge en Argentina. Como parte de los desafíos, comprender los sentidos y

la importancia de los programas sociales puede ayudar a profundizar la perspectiva de derechos.

3. El Estado en la vida de las “beneficiarias”

Las presencias, presencias débiles o ausencias del Estado en sus diferentes niveles, así como la accesibilidad a servicios, están ligados a diferentes percepciones y experiencias (Oszlak, 2003; Martínez, 2017; Arias, 2021). Las entrevistas arrojaron que la presencia del Estado, en general, es débil en los barrios y que existe mayor recordación del Estado local que del nacional. Si bien, en Ch hay mayor interacción y contacto con las autoridades municipales, las entrevistadas son críticas de la ineficiencia y ausencia de coordinación interinstitucional, en especial cuando solicitan un servicio o realizan cualquier trámite. Detallaron cómo los agentes municipales en ocasiones preguntan por la misma información personal-familiar o a veces deben solicitar cualquier servicio con una carta escrita dirigida al intendente, teniendo en cuenta que algunas de ellas no saben leer ni escribir. Esto revelaría los obstáculos y las trabas burocráticas que ellas y la ciudadanía en general deben sortear con la Administración pública local (Auyero, 2013; Quirós, 2011; Archidiácono y Perelmiter, 2021).

Le explicas toda la situación, toda la tu vida, por qué solicitas la ayuda (Patricia, entrevista del 10 de julio de 2023 en Ch).

[...] las asistentes sociales que están ahí sentadas. Cada vez que voy les tengo que dar todos mis datos. Yo ya las conozco de cara y de nombre (Alejandra, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

Saben que no sé leer ni escribir y no me ayudaron a hacer la carta al intendente (Soledad, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

La presencia del Estado depende de la coordinación interinstitucional e interjurisdiccional de los municipios con otros niveles del Estado y de las políticas de proximidad (Clemente, 2024; Gutiérrez y Alonso, 2018; Merklen y Fliardo, 2019). Las entrevistadas son críticas de un Estado que poco se encuentra vinculado con sus territorios y habitantes. Por eso, los trámites administrativos se vuelven tediosos y poco amigables, ya que las “beneficiarias” dedican tiempo y dinero para cubrir los traslados hasta las oficinas municipales buscando respuestas por cada requerimiento. Esto implica organizar el cuidado de los hijos y del hogar en ocasiones cuando no están. “El municipio no se acerca a las casas, si yo no voy al municipio no me solucionan” (Patricia, entrevista del 10 de julio de 2023 en Ch).

Además de lo poco efectivo, desconocen su rol y las funciones que el Estado ejerce. De hecho, el conocimiento sobre el Estado (sea local o nacional) es limitado, lo cual resulta, en este caso, de las experiencias personales poco positivas, junto con los obstáculos y la poca cercanía que la Administración local mantiene con sus habitantes. Incluso, asocian a las organizaciones de base que realizan actividades en estos asentamientos como una dependencia del Estado:

El Estado es uno que viene acá al barrio, ¿los que hacen migraciones? (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Los vecinos a veces piensan que yo soy el Estado, en algún momento. Pero en general, no. Sí se quejan conmigo. Soy como algo social. Vienen a pedirme cosas para las que no tengo medios [...] (Susana, entrevista del 16 de junio de 2023 en LC).

Hay presencia y mucha gente lo necesita. Para ir a las oficinas nos preguntan cómo hacer a las promotoras, porque no tienen tiempo de ir al Anses. Por eso, cuando vienen al barrio les avisamos a los vecinos que ya vienen. Cuando la referente nos manda el *flyer*, ahí recién sabemos que viene el Estado y comunicamos a la gente⁷ (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Ahora bien, la “presencia” del Estado tiene mayor recordación en los programas sociales que cualquier otro de su tipo, debido a que se originaron en momentos de crisis y conflictos que se instalaron en la memoria colectiva (Jelin, 2016; Sordini, 2021; De Sena y Sordini, 2023). De las entrevistas surgió que, siendo niñas, sus familias ya eran beneficiarias de alguna política social del que no recuerdan su nombre, salvo una que tiene presente el dato: Plan Alimentario Nacional (1984-1989), Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2004) y Asignación Universal por Hijos (2009). Vale aclarar que algunas nacieron y vivieron su infancia en Perú y luego migraron a Argentina. En todo caso, en sus recuerdos no existe una idea de Estado que vaya más allá de un programa de transferencia o de algún ente u organismo que proveyera, promoviera o restituyera derechos vulnerados a ellas y sus familias

De cara al futuro, esperan que sus hijos y nietos no requieran de estas transferencias para costear alguna necesidad, pero creen que no sucederá: es probable que sean “beneficiarios” de la política social, ya que la situación económica de Argentina se ha deteriorado y son numerosas las familias que atraviesan dificultades en relación con el empleo, el trabajo y acceso a ingresos (Kessler, 2014; Jelin, 2015). Estos hallazgos están condicionados por la esperanza de que sus hijos puedan continuar con sus estudios como herramienta de movilidad y por la confianza en los méritos individuales como motor de tal posibilidad (aunque emergen referencias al tipo de gobierno que pueda llegar como una condición que facilite u obstaculice tal posibilidad).⁸

Que estudien y que hagan algo más que nosotros, es la mentalidad de uno (Alejandra, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

Mi sueño es que mis hijas terminen de estudiar y tengan un trabajo fijo para no depender de los demás. Todo el tiempo les hablo. Yo fui madre adolescente, si hubiera escuchado a mis padres, si hubiese estudiado, estaría en otro lado (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

7 Se refiere al programa “El Estado en tu Barrio”.

8 Cabe aclarar que cuando se produjeron las entrevistas, 2023, fue un año electoral en Argentina y de gran incertidumbre sobre los resultados de tal proceso. Fue, además, un año de fuerte inestabilidad monetaria.

Los hallazgos apuntan a que la fuerza del discurso meritocrático es fuerte en los sectores populares (Dubet, 2015). Meritocracia que implica para los sectores más vulnerables asumir, implícita o explícitamente, que la pobreza tiene causas individuales y no estructurales y, que es posible salir de esa pobreza mediante el trabajo, el estudio y los sacrificios (Wilkinson y Pickett, 2009). Estos discursos, que se reproducen en el día a día, tienen fuertes implicaciones en los sentidos y subjetividades de las entrevistadas. Por otro lado, el marco temporal de los programas en los ciclos de vida de las personas y grupos familiares es una dimensión clave para el análisis de la política social, ya que estos permiten conocer las formas en que estos conciben la presencia del Estado en sus vidas. La persistencia de la pobreza (Clemente, 2014) lleva a que muchas familias vivan desvinculadas del empleo formal y sean “beneficiarias” de programas sociales, por generaciones.

4. Experimentar la fragmentación de la política social: programas y “beneficiarias”

La Anses es la entidad de referencia que administra y gestiona los programas sociales a nivel nacional en lo relacionado a asignaciones familiares (hijos, matrimonios), jubilaciones, trabajo, educación, entre otros. Se trata de una referencia sólida y clara como representante del Estado nacional, ya que se encarga de realizar las transferencias correspondientes a todos los programas que forman parte de la política estatal en materia de seguridad social. Para un trámite o solicitud de acceso, las personas necesitan interactuar virtual o presencialmente con este organismo (Arcidiácono, 2017) ya que, como sostienen Lijterman *et al.* (2023, p. 118), “los mecanismos institucionales de la Anses permiten, con un *enter*, llegar en cinco minutos al diseño de la población”.

Las políticas de la Anses “tienen cada vez mayor magnitud” con “una capilaridad social muy grande”. Este organismo no solo es relevante en la masificación de las protecciones, sino que asumió el rol de las políticas asistenciales (*Ibid.*, 2023). Pese a que ninguno de los barrios analizados cuenta con una oficina local de la Anses, en LC el organismo lleva a cabo operativos territoriales regulares para que las personas residentes realicen consultas y trámites dentro del barrio. Esta es la única cercanía que se mantiene con una dependencia del Estado nacional.

Según indican las entrevistadas, los programas sociales por los que cobran transferencias no les alcanzan para responder a los gastos familiares, pero ayudan y suman. Forman un *combo* que se complementa con los ingresos generados por *changas* y otros trabajos informales. “Los titulares de esta ayuda estatal recibe este subsidio en su cuenta bancaria. Si estos ya reciben otra prestación social de la Anses, obtendrán este monto junto a sus otros haberes” (*La Nación*, 2024, página web). La multiplicidad de programas y transferencias en las que se encuentran inscritas dificulta en ocasiones que puedan identificar en sus cuentas bancarias el origen de cada monto, las fechas de depósito, entre otros. “Ahora viene todo con la AUH, no te das cuenta, lo suman al *combo* (Alejandra, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch)”. Incluso, hay quienes desconocen si pertenecen o no al Programa Hogar, aun cuando no hayan solicitado su ingreso.

Me enteré del Programa Hogar porque había tenido problemas con la AUH. Consulté, me *sacaron* qué cobraba en Anses y ahí vi que me aparecía un monto por Programa Hogar. Pregunté qué era, me explicaron y fui al banco y tenía plata ahí. Fue por un problema en la AUH que me enteré de esto. Ni sabía que se llamaba así. Fue automático (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

La fragmentación y focalización de cada programa no permite que la política pública sea entendida como una conquista. De acuerdo con Merklen (2010), las personas de escasos recursos que organizan sus ingresos desde la previsión de ciclos regulares desarrollan estrategias del tipo cazador para proveerse de recursos que la política posibilita. Esto genera una construcción social peyorativa de quienes reciben dineros del Estado: para las entrevistadas se trataría de una “ayuda”, para el sector privado de una “actividad sospechosa e improductiva”, mientras que en la sociedad parece haber confusión sobre los costos y procesos de asignación de los subsidios (Gruenberg *et al.*, 2007). Ellas se incomodan con el discurso, de fuerte consenso social, que las ubica como “planeras”, vagas o vividoras del Estado.

Al ser consultadas sobre este particular, las entrevistadas consideran que este es un trato injusto. Sin embargo, no se observa un argumento que les permita revertir tales adjetivaciones. Así, la noción de “plan” es una construcción negativa de los programas que crea distancias y distinciones y, en la que las etiquetas estigmatizantes del no-trabajo de las clases populares se torna conflictiva (Assusa, 2018). La “ayuda” acarrea exigencias administrativas y deficiencias en la gestión pública que los sectores empobrecidos deben superar. Esta es la única garantía que obtienen estas mujeres en medio de la precariedad y ausencia de servicios de sus barrios. Por lo tanto, se trata de una transferencia “justa”.

5. Incidencia de los programas: el *combo*

Una de las entrevistadas utiliza la palabra *combo* para referirse a la suma de todos los ingresos que, acumulados y mezclados, ayudan a cubrir algunos gastos familiares. Es decir, el *combo* no resulta suficiente para cubrir el costo total del servicio partiendo de que cada programa busca *incidir*. El Programa Hogar se presenta como uno que “garantiza el acceso a la garrafa para hogares de menores ingresos” mediante un “beneficio [que] consiste en un subsidio directo y mensual fijado por la Secretaría de Energía que cubre el 80 % del valor efectivo de la garrafa de 10 kg” (Ministerio de Energía, 2023). Es decir, desde el diseño institucional de la política se trata de una *contribución* del Estado para que familias de menores ingresos puedan alcanzar, de algún modo, a cubrir los gastos que demanda el acceso al servicio de gas en sus domicilios. No se prevé que el Estado subsidie a los beneficiarios con un monto que garantice la total cobertura de los gastos del gas envasado, aun tratándose de un programa que delimita su población objetivo a familias que viven en barrios donde no se ha tendido la red de gas domiciliario.⁹

9 En CABA la red de gas domiciliario tiene amplia cobertura territorial. Se encuentra presente en todos los barrios, menos en aquellos considerados “barrios populares”, por lo que el acceso al Programa Hogar en CABA es para una población bastante específica.

También suman las dificultades de ejecución. En un contexto inflacionario,¹⁰ los montos de la garrafa tienen actualizaciones periódicas, al igual que en otros programas (Etchemendy *et al.*, 2023; Ledda, 2023). Si bien, el monto del Programa Hogar tuvo una actualización reciente, el ajuste ha quedado desfasado por varios meses y las familias han perdido el poder de compra. La situación se agrava en aquellas familias que utilizan más de una garrafa por mes, por ende, no obtienen subsidios para esas compras de garrafas adicionales.

[...] una familia no consume un gas, consume más de un gas. Aunque sea, acomodan, que den un poquito más de plata [se refiere al Estado local] para que no estés rompiéndote la cabeza cuando andas seco para ver cómo llegas a comprar la garrafa (Soledad, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

No me alcanza para las dos garrafas que uso por mes en invierno. Mi grupo familiar no cambió. Nunca me alcanzó para comprar una garrafa completa, pero es una ayuda para completar eso y poder comprarla (Ana, entrevista personal del 18 de junio de 2023 en LC).

La fragmentación de los programas, las dificultades para identificar montos y orígenes y, la parcialidad del alcance —en este caso del 80 % del costo de la garrafa— parecen restarle sentido a la política social.¹¹ El monto es sumado al *combo*, pero su efectividad es baja porque no cubre la demanda total del servicio —en especial, de aquellas familias que deben adquirir dos o más garrafas— y no resultan significativas desde un enfoque de derechos. Consultadas sobre una sugerencia de mejora, la respuesta fue clara: “Que alcance para una garrafa, así tendría sentido” (Susana, entrevista del 16 de junio de 2023 en LC).

Se puede ir concluyendo que el Estado argentino se materializa en la vida cotidiana de las mujeres de sectores empobrecidos con políticas fragmentadas y prestaciones que cubren parcialmente sus necesidades. Un Estado que las reconoce solo en su desventaja o necesidad. Se trata de una “ayuda combo”, pero con lógicas difíciles de identificar, que pierden sentido porque no alcanza para cubrir los costos totales que el programa debería garantizar. Ayudas no performativas que despolitizan la pobreza. Si bien, los productos y prestaciones de las políticas ocupan un lugar central en las estrategias de reproducción social (Assusa, 2018), también suman las complejidades, la incertidumbre, los conflictos y la estigmatización (Fraser, 1997).

6. Derechos tras los programas sociales

Para iniciar, el Programa Hogar es concebido desde la Anses como un beneficio que “garantiza el acceso a la garrafa”, es decir, desde el Estado no hay claridad sobre el tipo de derechos que se busca garantizar, cuestión frecuente en la

10 Al segundo semestre de 2023.

11 Numerosos trabajos abordan el sentido del dinero del Estado en “beneficiarios” de programas sociales (Zelizer, 2011; Wilkis, 2013; Hornes, 2013, 2014); sin embargo, se considera necesario profundizar en esta perspectiva que plantea que cuando el dinero de un programa no es suficiente para adquirir el bien que se propone cubrir o cuando el monto total que un grupo familiar recibe por varios programas no alcanza para cubrir la Canasta Básica de Alimentos o la Canasta Básica Total, pierde sentido para estos “beneficiarios”.

política social (Pautassi, 2010, 2016). El Ministerio de Energía (2023) lo concibe de igual manera pese a que en el eslogan de campaña que consta en su página web habla de “un Estado presente”. Además, los obstáculos administrativos y experiencias negativas con la institucionalidad y sus funcionarios contribuyen a que tal derecho pierda sentido para las mujeres para quienes ser población de bajos recursos es la condición que se necesita para estar incluidas en el programa. No recuerdan que la aprobación del subsidio también dependerá de que ninguno de los integrantes de la familia haya solicitado el servicio y de sus ingresos. “Porque somos de bajos recursos y, ya sea por vivir en una villa o vivir en un cuarto alquilado, ya sos bajos recursos y ya te dan ese plan” (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Se genera, así, una brecha entre el sentido que tiene un programa como mecanismo de restitución de un derecho y los motivos por los cuales acceden al mismo. Por las características del Programa Hogar y la manera cómo se cobra, no se fortalece el enfoque de derechos, como tampoco la idea de un Estado garante.

Me parece justo recibirlo porque, tomando en cuenta el precio de las cosas, que todo aumentó, y porque somos personas de recursos escasos, está buena la ayuda para solventar parte del costo de una garrafa (Ana, entrevista personal del 18 de junio de 2023 en LC).

Lo dirigen a la gente que necesita una ayuda para la garrafa. Especialmente lo necesita la gente que alquila. Pero igual todos lo necesitan, porque no hay trabajo, hay changas nomás (Susana, entrevista del 16 de junio de 2023 en LC).

Para compensar el aumento de los precios de la canasta familiar y la ausencia de trabajo formal, el Programa Hogar se ha convertido en una alternativa para la obtención de recursos que no necesariamente son destinados a la compra de la garrafa. Por eso, no se identifica en los insumos de las entrevistas que el programa está orientado a revertir su vulneración. Incluso, no hay una idea clara sobre la procedencia del subsidio: “En sí, no sé de dónde viene” (Alejandra, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

Un relato o discurso de derechos, no como retórica (Arcidiácono, 2012), puede acortar las brechas entre el reconocimiento normativo y su goce efectivo. Cuando las autoras de este artículo les informaron de los derechos que se encuentran detrás del Programa Hogar (derecho al servicio público de gas, elemento necesario para la cocción de los alimentos, la higiene y calefacción familiar), agradecieron con cierto alivio esta información que no tenían a la mano y, por tanto, desconocían.

Es bueno escuchar eso, porque escuchamos por parte de otras personas que dicen que todos queremos todo gratis, que queremos que nos caiga del cielo; es bueno saberlo para poder responder eso. Se escucha mucho eso fuera del barrio y adentro también. Se habla así del barrio entero: no quieren pagar nada (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

La gestión de la Anses es automática y ágil, otorga acceso a los programas, incluso, sin ser solicitados. Esto las lleva a pensar que, si el organismo habilitó, es porque les corresponde. En todo caso, es necesario subrayar que la relación con el Estado es constitutiva y constructora de identidad y en este vínculo se juegan elementos que refieren al orden social (Arias, 2022). Ser “beneficiarias” de “ayudas”, por las características de diseño del programa y no reconocerse como sujetos con derechos, construyen identidades que de forma constante les vuelven a mostrar a las entrevistadas su posición dentro del orden social.

Romper esos estereotipos e ideas erróneas que tienen los de afuera; porque vivimos acá por necesidad y no es nada malo vivir en esta villa, es un barrio super ordenado, tratamos de mantener limpio, es un barrio tranquilo y a lo que es difícil tratamos de ponerle solución (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Depende del gobierno si nos quisiera dar más o no. No puedo exigir algo que nos viene de arriba (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Nos dan, ¿cómo se dice? Porque somos bajos recursos, y vivir en una villa, vivir en un cuarto alquilado ya es un bajo recurso (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

7. Derechos, programas y resoluciones individuales

La ausencia del servicio de gas domiciliario en sus barrios no es tema de conversación, no se dialoga sobre el acceso al servicio, de los modos de resolver el consumo en cada familia, de lo que significa la compra de la garrafa en la estructura de gastos de sus hogares. Tampoco han puesto en común las razones del por qué no hay redes de gas en el barrio o los motivos por los que el gobierno local no avanza con obras de infraestructura en ese sentido. No se identifican como beneficiarias del Programa Hogar, desconocen quiénes en el barrio cobran este subsidio, si entre sus vecinos y vecinas alguien no ha podido acceder al programa, ni sus razones.

No tengo idea de quién cobra y quién no en el barrio para la garrafa. La semana pasada La Cámpora sé que estaba inscribiendo, pero no tengo idea de quién cobra y quién no en el barrio para la garrafa. No, no lo hablé, porque creo que la mayoría acude al Anses para resolver. No tengo idea igual de quién cobra (Elisa, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).

Formar parte del programa no las conduce a que estén más informadas de sus derechos ni a la exigencia colectiva de garantía de los derechos de las que son titulares. No han debatido sobre posibles modos de reorganización para mejorar la frecuencia en la que se distribuye la *garrafa social* en sus barrios, que resulta insuficiente en cantidad de envases, solo alcanza para cubrir una por persona que la solicita y que se entrega solo en algunos sectores del barrio. No conversan sobre los lugares en los que resulta más conveniente comprar garrafas en los negocios del barrio, toda vez que se hace necesario.

Estas conversaciones, de haberlas, permitirían construir sentidos comunes y organizar las demandas. No se producen en LC, donde algunas beneficiarias participan de cooperativas y organizaciones barriales, como tampoco en Ch, donde varias entrevistadas forman o fueron parte de organizaciones socio-religiosas. En ambos casos, su participación en torno al servicio de gas domiciliario parecería orientarse a la búsqueda de soluciones más individuales y familiares, que colectivas (Cena, 2014). Algunas organizaciones, políticas y religiosas, han acompañado a las entrevistadas, pero no han logrado problematizar la falta de acceso a una red. Su intervención se ha circunscripto a facilitar a las vecinas la inscripción, acceso y permanencia en el Programa Hogar, en particular. Es decir, la demanda no trasciende como un problema público y común, el derecho queda rezagado. No hay una lucha colectiva, todo se reduce a lograr el acceso a un subsidio insuficiente que suma al *combo*.

Es decir, el programa no se encuentra anclado a un enfoque de derecho, no se impulsan demandas colectivas por el servicio, no se ha generado una referencia institucional que resulte clara dentro del Estado. Solo hablan de la Anses, pero no mencionan a la Secretaría de Energía, por ejemplo, del que depende. El acceso a la prestación queda diluido en un aporte parcial del Estado para contribuir con la resolución individual del problema.

No hablamos con los vecinos, no hay comisión barrial, lo hablábamos el otro día, antes había. Andaba con ganas de armar algo, pero es imposible acá. Viste cuando es tierra de nadie y yo hago lo que quiero y me importa [...] (Alejandra, entrevista del 20 de julio de 2023 en Ch).

No lo hablo con los vecinos, salvo cuando me consultan en el comedor, pero por el Programa Hogar, yo los oriento. No hablamos del gas en el barrio (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC).¹²

Numerosos trabajos analizan a las organizaciones socio-políticas como mediadoras de la política social y las diversas formas que adquieren esas mediaciones (Quirós, 2011; Vommaro, 2017; Zarázaga, 2017). También, el rol de las burocracias de calle que a nivel del territorio se vuelven presente, le *ponen rostro* a la institucionalidad (Merklen y Filardo, 2019; Aenlle, 2020; Arcidiácono y Perelmiter, 2021). Con el protagonismo de la Anses como agente que decide el ingreso y desembolso del subsidio, muchas mediaciones organizacionales se han desdibujado, pero también, de otros agentes del Estado en el territorio. La Anses no ha logrado la instalación de argumentos que sienten las bases del enfoque de derecho en los programas que viabiliza.

Se consolida una institucionalidad de beneficios de la política social y se debilitan los espacios barriales de participación política, de construcción de sentidos en torno a los derechos. De hecho, las entrevistadas no se reconocen como sujeto

¹² Ana es también la encargada, en el comedor, de apoyar a los y las vecinas en el acceso a iniciativas públicas que requieran uso de internet ya que maneja un celular con plan de datos y tiene habilidades para el uso de páginas web y formularios.

de derechos. “Nos dan por ser personas de bajos recursos” (Ana, entrevista del 18 de junio de 2023 en LC). Esta orientación, más individualizante de la política social, estaría contribuyendo con la despoliticación de la pobreza. Queda allí un vacío por desarrollar que es preciso cubrir, sin perder del panorama los avances de gestión alcanzados por los programas sociales.

8. Conclusiones

Este artículo se propuso analizar los sentidos que asignan las “beneficiarias” al Programa Hogar y otros programas de asistencia social en un barrio de la CABA y una localidad de la provincia de Buenos Aires en Argentina. También se indagó por la presencia del Estado nacional/local, los derechos amparados y razones que tienen las beneficiarias para acceder a estas asistencias. En el marco de una política fragmentada, son varios los programas sociales que, mediante una transferencia monetaria, buscan universalizar, cubrir y garantizar derechos vulnerados a ciertos grupos de personas. No obstante, no todos los programas cubren las necesidades y los derechos vulnerados de las personas y no han sido diseñados desde un enfoque de derechos.

Los sentidos que otorgan diez beneficiarias a estos programas parten de cómo ha sido diseñada la política social y de sus contextos individuales más que de defensa comunitaria. Son sentidos que emanan desde el rol del Estado cuyos programas son entendidos como una “ayuda” para personas de bajos recursos y no como una transferencia directa que busca cubrir derechos vulnerados. La construcción de estos sentidos guarda respuesta, en el caso del Programa Hogar, en la elaboración de la política como un “beneficio” para la obtención del 80 % del valor de una garrafa al mes. Entonces, el programa *incide*, no cubre el valor total de la prestación, como tampoco garantiza que quienes requieran de dos o más garrafas mensuales se les pueda cubrir. El Estado argentino se materializa, así, en la vida de las mujeres, de barrios empobrecidos, con prestaciones que cubren de forma parcial sus necesidades.

La ausencia de coordinación entre instancias y funcionarios municipales, experiencias personales poco positivas con el sistema, la multiplicidad y poca claridad sobre el proceso de inscripción en el programa (que contrasta entre quienes deben escribir una carta de solicitud y aquellas que por “suerte” ya aparecen inscritas y con valores depositados en sus cuentas), entre otros, no posibilitan que el Programa Hogar sea identificado como una acción que mejore su calidad de vida. El valor depositado en sus cuentas, que forma parte de un *combo*, sirve para sufragar gastos de la canasta básica, ante la ausencia de empleo formal. No es considerado como parte de sus derechos a servicios públicos.

Por otro lado, la Anses se ha convertido en un actor institucional relevante, un facilitador para el acceso y permanencia en estos programas sociales. Esto desdibuja las mediaciones de organizaciones socio-políticas, pero también de otros agentes territoriales del Estado en los barrios. Esto debilita aún más la presencia del Estado y el discurso de derechos. De igual modo, la construcción

de un “relato” de derechos que justifique y acompañe los programas se diluye. Si las beneficiarias de estos programas no reconocen al Estado como garante de sus derechos, ¿de qué derechos se habla? A esto hay que agregarle que persiste el imaginario que asocia a quienes reciben subsidios del Estado como “vagos” que solo satisfacen sus necesidades con el dinero de los contribuyentes. Pese a que estos ingresos no garantizan el cumplimiento de sus derechos, ni mejoran las condiciones de sus barrios, los estigmas siguen en pie.

9. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2007). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco de control. En V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local*, (pp. 217-252). Editores del Puerto.
- Aenlle, M. B. (2020). *Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina*. Teseo.
- Andrenacci, L. (2009). Notas acerca de la política asistencial en América Latina. *Revista Cátedra Paralela*, (6), 7-30. <https://doi.org/10.35305/cp.vi6.142>
- Arcidiácono, P. (2017). Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la seguridad social no contributiva: un recorrido por la Asignación Universal por Hijo. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, (pp. 111-140). Biblos.
- _____. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Biblos.
- _____. (2008). Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina. *Aportes Andinos*, 21, s/p. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/996>
- Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal en tiempos de Covid-19. *Estudios sociales del Estado*, 7(13), 155-191. <https://n9.cl/a29jz>
- Arias, A. (2022). Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019). En A. J. Arias y M. Oyhandy (comps.), *Gestionar, negociar y resistir. La disputa política de las organizaciones sociales durante el macrismo*, (pp. 19-36). Universidad Nacional de la Plata.
- _____. (2021). Una apuesta a la densidad institucional. Propuesta de un concepto para pensar la relación de instituciones sociales públicas y políticas sociales. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1(21), 35-42. <https://n9.cl/j3i1g>
- Artana, D., et. al. (1999). Las transformaciones en el Estado en el período 1999-2003. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14).
- Assusa, G. (2018). Políticas sociales y simbolismo del trabajo en Argentina. Desigualdad, apropiaciones y sentidos vividos en el espacio social de Córdoba. *Ciudadanías, Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (3), 3-24. <https://n9.cl/6hb2e>
- Assusa, G., y Brandán, M. (2014). La empleabilidad, sus sentidos y dispositivos: un estudio de caso desde la perspectiva de beneficiarios del Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo en Córdoba Capital, Argentina. *Sociedade e Cultura*, 17(1), 121-132. <https://n9.cl/71jyqu>

- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado. Un reporte etnográfico sobre la espera de la gente pobre*. Eudeba.
- Bustelo, E. (1991). La producción del estado de malestar. Ajuste y política social. *América Latina Salud Pública de México*, 33(3), 215-226. <https://n9.cl/inkpg>
- Campana, M. (2020). Hacia una Ley Nacional de Asistencia Social. En M. Campana y M. Hermida (coords.), *La asistencia como derecho: por una ley nacional de asistencia social* (pp. 51-56). Espacio.
- _____ (2018). La asistencia social como derecho: integración y precariedad. *Escenarios*, 18(27), s/p. <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/8084>
- Cantamutto, F. J., y Schorr, M. (2022). El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 20(78), 66-90. <https://n9.cl/hpsga>
- Cena, R. B. (2014). Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social. *Boletín científico Sapiens Research*, 4(1), 3-8. <https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/65>
- Centro Internacional de Derechos Humanos (2024). Programa Envión Avellaneda. <https://n9.cl/n5ud6s>
- Cervio, A. L. (2019). Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado*, 15(1), 62-77. <https://n9.cl/kcly0>
- Clemente, A. (2014). Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención. En A. Clemente (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Espacio.
- D'Aloisio, F., et al. (2010). La reconstrucción de sentidos en ciencias sociales. Algunas puntualizaciones para su abordaje. *Diálogos*, 1(2), 97-108.
- Danani, C. (2017). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social conceptos y herramientas*, (pp. 25-52). UNGS.
- Dapuez, A. (2021). Anticipaciones monetarias, ficciones de gratuidad y capital. En C. Maglioni y M. Hornos (comps.), *Expertos, actores locales estatales y hogares titulares*, (pp. 29 - 53). Teseo.
- De Sena, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad? Una discusión no acabada. *Pensamiento Plural- Pelotas*, (8), 37-63. <https://n9.cl/1vmuy>
- De Sena, A., y Sordini, M. V. (2023). Del P.A.N. al AlimentAR una lectura posible de los modos de promocionar la política alimentaria. *Documento de Trabajo. Políticas Sociales, Emociones y Sociedad: algunas reflexiones tras 40 años de democracia*, 17, 15-40. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/235243?show=full>
- Dondo, M. (2018). *Los incendios en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un problema para una política pública integral*. Flacso-Sede Argentina. <https://n9.cl/i9rhzy>
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Siglo XXI Editores.

- Etchemendy, S., *et al.* (2023). Los ingresos populares en un régimen de alta inflación Trayectorias y pospandemia en Argentina. *Documento de trabajo. Fundar*. <https://n9.cl/67yghw>
- Feliu, P. (2019). *La política asistencial y la construcción del sujeto asistido*. XII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Fraser, N. (1997). ¿De la redistribución al reconocimiento? En N. Fraser, *et al.*, (coords.), *Dilemas en torno a la justicia en una época "postsocialista"*, (pp. 217-254). <https://n9.cl/bkiuk>
- García, D. (2006). *Repensar el Estado y la gestión en un contexto postneoliberal. Aportes para la construcción de un relato*. Coloquio "Políticas de Empleo en Argentina y Uruguay". Incasur.
- Grassi, E. (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. *Voces en el Fénix*, 4(4), 10-17. <https://n9.cl/9j3ko>
- Gruenberg, C., *et al.* (2007). Subsidios: entre la sospecha y la transparencia Diagnóstico y recomendaciones para una reforma protransparencia. *Políticas Públicas Análisis*, 46, 1-9. <https://n9.cl/qz8n>
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2024). *Valores universales. Principio uno; enfoque basado en los derechos humanos*. <https://n9.cl/mpmnc>
- Gutiérrez, R., y Alonso, G. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *Documentos y aportes, UNL*, 18(31), 57-80. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i31.8448>
- Hintze, S., y Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones 2009: aproximaciones al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones de la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 153-180). Universidad Nacional General de Sarmiento.
- Hornes, M. (2014). Transferencias condicionadas y sentidos plurales: el dinero estatal en la economía de los hogares argentinos. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 18, 61-83. <https://n9.cl/g4lz6>
- _____. (2013). Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio-antropología económica. *Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social*, 3(5), 103-112. <https://n9.cl/w463b>
- Jelin, E. (2016). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. FCE.
- _____. (2015). Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza: realidades históricas, aproximaciones analíticas. *Ensamblés*, 1, 11-36. <https://n9.cl/ozqht>
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. FCE.
- Ledda, V. L. (2023). El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023): Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo. *Gg Punto Seguido - Revista de Gestión Gubernamental*, 3, 51-64. <https://n9.cl/za8e1>
- León, E. (1999). *Usos y discursos sobre la vida cotidiana*. Anthropos.

- Lijterman, E., et al. (2023). ¿Asistir a distancia? Saberes, prácticas y sentidos de las proyecciones sociales en los procesos de monetarización de las políticas. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 13(26), 115-123. <https://n9.cl/3gv9c>
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, (pp. 83 - 110). Biblos.
- Lo Vuolo, R., y Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad en la política social. Del Estado populista al neoconservador*. CIEPP/Miño y Dávila.
- Martínez, C. (2017). *El debate sobre la ausencia y presencia del Estado en la política social. Un acercamiento a partir del caso del Plan Ahí (2008-2015)*. Terceras Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 16 de junio.
- Mazzola, R. (2019). El regreso de las damas de caridad. *Le monde diplomatique*, (242), edición de agosto. <https://n9.cl/d0lyf>
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Gorla.
- Merklen, D., y Fliardo, V. (2019). *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo*. Pomaire.
- Neffa, J. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En Clacso (ed.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: Clacso-CAICYT. <https://n9.cl/5w75q>
- Ortale, S. (2007). La comida de los hogares: estrategias e inseguridad alimentaria. En A. Eguía y S. Ortale (comps.), *Los significados de la pobreza*, (pp. 169-204). Biblos.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. VI Congreso de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, 7 de julio.
- _____ (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519-543. <https://n9.cl/lc96nq>
- Pautassi, L.C. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. *Salud Colectiva*, 12(4), 621-634. <https://n9.cl/ygkso4>
- _____ (2012). *Marginaciones sociales y enfoque de derechos humanos: transformando las políticas públicas. Universidad y políticas públicas. El desafío ante las marginaciones sociales*. I Jornadas Interdisciplinarias de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales. Eudeba.
- _____ (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión*. Taller de expertos, Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones, Naciones Unidas, Cepal, GTZ.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Antropofagia.
- Raus, D. M. (2006). El sentido de la política en la sociedad de diferencias. *Postdata*, (11), 75-102. <https://n9.cl/mgzp0>

- Repetto, F. (2009). La historia reciente de la política social argentina: ¿Es posible la redistribución? *Servicio Social*, 12(1), 89-121. <https://n9.cl/ywia2>
- Sordini, M.V. (2021). Asistencia alimentaria y pasiones tristes: un legado intergeneracional en Argentina. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, 90, 67-80. <https://n9.cl/e8c1x>
- Vasilachis, I. (2013). Prólogo a la edición en castellano. Investigación cualitativa: metodologías, estrategias, perspectivas y propósitos. En N. Denzin e Y. Lincoln (comps.), *Manual de Investigación Cualitativa. Volumen III. Estrategias de investigación cualitativa*, (pp. 11-33). Gedisa.
- Vilas, C. (2012). ¿Qué Estado para un desarrollo con equidad? Un comentario desde la teoría política. *Voces en el Fénix*, 4(18), 20-25. <https://n9.cl/3p6gl>
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14(27), 77-98. <https://n9.cl/mdt14>
- Vommaro, G., y Géne, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia y Política*, 37(2), 231-254. <https://n9.cl/7nhcm1>
- Wilkinson, R., y Pickett, R. (2009). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Turner.
- Yabkowski, N. (2017). Los sentidos del Estado en la identidad kirchnerista. *PostData*, 21(22), 489-528. <https://n9.cl/unzy7>
- Zarázaga, R. (2017). Los punteros, el rostro del Estado entre los pobres. En. R. Zarázaga y L. Ronconi (comps.), *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, (pp. 19-63). Siglo XXI Editores.
- Zelizer, V. (2011). *El significado social del dinero*. FCE.

Fuentes de datos

- Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2022a). Censo Barrio La Carbonilla: Informe de veeduría. <https://n9.cl/uyujm>
- ____ (2022b). Monitor de servicios públicos en villas. Barrio La Carbonilla. Informe 2022. <https://n9.cl/uaw3i>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. <https://n9.cl/9bls6>
- La Nación* (3 de abril de 2024). Qué es el Programa Hogar y cómo me puedo anotar. *La Nación*. <https://n9.cl/wnrr8z>
- Ministerio de Energía (2023). Programa Hogar. Un Estado presente, federal y con inclusión social. <https://n9.cl/48392>
- Poder Ejecutivo Nacional (2015). Decreto 470/2015 “Régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo”. <https://n9.cl/rb4nry>

Evolución del cumplimiento del nivel de transparencia electrónica de los ministerios peruanos, 2018-2020

Evolution of compliance with the level of electronic transparency of peruvian ministries, 2018-2020

Yulissa Navarro-Castillo

Docente del Departamento de Gestión Empresarial de la Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú

Correo electrónico: ynavarro@lamolina.edu.pe

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3697-5163>

Miguel Rodríguez Mendoza

Docente del Departamento de Gestión Empresarial de Universidad Nacional Agraria La Molina, Perú

Correo electrónico: marodriguez@lamolina.edu.pe

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6306-7411>

Recibido: 16-septiembre-2023. Aceptado: 14-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

Hasta 2017, solo uno de dieciocho ministerios en Perú publicó información completa en el Portal de Transparencia Estándar, conforme a lo estipulado por la Ley de Transparencia. Este artículo ofrece un diagnóstico de la evolución de ese resultado para el período 2018-2020 y registra un ligero incremento. Dos herramientas proveyeron datos: la aplicación de una tabla de indicadores de forma y contenido a la información publicada por los ministerios en sus portales y la cuantificación de esos resultados con un programa estadístico. Tres ministerios publican información completa y alcanzaron el puntaje máximo, mientras que quince de ellos no logran implementar lo estipulado en la normativa. No obstante y en conclusión, existen avances respecto al cumplimiento de la ley debido al volumen y características de datos publicados.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre 2024, pp. 179-201.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.375



Palabras clave: Administración pública, participación ciudadana, política pública, rendición de cuentas, transparencia activa, tratamiento de datos públicos.

Abstract

Until 2017, only one out of eighteen ministries in Peru published complete information on the Standard Transparency Portal, as stipulated by the Transparency Law. This article provides a diagnosis of the evolution of that result for the period 2018-2020 and records a slight increase. Two tools provided data: applying a table of indicators of form and content to the information published by ministries on their portals and assessing these results with a statistical programme. Three ministries published complete information and reached the maximum score, while fifteen failed to comply with the law. Nevertheless, there is progress concerning compliance with the law due to the volume and characteristics of published data.

Keywords: Public administration, citizen participation, public policy, accountability, active transparency, public data processing.

1. Introducción

La implementación de la comunicación tecnológica por parte de los gobiernos desde la década de 1990 ha tenido un fuerte impacto en la percepción del índice de corrupción (Halásková *et al.*, 2023). En países con estructuras tecnológica débiles y economías poco desarrolladas, la inserción del gobierno digital ha sido lenta y compleja. El éxito de este proceso ha dependido más de la proactividad de los actores involucrados que de los recursos disponibles (Kontogeorgis & Varotsis, 2021). Además, barreras como la resistencia al cambio, la falta de conocimiento y especialización del capital humano, junto con la escasez de financiamiento, obstaculizan e impiden que este proceso llegue a buen término (Hassan, 2023). Esto representa un riesgo porque de la disponibilidad y acceso a la información pública dependerán el fomento de la democracia, la confianza y participación ciudadana, la gestión pública y la transparencia en cada país (Calzati & van Loenen, 2023; Sala, 2021).

La gestión efectiva de la información es crucial para la toma de decisiones y la prevención de la corrupción en los diversos ámbitos de la Administración pública, sin desconocer los riesgos de exposición que esto conlleva (Skierka, 2023). Esta necesidad de promover la transparencia y la participación ciudadana ha llevado a varios Estados de la región, como Argentina y Ecuador, a emprender “un gobierno electrónico que entrelaza los datos del ciudadano con los diversos entes públicos y privados del país” (Rodríguez-Román, 2021, p. 168). En contraste, otros Estados, como Nicaragua, Haití y Venezuela no han logrado sumarse con éxito a estas políticas. Perú, por su lado, se encuentra estancada desde 2012 en el listado de la Organización de Transparencia Internacional (*Ibid.*).

En 2002, Perú aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27.806), que obliga a las entidades de la Administración pública a implementar de modo progresivo la difusión de su información en un portal

de internet, con base en la Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA. Los datos de la entidad, disposiciones y comunicados, organigrama, procedimientos, información presupuestal, actividades oficiales de altos funcionarios y el Texto Único de Procedimientos Administrativos, siempre que no conste en las excepciones del artículo 15 de la mencionada ley, deben difundirse en este portal. Dichas medidas son necesarias para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de la transparencia de los actos del Estado y la regulación del derecho de acceso a la información para cualquier ciudadano, tal como lo estipula el numeral 5, artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

La ley ha sido objeto de modificaciones desde su creación, debido a múltiples factores. En 2003 se expidió el reglamento que regula la aplicación de las normas y ejecución de la ley, entre estas, las obligaciones del funcionario responsable del Portal de Transparencia Estándar (PTE) y del acceso a la información. El PTE es una herramienta informática que consta en la interfaz central de la página web oficial de cada institución y se encuentra integrada al Portal del Estado Peruano (Ministerio de Educación, s/f). Es allí que el funcionario responsable debe cargar la información de toda la entidad. Con Decreto Supremo N.º 072-2003-PCM se definió el tipo de información que debía publicarse en cada portal, mientras que, en 2008, se emitió la Resolución Ministerial N.º 398-2008 que aprobaba la Directiva N.º 004-2008-PDM/SGP sobre lineamientos para la uniformización del contenido de los PTE, a fin de garantizar los estándares mínimos que aseguren el cumplimiento de la normativa.

En 2010 se aprobó el lanzamiento del PTE mediante Decreto Supremo N.º 063-2010-PCM. Posteriormente, en 2011 el Gobierno entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y se comprometió a aumentar los niveles de transparencia de las actividades del Estado, fomentar la participación ciudadana, establecer altos estándares de integridad profesional en la gestión y aumentar el acceso y uso de las nuevas tecnologías. Conforme al Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM de 2013, surgió la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que tiene dentro de su objetivo OP4: “Garantizar un gobierno abierto que genere confianza en las intervenciones públicas, a través una comunicación con el Estado y la participación ciudadana”. Seguidamente, en 2014, el gobierno trabajó de modo conjunto con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en el proyecto denominado “Programa País”, que formuló recomendaciones orientadas al fortalecimiento del Gobierno Abierto, así como, a la Ley de Transparencia.

En 2017 se emitió la Directiva N.º 001-2017-PCM/SGP sobre nuevos lineamientos para la implementación del PTE en las entidades de la Administración pública, aprobada mediante la Resolución Ministerial N.º 035-2017-PCM. En aras de alcanzar los estándares y supervisar los avances y la implementación del portal, fue creada la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Antaip) con el Decreto Legislativo N.º 1353. Por último, en 2019 se realizaron los últimos ajustes con la Ley N.º 30.934, que modificaba la Ley N.º

27.806 respecto a la transparencia en el Poder Judicial, Ministerio Público, Junta Nacional de Justicia, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura, con obligaciones específicas a estas entidades, tales como la publicación en el PTE del cumplimiento de las funciones y la trayectoria e integridad de sus miembros.

En este contexto, el presente artículo tiene por objetivo proporcionar una evaluación respecto al cumplimiento de la Ley de Transparencia en los principales organismos estatales, estos son, los ministerios. También se busca identificar si el género del ministro y de los agentes encargados de los PTE inciden en el nivel de cumplimiento de la mencionada ley. Una evaluación de este tipo fue publicada por Navarro (2019), quien abordó los niveles de transparencia en dieciocho ministerios (hallazgos encontrados en 2017) y por la Antaip para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). Pese a que se cuenta con esta información, los autores de este artículo realizaron su propia evaluación a fin de ofrecer datos actualizados que permitan comprobar la fiabilidad de los datos vertidos y fijar la evolución de los niveles de transparencia en estos ministerios.

De manera concreta, se busca conocer si aquellos ministerios que en 2017 no alcanzaron el 100 % de la implementación de la Ley de Transparencia mejoraron o no para el período 2018-2020. Por tanto, se proponen las siguientes hipótesis:

- H_1 : los ministerios peruanos cumplen al 100 % con los indicadores basados en la Ley N.º 27806 por ser de carácter obligatorio.
- H_2 : el actual nivel de cumplimiento de tales indicadores ha aumentado respecto al estudio de Navarro (2019).
- H_3 : el género del ministro responsable tiene correlación con el nivel de transparencia electrónica.
- H_4 : el género de la persona responsable del PTE tiene correlación con el nivel de transparencia electrónica.

En relación con los contenidos, este artículo inicia con la explicitación de la metodología desde sus tres etapas: definición de las dimensiones e indicadores para la evaluación de forma y contenido de cada PTE; adaptación de los datos conforme a la escala de Likert; y aplicación de un análisis estadístico. Luego, consta un breve repaso sobre los conceptos de digitalización, transparencia, capacidades del capital humano y las barreras que atraviesa Perú en este tenor. En la tercera parte se exponen los hallazgos y se discuten los resultados a partir del incremento o decremento de las cuatro hipótesis mencionadas. Por último, constan las conclusiones y algunas recomendaciones para futuros abordajes.

2. Metodología

Esta investigación parte de un enfoque cuantitativo y su alcance es exploratorio y descriptivo de aplicación de la ley, desarrollada en tres etapas. En primer lugar, se realizó una observación metódica y se levantaron los datos de los portales web oficiales de dieciocho ministerios. Luego, se cuantificaron los valores para, al finalizar, llevar adelante un análisis de los datos con un programa estadístico. El diseño es transversal y solo es comparable con el estudio de Navarro (2019) en la primera etapa. Cabe precisar que esta investigación es no experimental, no se intervinieron las variables, desde ahora llamadas “dimensiones”. A continuación, se explicará cada una de las etapas.

En la primera de estas se actualizaron los indicadores de forma y contenido destinados a la obtención de un valor cuantificable que pudiera ser medido. Esto permite obtener asociaciones que respondan a las cuatro hipótesis. Para la obtención de evidencias estandarizadas de los PTE de cada ministerio fue necesaria la definición, en primer lugar, de los indicadores que se aplicarían de manera uniforme a todos ellos (Lourenço, *et al.*, 2011). Dada la naturaleza de la información y exigencia de la normativa, además de la comparación entre los valores obtenidos con los datos de Navarro (2019), fue necesario mantener la escala de evaluación diseñada basada en la Ley de Transparencia para luego elaborar la lista de indicadores con los que se evaluó a las entidades mencionadas. Vale resaltar que en el estudio de Navarro (2019) se consideró 61 dimensiones de contenido, mientras que para este estudio se analizaron 59, debido a las modificaciones que tuvo la ley con respecto a la protección de datos para asegurar la defensa nacional.

2.1. Dimensiones, subdimensiones e indicadores para la evaluación de contenido

Se definieron siete dimensiones con base en la Ley N.º 27.806 y la Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA, las cuales son: datos generales (DC1); planificación y organización (DC2); proyectos de inversión pública (DC3); información presupuestaria (DC4); información de personal (DC5); información de contratación (DC6); y actividades oficiales (DC7). Cada dimensión contiene, a su vez, varios subdimensiones, y dentro de estas, indicadores de desempeño que constan en la tabla 1. Estas dimensiones permiten saber si los documentos requeridos constan o no en los PTE, por eso, se denominaron “indicadores de contenido” (IC).

Tabla 1

Descripción de los indicadores de desempeño de contenido

Dimensión	Subdimensión	Indicadores de desempeño	N.º
Datos generales (DC1)	Directorio	Nombre de los funcionarios clave	IC 1
		Cargos	IC2
		Teléfonos	IC3
		Correo electrónico	IC4
	Cuadro jurídico	Ley de creación de la entidad	IC 5
		Ley de Transparencia	IC 6
		Responsable de la transparencia	IC 7
	Documento emitido	Documentos desde 2009	IC 8
Planeamiento y organización (DC2)	Herramientas de gestión	Reglamento de organizaciones y funciones	IC 9
		Organigrama de la entidad	IC 10
		Manual de organizaciones y funciones	IC 11
		Manual de clasificación de cargos	IC 12
		Cuadro de asignación de personal	IC 13
		Manual de procedimientos	IC 14
		Texto único de los procedimientos administrativos	IC 15
		Indicadores de desempeño	IC 16
	Planes y políticas	Plan Estratégico Sectorial Plurianual	IC 17
		Plan Estratégico Institucional	IC 18
Proyectos de inversión pública (DC3)	Proyectos de inversión pública	Plan Operacional Institucional	IC 19
		Presupuesto total del proyecto	IC 20
		Presupuesto para el período correspondiente	IC 21
		Nivel de ejecución	IC 22
		Presupuesto acumulado	IC 23
Información presupuestal (DC4)	Información de presupuesto	Presupuesto ejecutado	IC 24
		Proyectos de inversión	IC 25
		Salarios presupuestados	IC 26
		Beneficios de los altos funcionarios y personal en general	IC 27
		Remuneración	IC 28
	Presupuesto	Ingresos	IC 29
		Gastos	IC 30
		Financiamientos	IC 31
		Resultados operativos	IC 32
	Adquisición de bienes y servicios	Montos comprometidos	IC 33
		Valores de referencia	IC 34
		Proveedores	IC 35
		Cantidad de bienes y servicios	IC 36
		Amonestaciones y sanciones	IC 37
		Costo final	IC 38
Actividades oficiales	Actividades oficiales de los altos funcionarios	IC 39	
	Actividades oficiales de los cargos medios	IC 40	

Información del personal (DC5)	Información del personal	Personal pasivo	IC 41
		Personal activo	IC 42
		Número de funcionarios	IC 43
		Número de gerentes	IC 44
		Número de profesionales	IC 45
		Número de técnicos	IC 46
		Número de auxiliares	IC 47
		Escala salarial por categorías	IC 48
		Gastos totales en remuneraciones	IC 49
		Bonificaciones	IC 50
Información de contrataciones (DC6)	Información de contratación	Procesos de selección para adquisición de bienes y servicios	IC 51
		Excepciones aprobadas	IC 52
		Penalizaciones aplicadas	IC 53
		Orden de servicio	IC 54
		Gastos y tarifas de viajes	IC 55
		Gastos do teléfono	IC 56
		Uso de los vehículos	IC 57
		Gastos de publicidad	IC 58
Actividades oficiales (DC7)	Actividades oficiales	Agenda	IC 59

Fuente: elaboración propia con base en la Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA y la Ley 27.806.

2.2. Dimensiones e indicadores para evaluación de forma

Del análisis de contenido de la Ley N.º 27.806 y Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA resultaron, además, seis dimensiones para la evaluación de la forma estandarizada (DF) que debe cumplir cada ministerio en sus portales. Como se observa en la tabla 2, hay seis dimensiones que, a su vez, contiene indicadores de forma (IF): en total, 8 IF que garantizan que todas las plataformas mantengan un único formato, con la finalidad de que el ciudadano no pierda tiempo en adaptarse a una interfaz gráfica del PTE diferente por cada entidad.

Tabla 2
Descripción de los indicadores de desempeño de forma

Dimensión	Indicadores de desempeño	N.º
Accesibilidad (DF1)	Ubicación del enlace	IF 1
Estandarización (DF2)	Presencia del ícono de lupa	IF 2
Lenguaje amigable (DF3)	Teléfonos	IF 3
Consistencia (DF4)	Correos	IF 4
Legibilidad (DF5)	Ley de creación de la entidad	IF 5
Actualización (DF6)	Presupuesto	IF 6
	Resoluciones y comunicados	IF 7
	Personal	IF 8

Fuente: elaboración propia con base en la Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA.

En la segunda etapa fue necesario mantener el criterio de evaluación para facilitar la comparación y se cuantificaron los valores. Dado que el nivel de transparencia (NT) es una variable del tipo nominal-ordinal, se optó por replicar la adaptación de la escala de Likert (Maroco, 2003) para que el nivel de cumplimiento de cada ministerio se viera reflejado. Esto implica la asignación de valores del 1 al 5, en la que: 1 = no presenta; 2 = presenta incompleto desactualizado; 3 = presenta completo desactualizado; 4 = presenta incompleto actualizado; y 5 = presenta completo actualizado. Esta escala fue aplicada a todos los PTE de acuerdo con la información que consta en los portales oficiales, sección de transparencia. Para efectos prácticos solo se consideró la existencia del documento o requisito como cumplimiento, por tanto, se desestimó la veracidad de la información vertida.

En la tercera etapa, los datos obtenidos por cada dimensión en cada uno de los PTE de los dieciocho ministerios fueron ingresados en el programa estadístico SPSS® en su versión 32. Los datos incorporados fueron: valores totales obtenidos para la transparencia y los promedios, máximos y mínimos de los valores en cada dimensión. Esto se comparó, posteriormente, con la variable de género de los ministros y personas responsables de la transparencia asignados. En la primera parte de este análisis se buscó demostrar la distribución de los datos en cuanto a la normalidad y luego, la correlación entre las variables destinadas a comparación con el paquete estadístico SPSS®.

3. Breve discusión y propuesta conceptual

3.1. Nuevas necesidades: digitalización de los servicios públicos y transparencia de la información

La transformación digital es una respuesta ineludible dentro de las instituciones públicas y a un mundo socialmente acelerado (Van Kersbergen & Vis, 2022), en especial, porque la información digitalizada es un recurso indispensable, para fines académicos, investigativos, gubernamentales y ciudadanos, del que no se puede estar por fuera. El acceso a la información constituye por sí mismo un derecho de las personas, en especial, la proveniente de instituciones del Estado. En Perú este derecho se consagra en la Constitución, en su artículo 2, numeral 5, que dispone que todo ciudadano tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa y con el costo que suponga cualquier pedido. Entonces, prever la infraestructura, organización, sistematización y publicación de información permite que el gobierno de Perú y muchos otros adopten servicios electrónicos (Amoako *et al.*, 2023). Incluso, personas jurídicas sujetas al régimen privado que prestan servicios públicos, así como el sector industrial y comercial, se encuentran expectantes ante estos cambios que optimizarían los procesos internos (Abramov & Andreev, 2023).

No obstante, esta transformación es un reto inacabado para las instituciones públicas cuyo procedimiento tiene por fin último mejorar la eficiencia de la gestión, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a recursos y servicios

(Akgül, 2019). Estos cambios tienen beneficios en el largo plazo: son percibidos de manera positiva por la ciudadanía (Al-Okaily *et al.*, 2023), siempre y cuando la información sea administrada correctamente con estándares de calidad (Danyliuk *et al.*, 2021). De igual modo, reduce los niveles de corrupción (Yaokumah & Biney, 2020), mientras que la confianza en los servicios públicos impulsaría el desarrollo socioeconómico (Litovtseva *et al.*, 2022). No en vano surgen tensiones entre distintos niveles de actores, ya que la evaluación en tiempo real del progreso institucional (Chidama & Ononiwu, 2023), a nivel de ejecución presupuestal o cumplimiento de normas éticas en la contratación de servicios, es un requisito *sine qua non* de tales políticas.

Los portales digitales que contienen esta información de acceso público desempeñan un rol esencial al simplificar el acceso a servicios e información para la ciudadanía (Choudhuri *et al.*, 2023) y dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales. La digitalización, según lo indican varios estudios, requiere de una atención especial a las necesidades y demandas de los usuarios (De Classe *et al.*, 2021) y permite el acceso a otros derechos, razón por la cual se le considera un derecho instrumental (Defensoría del Pueblo, 2022). En una red compleja de elementos como tecnologías, participación ciudadana y adaptabilidad, resulta necesario que la transparencia sea abordada como parte de la construcción de Estados inteligentes y digitales.

3.2. Capacidades del capital humano y barreras de la digitalización

La gestión de la infraestructura digital se encuentra vinculada al desarrollo de habilidades del capital humano y a la selección apropiada de herramientas técnicas y tecnológicas que permitan a los usuarios una experiencia más cercana con las instituciones públicas en la búsqueda de la información. Por eso, de la accesibilidad, diseño y contenido de los portales web dependerá la evaluación positiva que realicen los usuarios de determinadas entidades (Ababneh & Alrefaie, 2022) al igual de la información actualizada que puedan encontrar (Adu & Ngulube, 2016). Sin embargo, su implementación puede verse afectada debido a la escasez de recursos humanos especializados (Mahmoud & Othman, 2023), partiendo de la idea de que son los funcionarios del Estado quienes implementan los sistemas de gobierno digital para el servicio ciudadano. En síntesis, la adopción y sostenibilidad de estas prácticas requieren una cuidadosa consideración entre la selección de herramientas, capacitación del personal, calidad percibida de los servicios y efectividad de la comunicación en el ámbito digital.

Varios estudios apuntan a que la gestión pública peruana posee dificultades en relación con el talento humano que no está en sintonía con el crecimiento sostenido del gasto, la inversión económica y social, “[...] demostrando incapacidad de gestión, falta de eficiencia, eficacia y transparencia en todas las instancias de gobierno” (Olaya, 2018, citado por Morgan, 2023, p. 19). De hecho, una gran parte de las instituciones públicas no estarían ejecutando el 100 % de sus asignaciones presupuestarias, incumpliendo los objetivos trazados. A mayo de 2024, la ejecución del presupuesto nacional, local y regional era solo del 32,1 %.

El Gobierno nacional tendría un 33,0 % de avance, con el que algunos ministerios como Desarrollo e Inclusión Social, Transporte y Comunicaciones, Comercio Exterior y, Energía y Minas, estarían por debajo de la media con menos del 30 % (Transparencia Económica, 2024).

Las restricciones frente a la transparencia de la información no solo parten de la carencia de regulación normativa, sino también de las habilidades tecnológicas del personal operativo (Wahyu *et al.*, 2019). Para implementar un sistema digital hay que gestionar de modo eficiente el gasto y el financiamiento para digitalizar tales procesos (Kniazieva *et al.*, 2023; Jansen *et al.*, 2023) y que permita a la ciudadanía conocer dichos avances. Aunque el acceso a la información es un derecho instrumental, preocupa que numerosos portales oficiales en Perú, por ejemplo, no contemplen la facilidad de acceso para personas con discapacidad visual u otros grupos que requieren accesibilidad. Por tanto, no solo basta con que la información *esté*, sino, también, que los usuarios puedan acceder a ella de manera efectiva (Lee *et al.*, 2019).

En este sentido, la accesibilidad a los portales oficiales debe ceñirse a los estándares y las normativas internacionales para que el contenido pueda ser utilizado sin distinciones (Ahmi & Mohamad, 2016), esto incluye a personas con dificultades físicas o cognitivas. Los esfuerzos para optimizar la accesibilidad contrastan con los retos que afronta el Estado en Perú, una tarea pendiente e inacabada del que aún no hay mayor claridad. No solo esto: la digitalización en Perú atraviesa otras barreras. Por ejemplo, la cultura organizacional y la resistencia al cambio acarrea un impedimento significativo. Otro desafío importante es la infraestructura. Pese a que ha sido uno de los países con mayor avance en transformación digital (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022), aún persisten desafíos en la conectividad y expansión digital, en especial, en eras remotas con acceso limitado a internet y, por ende, de servicios.

4. Hallazgos y discusión de los resultados

4.1. Nivel de transparencia

Una vez obtenidos los niveles medios de transparencia, se procedió a clasificar a los ministerios de mayor a menor de acuerdo con el puntaje alcanzado en la evaluación de las trece dimensiones (7 de contenido y 6 de forma), considerando los 67 indicadores (59 de contenido y 8 de forma). El NT óptimo considerado en este artículo es de 5000 puntos. Para identificar a los ministerios con mejor desempeño en la aplicación de la Ley de Transparencia se aplicó una discriminación según la media y mediana de los resultados cuyos valores fueron 4845 y 4921. Estos valores dividen a los dieciocho ministerios en once, con valores superiores a la media, inclusive, y siete ministerios inferiores a la media.

Por tanto, los ministerios que tienen un valor inferior al promedio se consideraron con bajo NT, siendo este el caso de los ministerios de: Producción (4829); Educación (4814); Justicia y Derechos Humanos (4800); Salud (4757);

Mujer y Poblaciones Vulnerables (4743); Relaciones Exteriores (4429); Cultura (4357). Los ministerios con un valor por encima del valor promedio fueron: Energía y Minas (5000); Vivienda, Construcción y Saneamiento (5000); Trabajo y Promoción del Empleo (5000); Desarrollo Agrario y Riego (4986); Transportes y Comunicaciones (4957); Ambiente (4943); Desarrollo e Inclusión Social (4943); Defensa (4929); Economía y Finanzas (4929); Interior (4914); y Comercio Exterior y Turismo (4886). La tabla que sigue muestra los resultados:

Tabla 3

Nivel de transparencia: comparación de la evaluación de los ministerios peruanos

Ministerio	Siglas	NT 2018-2020	NT 2017
Ministerio de Energía y Minas	Minem	5000	4461
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda	5000	4156
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Trabajo	5000	4969
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Midagri	4986	4836
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	MTC	4957	4688
Ministerio del Ambiente	Minam	4943	4820
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Midis	4943	4672
Ministerio de Defensa	Mindef	4929	4589
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF	4929	5000
Ministerio del Interior	Mininter	4914	4727
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Mincetur	4886	4469
Ministerio de la Producción	Produce	4829	4359
Ministerio de Educación	Minedu	4814	4742
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Minjus	4800	4227
Ministerio de Salud	Minsa	4757	4344
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	MIMP	4743	3844
Ministerio de Relaciones Exteriores	RREE	4429	4258
Ministerio de Cultura	Cultura	4357	4125

Fuente: elaboración propia (2023)

Conforme a los hallazgos, tres (Minem, Vivienda y Trabajo) de dieciocho ministerios estarían cumpliendo con la implementación total de la ley, mientras que el 83 % se encuentra en camino. El Midagri, MTC, Minam, Midis, Mindef, MEF, Mininter y Mincetur estarían más cerca de lograr el cumplimiento de la ley. Si bien, hay una evolución significativa en relación con el estudio de Navarro (2019), en el que se pasa de uno a tres ministerios que cumplen con la ley, también hay contrastes: el MEF, que había obtenido con Navarro un NT = 5000, ahora solo

alcanza 4929; el mejor desempeño lo tuvo el MTC, que pasó de un NT = 4156 con Navarro a 5000 en la presente investigación. En ambos estudios, persisten las dificultades en el NT del RREE y Cultura.

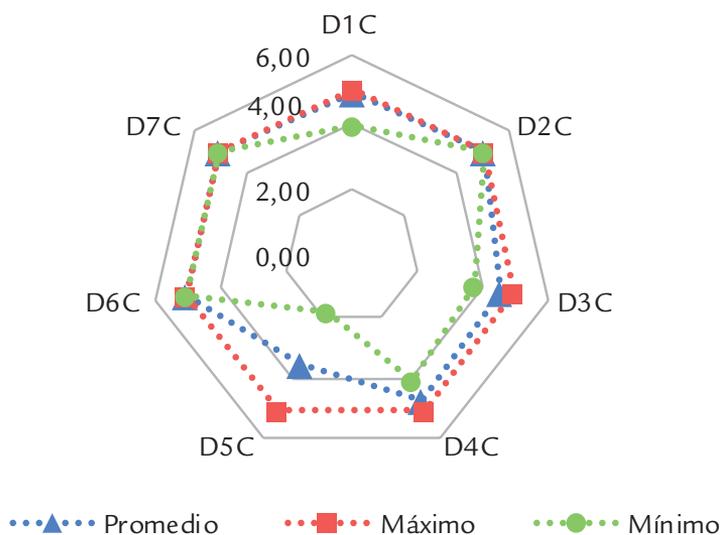
Como consta en la tabla 3, los valores obtenidos en este artículo son en promedio 0,389 puntos más altos que la propuesta de Navarro (2019), con una desviación estándar igual a 0,263. Estos resultados indican que hay un avance positivo en la digitalización y adopción de las normas de transparencia en los ministerios, incluso, en ministerios que con Navarro (2019) obtuvieron un bajo NT. Es el caso de Cultura, cuyo resultado mejoró un 5,3 %. Estos avances en su conjunto son atribuibles al esfuerzo de los organismos encargados de estandarizar los procesos con la creación del Portal del Estado Peruano y al incremento del uso de tecnologías ente los funcionarios públicos encargados del PTE.

Para un análisis más profundo, se evaluaron los valores máximos, mínimos y medios de acuerdo con las dimensiones de la transparencia a nivel de contenido (DC) y forma (DF), por separado. Tres dimensiones lograron el 100 % de cumplimiento entre todos los ministerios: DC2 (proyectos de inversión pública), DC6 (información de contrataciones) y DC7 (actividades oficiales). Sin embargo, la DC5 (información del personal) apunta a una amplia dispersión entre los valores máximo y mínimos, siendo la de menor valor de cumplimiento debido a que muchos de los portales no contienen los cuadro-resumen con la información del personal activo y pasivo con el que cuenta cada ministerio.

Este problema puede deberse a la crisis política que atraviesa el país (Paredes y Encina, 2020), que ha dejado a seis presidentes electos o por sucesión constitucional en seis años (2016-2022). Esto supone la entrada/salida de ministros y de su gabinete de viceministros, asesores, directores y secretarios, cuyos datos no se reflejan en los PTE. Así, “entre diciembre de 2016 y agosto del 2017, el Congreso provocó la caída de tres ministros a través de la censura o amenaza de censura, y la renuncia y recomposición de todo un gabinete de ministros” (*Ibid.*, p. 488). El Mininter, por ejemplo, ha tenido trece ministros durante tres años (Infobae, 2024).

Entre tanto, en las dimensiones DC1 (planificación y organización), DC3 (información presupuestaria) y DC4 (información de personal) se obtuvieron valores promedios cercanos a los valores máximos. Por consiguiente, lo primero que se dedujo fue que, pese a que la Ley de Transparencia es mandataria, no todos los ministerios han cumplido con la publicación del 100 % de la información. Sin embargo, hay una mejora en el valor promedio obtenido de 4660 en relación con el estudio de Navarro (2019), que arroja un valor promedio de 4453. En el gráfico 1 se detalló la relación de valores de las siete dimensiones de contenido.

Gráfico 1
Máximos, mínimos y promedios de los niveles de transparencia en contenido - por dimensiones



Fuente: elaboración propia (2023).

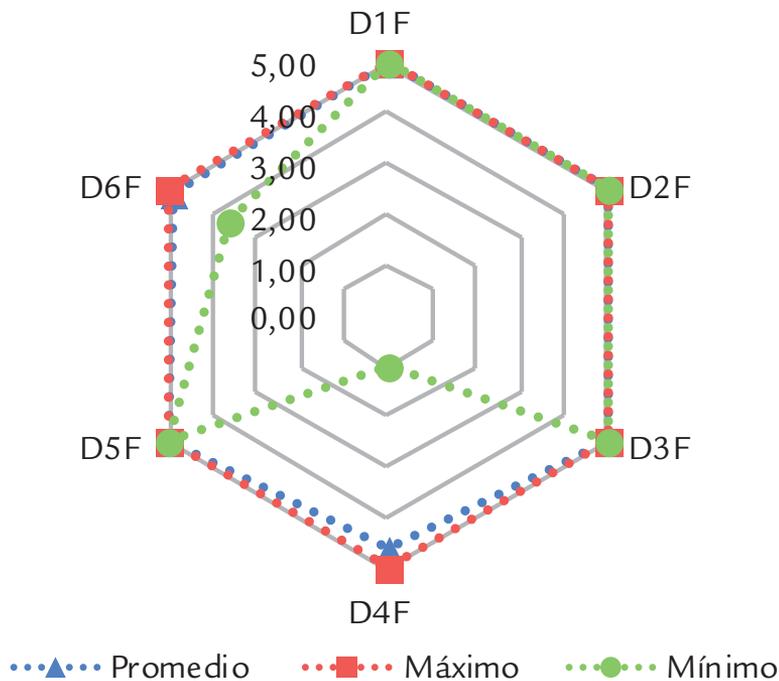
Mejorar la eficiencia y celeridad de los procesos de la Administración pública permite reducir los altos niveles de corrupción. Sin embargo, este no sería el caso de Perú, conforme a los datos divulgados. En 2019, el 96 % de ciudadanos (primer lugar, por encima de Colombia, con el 94 %) consideró que la corrupción en el Gobierno peruano es un problema grave, mientras que el 30 % pagó un soborno para acceder a servicios básicos (tercer lugar, luego de Venezuela con el 50 % y México con el 34 %) (Transparency International, 2019). Estos datos están acompañados, de acuerdo con los reportes de la Policía Nacional, por el aumento de la tasa de denunciabilidad por corrupción, que pasó de 2324 casos en 2018 a 3788 en 2021, es decir, un aumento del 63 % (Martínez, 2023). Los criterios utilizados para calcular el nivel de corrupción son el soborno de los burócratas, las comisiones en la contratación pública, la malversación de fondos del Estado y la efectividad de los esfuerzos del sector público contra la corrupción.

En una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2020) en referencia con la percepción ciudadana sobre la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones públicas, el 82,3 % desconfía del Poder Judicial, 73,1 % del Ministerio Público y 72,1 % de la Procuraduría Anticorrupción, solo por nombrar algunos valores. Por ende, pese a los esfuerzos del Estado por mejorar su imagen y credibilidad, en medio de un panorama de crisis política, los ciudadanos no confían en sus autoridades e instituciones. “La confianza en las instituciones del Estado peruano está marcada por su desempeño en la provisión de servicios públicos y por la actuación de sus autoridades. Cuando esta provisión es inexistente o ineficaz, las personas no solo desapruaban la gestión del Gobierno

sino también se resisten a respetar su autoridad” (Instituto de Estudios Peruanos, 2016, primer párrafo).

El segundo paso del análisis recayó en los indicadores de forma que se relacionan con el modo en que es presentada la información pública en cada PTE. En el gráfico 2 se observa que cuatro de estas dimensiones lograron el 100 % de cumplimiento entre todos los ministerios: D1F (accesibilidad), D2F (estandarización), D3F (lenguaje amigable) y D5F (legibilidad). Sin embargo, la dimensión D4F (consistencia) tiene entre todas ellas el menor cumplimiento, con un valor promedio de 4,56, mientras que la dimensión D6F (información de contrataciones) tuvo un valor promedio de 4,89, debido a que tres ministerios no alcanzaron el puntaje máximo en la evaluación individual (Minsa = 4,67; Minedu = 4,67 y MIMP = 3,67).

Gráfico 2
Máximos, mínimos y promedios de los niveles de transparencia en la forma - por dimensiones

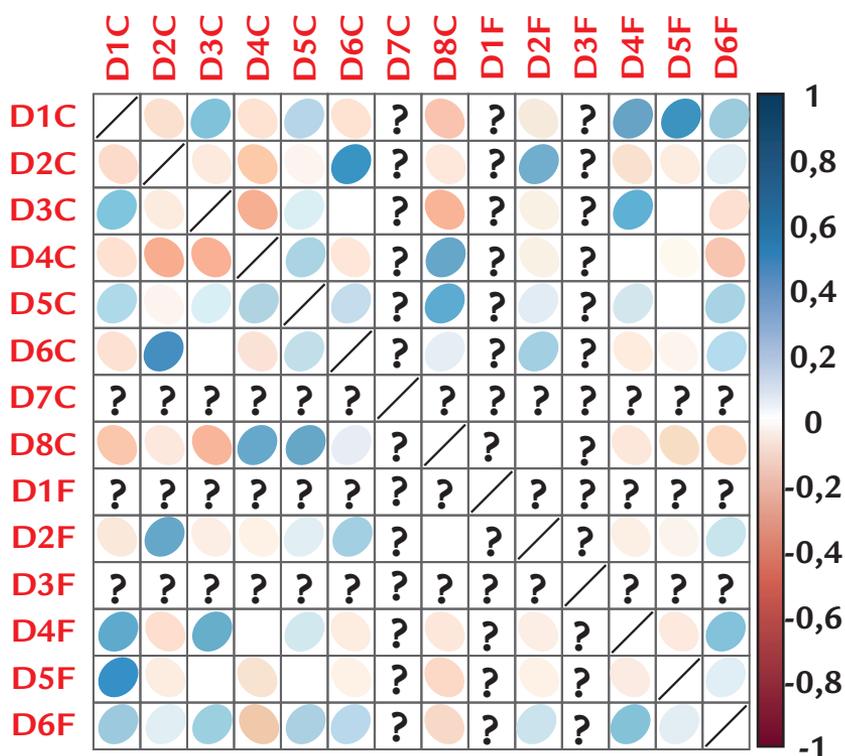


Fuente: elaboración propia (2023).

Por tanto, la primera de las hipótesis (los ministerios peruanos cumplen al 100 % con los indicadores basados en la Ley N.º 27806 por ser de carácter obligatorio) es rechazada, pues, los únicos ministerios que cumple con el 100 % en los indicadores, tanto de contenido como de forma, fueron el Minem, Vivienda y Trabajo. Para complementar el análisis, se realizó un estudio (gráfico 3) de la

correlación entre las dimensiones para conocer el grado de asociación que existe entre los ministerios y se visualizó que las dimensiones de forma tienen correlaciones altas con aquellas de contenido, es decir, la forma en que la información es presentada a los usuarios internos permite que estén actualizadas y sean consideradas para el mantenimiento de los portales digitales que transparentan la información.

Gráfico 3
Correlación de dimensiones evaluadas



Fuente: elaboración propia (2023).

4.2. Evolución del nivel de cumplimiento de transparencia

En la tabla 4 se aprecia una variación positiva de 6,6 %, lo cual indica que existe un incremento en el cumplimiento del NT de los ministerios peruanos entre el estudio de Navarro (2019) y los resultados de esta investigación. Por tanto, se acepta la segunda hipótesis de la investigación (el actual nivel de cumplimiento de tales indicadores ha aumentado respecto al estudios de Navarro [2019]). Las variaciones más significativas de incremento del NT fueron obtenidas por el MIMP y Vivienda, con variaciones del 23,38 y 20,31 %, respectivamente. De igual manera, destaca una reducción leve del NT por parte del MEF.

Tabla 4
Nivel de transparencia de los ministerios

Acrónimos	Diferencia	Variación %
MIMP	0,899	23,38
Vivienda	0,844	20,31
Minjus	0,573	13,56
Minem	0,539	12,08
Produce	0,470	10,77
Minsa	0,413	9,51
Mincetur	0,417	9,32
Mindef	0,340	7,40
Midis	0,271	5,80
MTC	0,269	5,74
Cultura	0,232	5,63
RREE	0,171	4,01
Mininter	0,187	3,96
Midagri	0,150	3,10
Minam	0,123	2,55
Minedu	0,072	1,52
Trabajo	0,031	0,62
MEF	-0,071	-1,43
Desviación estándar	0,263	
Promedio	0,329	6,6 %

Fuente: elaboración propia (2023).

4.3. Nivel de correlación de las variables

Para realizar las pruebas de correlación de variables fue necesario verificar el comportamiento de la distribución de los datos con una prueba de normalidad (Maroco, 2003) que permitiera elegir el tipo de prueba estadística. En la tabla 5 se encuentran los datos obtenidos de la prueba de normalidad Shapiro-Wilk aplicable a muestras con menos de cincuenta elementos. Fueron 5 las variables analizadas: (NT = nivel de transparencia, GR = género del responsable, GM = género del ministro, DC = dimensión de contenido, DF = dimensión de forma), de las cuales, el 100 % obtuvo un nivel de significancia por debajo de 0,05. Es decir, $p\text{-value} \leq 0.05$. Por ende, la normalidad de las variables se rechazó y se procedió a aplicar el coeficiente de correlación de Spearman para variables con distribución diferente a la normal con un análisis no paramétrico.

Tabla 5
Prueba de normalidad de las variables

	Prueba de normalidad Shapiro-Wilk	
	Estadístico	Sig.
NT	0,765	0,001
Tipo GR	0,638	0,000
Tipo GM	0,624	0,000
Total DC	0,864	0,014
Total DF	0,452	0,000

Fuente: elaboración propia (2023).

Después de haberse hallado el valor de significancia, se procedió a medir el nivel de correlación mediante el coeficiente ($|r|$): si el valor obtenido fue menor que 0,3 la correlación se consideró débil; para valores entre 0,3 y 0,7, la correlación se consideró moderada; y para los valores mayores a 0,7, el nivel de correlación fue considerada como fuerte.

4.3.1. Prueba de correlación entre el nivel de transparencia y el género del ministro

En la tabla 6 se encuentran los valores obtenidos en la evaluación de dos colas del coeficiente de Spearman. En la codificación utilizada se asignó el valor 1 al género masculino y valor 2 al género femenino, teniendo presente a la máxima autoridad de cada ministerio a diciembre de 2020. Los resultados obtenidos indican que el coeficiente de correlación ($|r|=0,022$) se sitúa dentro del rango considerado como débil. Además, el análisis del nivel de significancia revela que no hay evidencia estadística que respalde la hipótesis nula propuesta, dado que el valor de correlación supera el umbral de 0,05 ($p = 0,931$). Por tanto, se acepta la hipótesis alternativa, la cual sostiene que no hay correlación entre el NT y el género del ministro. Este resultado coincide con Navarro (2019), quien no encontró dicha correlación, corroborando así que las labores administrativas de cumplimiento de la ley no están influenciadas por el género de los altos cargos en cada ministerio.

Tabla 6
Correlación del género del ministro y el nivel de transparencia

		NT	Tipo GM
Coeficiente de Spearman	NT	Coeficiente de correlación	1,000
		Sig. (2-colas)	0,00
		N	18
	Tipo GM	Coeficiente de correlación	0,022
		Sig. (2-colas)	0,931
		N	18

Fuente: elaboración propia (2023).

4.3.2. Prueba de correlación entre nivel de transparencia y género del responsable de transparencia

Para la cuarta y última hipótesis, se procedió a correlacionar las variables de NT y género de la persona responsable del PTE en cada ministerio. Se realizó una codificación partiendo de que cada PTE por ministerio se encuentra a cargo de dos personas responsables. Los códigos fueron: 1 para dos responsables del género masculino; 2 para dos responsables del género femenino; y 3 para un responsable masculino y una representante femenina. Los responsables del PTE son aquellos que ejercieron el cargo durante diciembre de 2020. Los datos obtenidos mediante el coeficiente Spearman constan en la tabla 7:

Tabla 7

Correlación del género del responsable de la transparencia y el nivel de transparencia

		NT	Tipo GR
Coeficiente de Spearman	NT	Coeficiente de correlación	1,000
		Sig. (2-colas)	0,000
		N	18
	Tipo GR	Coeficiente de correlación	0,011
		Sig. (2-tailed)	0,966
		N	18

Fuente: elaboración propia (2023).

Los resultados apuntan a que la correlación entre el NT y el género del responsable del portal se encuentra dentro del rango considerado débil, ($|r|=0,011$). De forma adicional, del nivel de significancia se deduce que no existe evidencia estadística para aceptar la hipótesis nula propuesta, ya que el valor obtenido es mayor a 0,05 ($p = 0,966$). Por este motivo se acepta la hipótesis alternativa, que indica que no existe correlación entre el género de la persona responsable del PTE con el NT. En este caso, los resultados de las últimas dos hipótesis no apuntan a una diferencia significativa en labores administrativas de transparencia. Este resultado difiere de Navarro (2019), quien sí encontró que el género de la persona responsable de cada portal influye en el NT.

Estos hallazgos dejan entrever que la implementación de la Ley de Transparencia entre los ministerios depende en un inicio del capital humano y luego se convierte en un trabajo de seguimiento que permite acentuar las bases de la implementación y lograr la mejora sostenida. De hecho, se encontró que el NT mejoró en promedio en un 6 % y que son los tres ministerios que alcanzaron el nivel máximo de esta evaluación, dos ministerios más que en los hallazgos de Navarro (2019). Por otro lado, el 83 % de estas entidades tiene potencial para lograr completar la implementación al 100 %, lo cual requiere de automatización, agilidad, mejora de la infraestructura y comunicación.

6. Conclusiones

En 2002, con la aprobación de la Ley de Transparencia en Perú, se esperaba una mayor eficiencia en la gestión pública, con información digitalizada y disponible que garantizará el derecho de todo ciudadano a recibir información de las entidades públicas. Esta política ha tenido varias modificaciones y ajustes a lo largo de estos veinte años que apuntan a una mejor adecuación de acuerdo con los estándares internacionales, a las sugerencias de actores y entidades del Estado, a las necesidades administrativas y a los avances en las TIC. La precisión de las obligaciones de los funcionarios responsables del PTE, la emisión de directivas para uniformizar el contenido de los portales, el establecimiento de lineamientos para el uso colectivo de una sola plataforma digital y la creación de la Antaip son algunos de los avances en esta materia.

La Ley de Transparencia es un importante marco legal que establece las bases para la democratización del acceso a la información, obligando a las entidades públicas a implementar portales públicos para tal fin. La corrupción institucional y la crisis política que atraviesa Perú desde 2016 son algunos factores que estarían impidiendo la correcta implementación de la ley en varios niveles de gobierno. No obstante, hay una evolución positiva en el cumplimiento del NT de los ministerios en relación con los hallazgos de Navarro, de uno (MEF) a tres (Minem, Vivienda y Trabajo). También hay avances en los indicadores de contenido (al indicador D2C [proyectos de inversión pública] y D7C [actividades oficiales] se suma el D6C [contrataciones]) y de forma (al indicador D1F [accesibilidad] y D3F [lenguaje amigable] se incorpora la D2F [estandarización] y D5F [legibilidad]). La ley se encuentra en etapa de implementación, por ello, quince de dieciocho ministerios aun no logran el máximo puntaje de evaluación. También se comprobó que no hay correlación entre el NT y el género del ministro, hallazgo que coincide con Navarro, y que no hay correlación ente el género del ministro con el NT.

Los autores de este artículo recomiendan que la Antaip pueda, en principio, realizar una evaluación sobre el NT en los dieciocho ministerios, partiendo de que no existe una evaluación global con datos oficiales. Es fundamental continuar con el fortalecimiento de la legislación, promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, mejorar la accesibilidad de la información, incrementar la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos y ciudadanía, reforzar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas con instituciones autónomas y robustas. Perú enfrenta un reto en medio de la crisis: incentivar el reconocimiento de aquellas entidades comprometidas con la transparencia y la rendición de cuentas, así como la difusión de dichas prácticas entre otras entidades públicas.

7. Referencias bibliográficas

- Ababneh, R., & Alrefaie, L. (2022). Evaluating the quality of public administration institutes' websites in the Arab world. *Global Knowledge, Memory and Communication, ahead-of-print*, 73(4-5), 554-574. <https://doi.org/10.1108/GKMC-12-2021-0208>
- Abramov, V., & Andreev, V. (2023). Analysis of strategies for digital transformation of Russian regions in the context of achieving national goals. *National Research University, Higher School of Economics*, 1, 89-119. <https://vgmu.hse.ru/en/2023--1/820911635.html>
- Adu, K., & Ngulube, P. (2016). Preserving the digital heritage of public institutions in Ghana in the wake of electronic government. *Library Hi Tech*, 34(4), 748-763. <https://doi.org/10.1108/LHT-07-2016-0077>
- Ahmi, A., & Mohamad, R. (2016). Evaluating Accessibility of Malaysian Ministries Websites Using WCAG 2.0 and Section 508 Guideline. *Journal of Telecommunication, Electronic and Computer Engineering*, 8(8). <https://papers.ssrn.com/abstract=3170469>
- Akgül, Y. (2019). The Accessibility, Usability, Quality and Readability of Turkish State and Local Government Websites an Exploratory Study. *International Journal of Electronic Government Research*, 15(1), 62-81. <https://doi.org/10.4018/IJEGR.2019010105>
- Al-Okaily, M., et al. (2023). Determinants of user satisfaction with financial information systems in the digital transformation era: Insights from emerging markets. *Global Knowledge, Memory and Communication*, (Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/GKMC-12-2022-0285>
- Al-Rzoky, H., et al. (2019). E-governance applications and usage patterns in developing countries. *Periodicals of Engineering and Natural Sciences*, 7(3), 1308-1317. <https://doi.org/10.21533/pen.v7i3.719>
- Amoako, R., et al. (2023). Factors influencing electronic human resource management implementation in public organisations in an emerging economy: An empirical study. *South African Journal of Business Management*, 54(1), <https://doi.org/10.4102/sajbm.v54i1.2937>
- Calzati, S., & van Loenen, B. (2023). Beyond federated data: A data commoning proposition for the EU's citizen-centric digital strategy. *AI & SOCIETY*. <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01743-9>
- Chidama, Y., & Ononiwu, C. G. (2023). Mechanisms fostering the sustainability of actualized value propositions of implemented e-Government projects in Sub-Saharan Africa: A realist evaluation case of Nigeria and Rwanda. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 89(4), e12256. <https://doi.org/10.1002/isd2.12256>
- Choudhuri, B., et al. (2023). Enterprise architecture as a responsible data driven urban digitization framework: Enabling circular cities in India. *Annals of Operations Research*. <https://doi.org/10.1007/s10479-023-05187-8>
- Danyliuk, M., et al. (2021). Digitisation of Ukraine in Terms of Public Electronic Services' Distribution. *Scientific Horizons*, 7(24). [https://doi.org/10.48077/scihor.24\(7\).2021.90-99](https://doi.org/10.48077/scihor.24(7).2021.90-99)

- De Classe, T., *et al.* (2021). Public Processes Are Open for Play. *Digital Government: Research and Practice*, 2(4), 1-32. <https://doi.org/10.1145/3474879>
- Defensoría del Pueblo (2022). *Soporte teórico del derecho humano al acceso a la información pública*. Defensoría del Pueblo. <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/3365>
- Halásková, M., *et al.* (2023). Indicators of government effectiveness in European countries: Empirical analysis with the use of panel data. *Transformations in Business and Economics*, 22(1), 280-298. <https://publikace.k.utb.cz/handle/10563/1011533>
- Hassan, R. (2023). Approach using interpretive structural model and MICMAC analysis for identifying barriers influencing e-administration implementation in Egypt. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 25(6), 616-633. <https://doi.org/10.1108/DPRG-01-2023-0012>
- Infobae (16 de mayo de 2024). Récord de inestabilidad: Perú suma 13 ministros del Interior en menos de tres años. <https://n9.cl/ogqva>
- Instituto de Estudios Peruanos (2016). Baja confianza en las instituciones peruanas afecta el ejercicio de su autoridad. <https://n9.cl/u2y4n>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2020). *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Informe técnico del INEI. <https://n9.cl/ujx03>
- Jansen, B., *et al.* (2023). Pushing boundaries: An empirical view on the digital sovereignty of six governments in the midst of geopolitical tensions. *Government Information Quarterly: An International Journal of Information Technology Management, Policies, and Practices*, 40(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101862>
- Kniazieva, T., *et al.* (2023). Analysis of the Impact of Digitalization on the Quality and Availability of Public Services in Ukraine – A Comparative Approach with Insights from Estonia. *Statistics, Politics and Policy*. <https://doi.org/10.1515/spp-2023-0012>
- Kontogeorgis, G., & Varotsis, N. (2021). Reinstating greek governance: a framework for government benchmarking, improvement and government policies. *Public Administration Issues*, 0(6), 103-127. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2021-0-6-103-127>
- Kunkel, S., & Matthes, M. (2020). Digital transformation and environmental sustainability in industry: Putting expectations in Asian and African policies into perspective. *Environmental Science & Policy*, 112, 318-329. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.022>
- Lee, J., *et al.* (2019). The effect of entrepreneurship on start-up open innovation: Innovative behavior of university students. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 5(4). <https://doi.org/10.3390/joitmc5040103>
- Litovtseva, V., *et al.* (2022). Marketing research in the context of trust in the public sector: A case of the digital environment. *Innovative Marketing*, 18(4), 133-147. [http://dx.doi.org/10.21511/im.18\(4\).2022.12](http://dx.doi.org/10.21511/im.18(4).2022.12)
- Lourenço, R., *et al.* (2011). Transparência financeira do Sector Empresarial Local: informação disponibilizada nos sítios web. *Relatório de investigação - INESC Coimbra*, 9, 1-21. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/23346>

- Mahmoud, M., & Othman, R. (2023). Effects of New Public Management Reforms on Human Resource Practices: A Case Study in Jordan. *Management and Labour Studies*, 49(1). <https://doi.org/10.1177/0258042X231185216>
- Maroco, J. (2003). *Análise Estatística com utilização do SPSS*. Edições Sílabo.
- Martínez, R. (2023). La corrupción en el Perú: situación, respuestas y resultados. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 15(19), 163-183. <https://doi.org/10.35292/ropj.v15i19.719>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). *Reporte de Seguimiento del PESEM 2019-2024 Año 2020*. <https://n9.cl/jbxbk67>
- Morgan, A. (2023). Desarrollo del talento humano en las organizaciones públicas del Perú. *Pensamiento Actual*, 23(40). <https://doi.org/10.15517/pa.v23i40.55173>
- Navarro, Y. (2019). Nivel de transparencia electrónica de los ministerios peruanos. *Revista Tierra Nuestra*, 13(2), 104-117. <https://doi.org/10.21704/rtn.v13i2.1881>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2016). Estrategia de competencias de la OCDE Reporte Diagnóstico: Perú 2016. <https://n9.cl/riuiv>
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <https://n9.cl/bzu8y>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2022). *Perú logra ubicarse entre los primeros países del mundo con mayor avance en transformación digital este 2022*. <https://n9.cl/5n8yu>
- Rodríguez-Román, R. (2021). Gobierno digital en los gobiernos locales en América Latina. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA*, 6(11). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576868768012>
- Sala, J. (2021). Los desafíos de la transformación digital de la democracia. *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, 26(2). <https://doi.org/10.6035/recerca.4660>
- Skierka, I. (2023). When shutdown is no option: Identifying the notion of the digital government continuity paradox in Estonia's eID crisis. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101781. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101781>
- Transparency International (2019). Global corruption barometer Latin America & the Caribbean 2019. Citizens' views and experiences of corruption. <https://n9.cl/ourhe>
- van Kersbergen, K., & Vis, B. (2022). Digitalization as a policy response to social acceleration: Comparing democratic problem solving in Denmark and the Netherlands. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101707. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101707>
- Wahyu, A., et al. (2019). A case study of Indonesian government digital transformation: 5th International Conference on Science and Technology, ICST 2019. *Proceedings - 2019 5th International Conference on Science and Technology, ICST 2019*. <https://doi.org/10.1109/ICST47872.2019.9166234>
- Yaokumah, W., & Biney, E. (2020). Integrated Financial Management Information System Project Implementation in Ghana Government Ministries. *International Journal of Information Technology Project Management (IJITPM)*, 11(1), 17-31. <https://doi.org/10.4018/IJITPM.2020010102>

Documentos normativos y legislación

- Constitución Política del Perú (1993). *Diario El Peruano*. Publicado el 23 de diciembre de 1993.
- Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM (2013). Modernización de la Gestión Pública. *Diario el Peruano*. Publicado el 8 de enero del 2013.
- Decreto Supremo N.º 063-2010-PCM (2010). Decreto Supremo que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública. *Diario El Peruano*. Publicado el 2 de junio del 2010.
- Decreto Supremo N.º 072-2003-PCM (2003) Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario El Peruano*. Publicado el 13 de agosto de 2003.
- Directiva N.º 001-2010-PCM/SGA (2003). Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública. *Diario El Peruano*. Publicado el 8 de agosto de 2003.
- Ley N.º 30934 (2019). Ley que modifica la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, respecto a la transparencia en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura. *Diario El Peruano*. Publicado el 23 de abril de 2019.
- Ley N.º 27806 (2002). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario El Peruano*. Publicado el 8 de agosto de 2002.
- Ministerio de Educación (s/f). ¿Sabes qué es un portal de transparencia estándar? http://www.minedu.gob.pe/pdf/portal_transparencia_estandar.pdf
- Transparencia Económica (2024). Consulta Amigable. Consulta de Ejecución del Gasto. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Indicadores sociodemográficos de población migrante venezolana en Ecuador y elementos para una política pública, 2015-2022

Socio-Demographic indicators of venezuelan migrant population in Ecuador and elements for a public policy, 2015-2022

Marcelo Varela Enríquez¹

Profesor e investigador en la Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: marcelo.varela@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4721-8229>

Gustavo Adrián Salazar Espinoza

Estudiante de la Maestría en Economía del Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Correo electrónico: gustavoadrian016@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4942-0842>

Recibido: 13-noviembre-2023. Aceptado: 14-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El acercamiento econométrico que propone este artículo a indicadores sociodemográficos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, como nacimientos, defunciones y egresos hospitalarios de la población venezolana en Ecuador entre 2015 y 2022, muestra un impacto notable en el saldo migratorio de esta comunidad. El crecimiento sostenido de migrantes venezolanos en el país subraya

¹ El autor también se desempeña como docente a medio tiempo en la Universidad Central del Ecuador.

la importancia de diseñar políticas públicas que atiendan la evidencia de los datos obtenidos y apliquen un enfoque en derechos humanos. El estudio muestra que una de las necesidades más urgentes de esta población es el acceso a la salud pública.

Palabras clave: derechos humanos, estudios demográficos, geografía humana, modelo SVAR, movilidad humana, políticas públicas.

Abstract

This article's econometric approach to socio-demographic indicators from the National Institute of Statistics and Census, such as births, deaths and hospital discharges of the Venezuelan population in Ecuador between 2015 and 2022, shows a notable impact on the migratory balance of this community. The sustained growth of Venezuelan migrants in the country underlines the importance of designing public policies that address the evidence of the data obtained and apply a human rights approach. The study shows that one of the most urgent needs of this population is access to public health.

Keywords: human rights, demographic studies, human geography, SVAR model, human mobility, public policies.

1. Introducción

La migración de la población venezolana ha sido un fenómeno sin precedentes en la historia reciente de la región, según Zapata y Cuervo (2019). Varias investigaciones indican que la profunda crisis económica, política, de salud pública y de derechos humanos que enfrenta Venezuela (John, 2018; Peñafiel, 2020) ha derivado en desabastecimiento de alimentos, medicinas y otros productos esenciales. Además, el aumento de la violencia e inseguridad ciudadana (homicidios, atracos, extorsiones, entre otros delitos) ha impulsado la emigración de sus ciudadanos, principalmente, hacia países de la región (Gabbert y Martines, 2017). A diciembre de 2022, cerca de 7,18 millones de personas, en calidad de refugiados y migrantes (excluyendo a solicitantes de asilo), han emigrado, siendo Colombia (2,5 millones), Perú (1,5 millones) y Ecuador (502 000) los principales destinos (R4V, 2023). Entre 2015 y 2019 se registraron los picos más altos de llegadas de esta población a Ecuador, aumentando de 106,4 mil a 955,6 mil personas. Sin embargo, después de 2020, estos números disminuyeron (Ministerio del Interior y OIM Migraciones, 2022). A junio de 2023, se contabilizaron 474,9 mil venezolanos en Ecuador (R4V, 2023).

Se cuenta con información sobre el perfil sociodemográfico de esta población: el 51,2 % corresponde a mujeres, el 82,3 % a personas solteras, el 44 % tiene entre 25-35 años y el 32,1 % entre 36-55 años (Ministerio del Interior y OIM Migraciones, 2022). En relación con la estructura del hogar y la vivienda, el 7,6 % tiene hijos nacidos en Ecuador y el 55,9 % de los hogares incluye al menos un menor de edad. “De manera desagregada [...] la prevalencia de personas que tienen hijos/as nacidos en el país es considerablemente mayor para las personas jóvenes” y la

prevalencia de mujeres venezolanas que asisten a un centro de salud por cualquier circunstancia es mayor que la de los hombres, siendo del 53,7 % frente al 43,9 % (*Ibid.*, p. 18). Según Plan Internacional (2021), desde un enfoque de género, las mujeres venezolanas se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad comparadas con los hombres, experimentando mayor abuso, discriminación y violencia en Ecuador.

No obstante, es necesario seguir problematizando el comportamiento migratorio y perfil de esta población para evaluar tendencias, identificar brechas y necesidades, así como para diseñar políticas públicas basadas en evidencia. Esto es fundamental dado que la crisis migratoria extiende la vulnerabilidad socioeconómica y las necesidades de atención, requiriendo la intervención del Estado en áreas como salud pública, educación, entre otros. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) ya lo señalaba: es imprescindible “reforzar la elaboración de políticas basadas en datos y derechos humanos y el discurso público sobre la migración”. En Ecuador, por ejemplo, aún no se ha problematizado en el análisis de las métricas que relacionan el saldo migratorio con indicadores como los nacimientos, defunciones y egresos hospitalarios de esta población, a pesar de que los datos están disponibles desde el INEC.

Por ello, contar con indicadores permitiría conocer el tipo de vulneración y los derechos que no se reconocen a esta población, y servirían de insumo para el diseño de políticas. “Sin evidencia empírica, conocimiento y ciencia aplicada, las evaluaciones no resultan efectivas” (Corporación Andina de Fomento, 2016, primer párrafo). Las políticas públicas basadas en evidencia son aquellas diseñadas con métodos que producen información verificable, obtenida de procesos sistemáticos y fuentes fiables (Bracho, 2010, Sutcliffe y Court, 2006; Chaverri y Arguedas, 2020). Por otro lado, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son aquellas que generan “[...] impactos concretos en el goce y ejercicio de estos derechos [...] con garantías de igualdad y justicia sobre el fundamento inherente de la dignidad humana”, es decir, están apegadas a estándares interamericanos y motivadas por la prevención, no repetición de la violencia, la igualdad en el trato y la no discriminación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Por lo expuesto, en este artículo se analiza cómo el saldo migratorio afecta los indicadores demográficos de nacimientos, defunciones y morbilidad de la población venezolana migrante en Ecuador, mediante un modelo econométrico de series de tiempo entre 2015 y 2022. El objetivo es cuantificar estos resultados y proponerlos como elementos para el diseño de políticas basadas en evidencia y con enfoque en derechos humanos. El período escogido obedece a que el incremento registrado de arribos de población venezolana a Ecuador consta desde 2015 y a la disponibilidad de bases de datos de acceso público hasta 2022 al momento de esta investigación. Cabe indicar que, debido a la ausencia de una base de datos pública específica sobre la población venezolana en Ecuador, se utilizó como *proxy* del volumen de migrantes de nacionalidad venezolana el saldo

migratorio acumulado, que se calcula a partir de las estadísticas de registro migratorio del INEC.

Según el INEC (2023a, p. 24), el saldo migratorio es el resultado de la diferencia entre los movimientos de entradas y salidas internacionales. Si el saldo es negativo, entonces se registran más salidas que entradas; si es positivo, indica lo contrario. En Ecuador, el saldo migratorio de la población venezolana acumulado entre 2015 y 2019 fue cercano a los 370 000 movimientos, lo cual representa un *proxy* del total de personas venezolanas que permanecieron en Ecuador hasta esas fechas. A partir de 2020, los saldos fueron negativos (hubo más salidas que entradas) y, por tanto, el saldo acumulado hasta 2022 se situó en cerca de 340 000 movimientos de personas. Con las restricciones de movilidad impuestas durante la pandemia de la covid-19 y el consecuente cierre de fronteras, un considerable número de personas que se encontraba en el país optó por salir con la intención de retornar a Venezuela o migrar a Colombia, Perú y Estados Unidos (R4V, 2022).

Para dar respuesta al objetivo, este artículo está estructurado en cinco secciones. En la primera parte se exponen las variables y se describen los métodos utilizados, centrados en el modelo de vector autorregresivo estructural; por lo tanto, se trata de una metodología econométrica. Luego, se retoman algunos estudios que han abordado el fenómeno migratorio venezolano en Ecuador en sus distintas dimensiones (políticas migratorias, derechos humanos y vulneración). En la parte tercera se presentan los resultados desde un enfoque descriptivo. Posterior a ello, se discuten los elementos para el diseño de políticas públicas que parten de los insumos encontrados. Por último, se ofrecen las conclusiones y recomendaciones.

2. Metodología

La metodología empleada es de naturaleza cuantitativa y se divide en dos partes: 1) el procesamiento y análisis de información proveniente de los registros de nacimientos, mortalidad y egresos hospitalarios, mediante estadística descriptiva (gráficos y tablas); 2) la elaboración de modelo econométrico de series de tiempo con vectores autorregresivos para medir el impulso-respuesta de las variables de estudio. En la aplicación de ambos métodos se utilizó el *software* Stata versión 16, basándose en registros estadísticos de acceso público de las siguientes fuentes, disponibles en la página web del INEC: 1) Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales (2023a); 2) Registro Estadístico de Nacidos Vivos (2023b); 3) Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios (2023c); 4) Registro Estadístico de Defunciones Generales (2023d). En esta investigación no se consideran las aproximaciones de entradas y salidas por rutas ilegales las cuales, por supuesto, no constan en la data oficial.

Con la información del Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales, que documenta los movimientos en las 36 jefaturas de control migratorio (aéreo, terrestre, marítimo y fluvial) de la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior del Ecuador, se analizó el saldo migratorio de personas venezolanas en Ecuador. En relación con el Registro Estadístico de Nacidos Vivos,

se examinó el número total de nacimientos entre 2015 y 2022, así como las características demográficas de estas madres venezolanas. Se deja constancia que la data del INEC está sujeta a posibles modificaciones, debido a que el registro no se encuentra actualizado, lo cual se debe a que no todos los nacimientos ni defunciones se registran en el año en que ocurren.

A partir del Registro Estadístico de Defunciones Generales, se analizó el total de fallecidos venezolanos y sus características sociodemográficas. Al igual que en el caso anterior, es importante mencionar que la data puede que no se encuentre actualizada en su totalidad. En relación con el Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios, se examinó la cantidad de personas que recibieron atención en centros médicos autorizados con infraestructura y permisos para la hospitalización en Ecuador. El hecho de que solo se cuente con información de centros con capacidad de hospitalización es una limitante, ya que no se cuenta con datos sobre atenciones en establecimientos de salud que no cuentan con estas facilidades.

Para el análisis de los resultados, es importante tener presente varios conceptos. Según el INEC (2023b), un “nacido vivo” se define como el resultado de la expulsión o extracción completa del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que muestra signos de vida, como respiración, después de dicha separación. Por otro lado, un egreso hospitalario es el registro que se tiene de un paciente en el momento en que sale del establecimiento en el que estuvo hospitalizado, ya sea porque el médico le dio de alta, se trasladó a otro establecimiento, por retiro voluntario, falleció u otras razones (INEC, 2023c). Por último, una defunción es la desaparición total y definitiva de todo signo de vida en un momento posterior al nacimiento (INEC, 2023d).

Cómo método de análisis, se empleó un modelo de vectores autorregresivos (VAR). Según Beckett (2013), estos modelos son una extensión de los modelos autorregresivos (AR), en los que una serie temporal se explica por sus valores pasados, conocidos como rezagos.² A diferencia de los modelos AR, los modelos VAR consideran las relaciones entre varias series temporales. El modelo VAR permite diferenciar entre variables endógenas, que son aquellas determinadas por el modelo en el período actual, y variables exógenas, que no lo son. Implementar un VAR implica enlistar las variables endógenas, determinar los rezagos adecuados para el modelo e imponer restricciones en las variables exógenas si es necesario. En síntesis, el VAR contiene ecuaciones simultáneas que son explicadas tanto por sus propios rezagos como por otras variables del modelo.

El modelo VAR permite construir funciones de impulso-respuesta, las cuales recogen la respuesta de las variables del VAR frente a un *shock*. El efecto puede ser inmediato, pero también puede influir en los valores futuros de dicha variable

2 Se define como rezagos a las observaciones de la variable en períodos de tiempo pasados. Por ejemplo, un modelo autorregresivo en el que la variable X se explica por su primer rezago sería: $X_t = \alpha + \beta_1 X_{t-1} + \varepsilon_t$. Al generalizar, se puede expresar por “n” rezagos: $X_t = \alpha + \beta_1 X_{t-1} + \dots + \beta_n X_{t-n} + \varepsilon_t$.

debido al comportamiento dinámico del sistema. La función impulso-respuesta permite entender y cuantificar cómo se propaga y disipa el *shock* (generalmente una variación unitaria) de una variable en las demás variables del sistema. Por ejemplo, permite determinar qué sucedería con la tasa de crecimiento de los nacimientos (en el período actual y períodos futuros) si la tasa de crecimiento del saldo migratorio aumenta en un 1 % (período actual). Por último, con la prueba de causalidad de Granger se puede determinar si, al considerar los valores pasados de una variable, se mejoran las predicciones de otra variable.

Debido a que el modelo VAR requiere que las series de tiempo sean estacionarias, es decir, que no presenten tendencias ni ciclos, y considerando que el período estudiado muestra tendencias de crecimiento y de decrecimiento (2015-2019 y 2020-2022), se optó por utilizar las tasas de crecimiento de cada variable para eliminar las tendencias. La especificación del modelo es la siguiente:

$$A\varepsilon_t = Bv_t$$

Ecuación en la que:

$$A = \begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 \\ a & 1 & 0 & 0 \\ b & 0 & 1 & 0 \\ c & 0 & d & 1 \end{bmatrix}, \varepsilon_t = \begin{bmatrix} \varepsilon_t c_{salm} \\ \varepsilon_t c_{def} \\ \varepsilon_t c_{egr} \\ \varepsilon_t c_{nac} \end{bmatrix}$$

c_{salm} : crecimiento del saldo migratorio acumulado

c_{def} : crecimiento del total de defunciones

c_{def} : crecimiento del total de egresos hospitalarios

c_{nac} : crecimiento del total de nacimientos de niños de madres venezolanas

La matriz A permite imponer restricciones en el modelo VAR, transformándolo en un VAR estructural (SVAR). Las restricciones que se establecen son las siguientes: 1) el saldo migratorio acumulado es influenciado por sí mismo; 2) el saldo migratorio acumulado afecta las defunciones; 3) el saldo migratorio acumulado influye en los egresos hospitalarios; 4) tanto el saldo migratorio acumulado como los egresos hospitalarios afectan a los nacimientos. Como resultado, los nacimientos no tienen efecto sobre las defunciones y viceversa, al igual que los egresos hospitalarios no afectan las defunciones y viceversa. Siguiendo a Becketti (2013), en un modelo VAR convencional se tiene que:

$$\Phi(L)y_t = \varepsilon_t, \Phi(L) \equiv I - \Phi_1 L + \Phi_2 L^2 + \dots + \Phi_p L^p$$

Otra representación es:

$$A(\Phi(L)y_t) = A\varepsilon_t \equiv Bv_t$$

La introducción de la matriz A permite reescribir:

$$Ay_t = A(\Phi_1 y_{t-1} + \Phi_2 y_{t-2} + \dots + \Phi_p y_{t-p}) + Bv_t$$

La función de impulso-respuesta acumulada ortogonalizada se define de la siguiente manera y, a diferencia de la función impulso-respuesta convencional, permite la existencia de efectos contemporáneos, es decir, desde el tiempo 0:

$$COIRF(i, j, K) = \sum_{k=0}^K \xi_{k,ij}$$

Ecuación en la que la secuencia de respuestas, representada por i_{it} ante un *shock* en la j th ecuación, está dada por:

$$\xi_{0,ij}(= pij), \xi_{1,ij}, \xi_{2,ij}, \dots$$

Se optó por utilizar el modelo SVAR ya que, en comparación con un modelo más general como el de mínimos cuadrados ordinarios, este último no cumple con el supuesto de que las observaciones sean independientes e idénticamente distribuidas. Dado que, por la naturaleza del problema, los valores observados de las variables estudiadas dependen de valores pasados, como saldos migratorios, nacimientos, defunciones y egresos hospitalarios, que presentan tendencias marcadas y características propias, incumplir este supuesto impediría inferir la causalidad de manera adecuada. El modelo SVAR solventa este problema al incluir rezagos de las variables y permitir configurar estas relaciones mediante restricciones. Además, la utilización de este modelo estadístico y la estimación de funciones de impulso-respuesta permiten cuantificar qué sucedería con las variables en escenarios futuros. Esta anticipación es crucial para el diseño de políticas basadas en evidencia.

Cabe indicar que en la revisión de literatura no se identificaron artículos que implementen modelos VAR o SVAR con variables similares a las utilizadas en este artículo. No obstante, existen contribuciones que abordan problemas relacionados con la migración utilizando estos modelos, por lo general, enfocados en variables macroeconómicas. Por ejemplo, Ruiz y García (2022) aplicaron un modelo VAR para estudiar la causalidad entre migración y subempleo en Ecuador, relacionando el ingreso trimestral de los migrantes con las tasas de subempleo. En Colombia, Ramírez (2021) utilizó el mismo modelo para estudiar el *shock* migratorio de la población venezolana en el producto interno bruto, los salarios y el consumo, encontrando efectos diferenciados según la calificación de los hogares. Estudios similares que emplean modelos VAR o SVAR también se han realizado en Noruega (Furlanetto y Robstad, 2019) y Francia (d'Albis *et al.*, 2016), vinculando la migración con variables macroeconómicas.

3. Algunos elementos teóricos y de contexto

Desde una perspectiva internacional, la migración implica el traspaso de fronteras nacionales, de una división geográfico-administrativa a otra. La permanencia del migrante en el país de acogida está sujeta a las condiciones y normativa de dicho país (Naciones Unidas, 2018). Según las Naciones Unidas, una migración internacional implica el cambio del país de residencia, “[...] independientemente de

su situación legal o de la naturaleza o el motivo de su desplazamiento [del migrante]” (s/f, cuarto párrafo). No todos los migrantes tienen la intención de permanecer de manera indefinida en el país de destino, ya que sus proyectos están permeados por expectativas y fantasías, hasta que se forma un proyecto de vida más concreto (Giannuzzi, 2018). Por lo tanto, es posible que un migrante resida temporalmente en dos o más países intermedios antes de establecer una permanencia más definitiva.

El flujo y el saldo de migrantes regulares dependen en gran medida de las políticas adoptadas por cada país, que pueden ser receptivas o restrictivas. Estas políticas varían e incluyen requisitos obligatorios como pasaportes, visas y certificados judiciales. Además, eventos como el cierre y apertura de fronteras nacionales durante la pandemia de la covid-19 influyó de manera significativa en el saldo migratorio regional. Ecuador ha implementado políticas en ambas direcciones: por un lado, ha desarrollado una serie de instrumentos que facilitan la estadía temporal de los migrantes, en franca lid con la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), que promueven la ciudadanía universal y la libre movilidad. Por otro lado, entre 2015 y 2019 se implementó políticas restrictivas que incluyeron la obligatoriedad de visa y otros requisitos (Herrera, 2022).

Burbano *et al.* (2019) destacan que, aunque el marco normativo de Ecuador es uno de los más innovadores de la región en cuanto a la protección de los derechos de los migrantes, las acciones del Gobierno del expresidente Moreno, influenciadas por un enfoque securitista, contravinieron lo establecido en la LOMH al disponer la obligatoriedad del pasaporte que, luego de la solicitud de medidas cautelares para la anulación de dicha medida, resultó en la petición del certificado de validez de la cédula de identidad. Este retroceso puso en desventaja el enfoque de derechos frente a un modelo restrictivo en el que acceder a la residencia fue más bien un obstáculo (Barbieri *et al.*, 2020). Esta fue una acción premeditada para “empujar” a la población venezolana fuera de Ecuador (Beyers y Nicholls, 2020).

Más recientemente, durante la presidencia de Lasso, se retomó la senda garantista. Su Gobierno implementó un proceso de regularización para los migrantes presentes en el país mediante la Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos. Sin embargo, la población que ingresó por pasos fronterizos clandestinos no pudo regularizar su estatus con esta política (Herrera, 2022). Además, se elaboró la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2021-2025, la cual propone políticas públicas y cuenta con el apoyo de organismos internacionales, bajo un enfoque de derechos humanos, interseccionalidad, género y movilidad. Sin desconocer otros factores de contexto, el saldo y flujo migratorio de personas venezolanas en Ecuador está determinado, sobre todo, por el enfoque de las políticas migratorias que privilegian el control fronterizo y la selección de las personas que ingresan al país.

[...] desde 2014 en su diseño primó la agenda de la población inmigrante, en consonancia con una perspectiva orientada al control de las fronteras y la migración selectiva. El incremento de la migración venezolana a partir de 2017, así como la pandemia de la COVID-19, acentuaron esa tendencia. En consecuencia, el proceso de integración social de la población inmigrante se vio afectado (Herrera, 2022, p. 4).

Las políticas públicas del Estado ecuatoriano apuntan, sobre todo, a la regularización del estatus migratorio. Respecto a esto, Herrera (2022) indicó que la población venezolana que ingresó a Ecuador entre 2010-2016 pudo acceder a una visa de trabajo; no obstante, los elevados costos y la variedad de requisitos fueron un impedimento para su obtención. La visa para profesionales fue otra salida dirigida a personas con “educación superior y suficientes recursos” (*Ibid.*, p. 25). En 2017 se introdujo la visa Unasur, que luego requirió documentos apostillados y el pago de multas por haber superado el límite de tiempo permitido como turistas (Barbieri *et al.*, 2020). En 2019 se estableció la visa de excepción por razones humanitarias y, en 2022, la visa de residencia temporal de excepción. Además de los obstáculos administrativos para su obtención, los migrantes venezolanos enfrentan un problema mucho mayor: el 62 % de ellos no cuenta con papeles que acrediten su permanencia en el país (Agencia EFE, 2022, citado por Herrera, 2022).

La ausencia de estudios que aborden elementos sociodemográficos como los nacimientos, defunciones y egresos hospitalarios de personas venezolanas en Ecuador representa un vacío de información, el cual contrasta con una destacada producción de investigaciones sobre empleo, criminalidad, salud pública y discriminación. De manera específica, Estos dos últimos ámbitos proporcionan información sobre las condiciones de vulnerabilidad de dicha población. Altamirano y Torres (2021) y Ramírez *et al.* (2019) analizaron cómo los diarios de circulación nacional y las redes sociales han fomentado prejuicios y estereotipos discriminatorios. Según el Grupo Banco Mundial (2020), estos prejuicios han aumentado desde 2019, coincidiendo con la implementación de políticas más restrictivas de ingreso al país. Discriminación y xenofobia son un síntoma, según Deardorff (2018), de cómo las comunidades de acogida perciben amenazadas sus condiciones, sustento y medios de vida.

La xenofobia incide en el acceso a los servicios de salud. Así, el 22 % de venezolanos prefiere automedicarse o no hacer nada frente a una enfermedad o un accidente, por “[...] el miedo o falta de confianza en los médicos, así como la discriminación o maltrato del personal de salud” (Grupo Banco Mundial, 2020, p. 106). Esto exacerba las condiciones de salud y prevención, de manera especial, en mujeres venezolanas, quienes están más expuestas en materia de salud sexual y reproductiva. “Entre 2012 y 2016, hubo un incremento del 66 por ciento de muertes maternas vinculadas a complicaciones en los embarazos a raíz de infecciones, presión alta, hemorragias y la imposibilidad de un tratamiento adecuado” (*Ibid.*, p. 40).

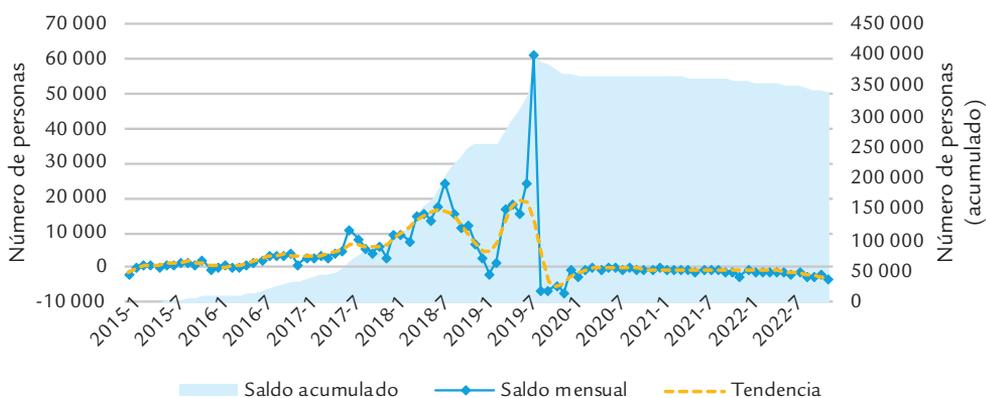
A propósito de esto, Zaman *et al.* (2024) analizaron los microrrelatos de mujeres migrantes y refugiadas embarazadas radicadas en Brasil, Ecuador y Perú, y encontraron que la xenofobia se manifiesta mediante el trato hostil del personal de salud y la violencia por parte de las autoridades en varios niveles: sexual, física y psicológica. Por otro lado, Gallo *et al.* (2019) observaron que entre el 9 y el 14 % de la población migrante padece enfermedades no transmisibles, como diabetes, asma, artritis y desnutrición. Además, se registran tasas de depresión y estrés post-traumático. Esta población enfrenta múltiples retos y desafíos, exacerbados por la falta de acceso a servicios y atención médica durante su tránsito y en los países de destino. Avances en atención médica, centros de salud y el acceso a escuelas y universidades habría que problematizarlos, considerando factores de riesgo como la desnutrición, el trabajo infantil, embarazo adolescente, entre otros.

4. Resultados

Basado en los cálculos de los Registros de Entradas y Salidas Internacionales (INEC, 2023a), el saldo migratorio anual (diferencia entre entradas y salidas) de la población venezolana en Ecuador mantuvo un promedio de 3000 movimientos hasta antes de 2015. Este flujo experimentó un crecimiento sostenido hasta 2019, sin embargo, las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras dejaron por resultado a familias varadas que no pudieron culminar su viaje (De La Hoz y Castro, 2020). El saldo migratorio acumulado llegó a su pico más alto en agosto de 2019 con cerca de 395 000 movimientos. Desde septiembre de 2019 hasta diciembre de 2022 el saldo fue negativo, con alrededor de 55 000 movimientos, indicando que más personas venezolanas salieron de Ecuador que las que entraron. Así, el saldo acumulado entre 2015 y 2022 fue de cerca de 340 000 movimientos.

Gráfico 1

Saldo migratorio mensual y acumulado de la población venezolana en Ecuador, 2015-2022



Fuente: INEC, Registro de Entradas y Salidas Internacionales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.

Nota: para la tendencia se utilizó filtro no lineal.

Entre 2015 y 2022, el 47,6 % del total de ingresos a Ecuador fueron ciudadanas venezolanas. Esta cifra fue menor en 2017, con un 42,4 %, y mayor en 2020, alcanzando un 52,0 %. En el período de 2016 a 2019, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que ingresaron superó el 10 % del total, alcanzando un pico del 28,4 % en 2019, mientras que en 2022 disminuyó a 5,2 %. El porcentaje de personas de 19 a 29 años ha disminuido desde un 42,3 % en 2017 hasta un 16,4 % en 2022, lo cual contrasta con el aumento en el ingreso de personas de 30 años o más, que pasó del 39,1 % en 2019 al 76,2 % en 2022.

En 2015, solo 15 de cada 100 personas venezolanas ingresaron a Ecuador por vía terrestre; en años anteriores la prevalencia había sido por vía aérea. Entre 2017 y 2019, períodos en los que los saldos migratorios fueron positivos, el ingreso se realizó principalmente por vía terrestre, con porcentajes del 82,5 %, 95,4 % y 93,3 %, de forma respectiva, desde Colombia como país de procedencia. En contraste, entre 2015-2016 la mayoría provenía de Venezuela. Estos cambios pueden estar asociados con el incremento de las tarifas de tiquetes aéreos (Marroquín, 2017), así como con el perfil socio-económico de los migrantes, quienes entre 2016 y 2018 pertenecían, en su mayoría, a la clase media, mientras que a partir de 2019 predominaron individuos de sectores más pobres (Herrera 2022). La tabla 1 resume algunos de estos elementos.

Tabla 1
Características de migrantes venezolanas que entraron a Ecuador, 2015-2022

Característica	Años (valores expresados en %)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mujer	47,8	44,3	42,4	44,9	50,6	52,0	50,8	48,4
Edad 0-18	8,9	11,8	12,3	16,3	28,4	5,4	6,0	5,2
Edad 19-29	23,8	31,6	42,3	39,5	32,5	24,7	17,8	16,4
Edad 30 o más	67,3	56,6	45,4	44,1	39,1	69,9	76,2	78,5
Vía terrestre	14,6	35,8	82,5	95,4	93,3	34,0	3,2	20,5
Procedencia -Colombia	17,1	33,9	81,1	89,9	85,0	42,4	21,6	38,3
Procedencia -Venezuela	70,9	50,4	11,2	2,7	3,5	28,0	29,7	25,9

Fuente: INEC, Registro de Entradas y Salidas Internacionales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.

De igual modo, el Registro Estadístico de Nacidos Vivo, el Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios y el Registro Estadístico de Defunciones Generales revelan que las provincias de Pichincha y Guayas concentran en conjunto el 60,2 % del total de nacimientos de infantes de madres venezolanas, el 55,7 % de egresos hospitalarios y el 67,9 % de defunciones. Las provincias de Manabí, El Oro, Azuay, Imbabura, Los Ríos, Santo Domingo y Tungurahua siguen en la lista, con menos del 10 % en los tres indicadores. En las provincias del sur y oriente, el porcentaje

de nacimientos se ubica por debajo del 1 %, al igual que los egresos hospitalarios y defunciones. En Galápagos, por ejemplo, el porcentaje es del 0,0 %.

Tabla 2

Provincia de residencia de las madres venezolanas, de egresos y fallecidos venezolanos, 2015-2022

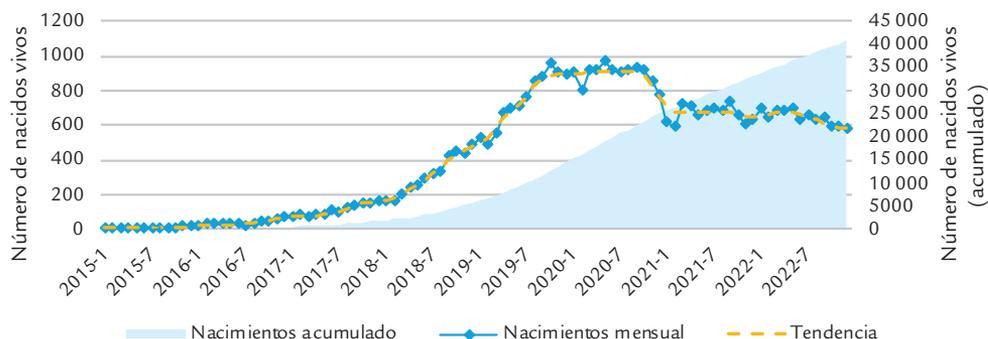
Provincia	Total, nacimientos	Porcentaje (%)	Total, egresos hospitalarios	Porcentaje (%)	Total, defunciones	Porcentaje (%)
Pichincha	13 558	33,3	23 232	35,0	959	40,6
Guayas	10 948	26,9	14 709	22,1	646	27,3
Manabí	2981	7,3	3927	5,9	147	6,2
El Oro	2265	5,6	3723	5,6	89	3,8
Azuay	1394	3,4	2471	3,7	98	4,1
Imbabura	1385	3,4	2872	4,3	61	2,6
Los Ríos	1175	2,9	1742	2,6	35	1,5
Santo Domingo	1162	2,9	1483	2,2	47	2,0
Tungurahua	1143	2,8	2384	3,6	50	2,1
Carchi	710	1,7	1957	2,9	45	1,9
Esmeraldas	645	1,6	1007	1,5	29	1,2
Santa Elena	637	1,6	1231	1,9	31	1,3
Chimborazo	484	1,2	1142	1,7	28	1,2
Sucumbíos	477	1,2	994	1,5	25	1,1
Cotopaxi	423	1,0	771	1,2	20	0,8
Cañar	335	0,8	684	1,0	16	0,7
Orellana	268	0,7	391	0,6	11	0,5
Loja	248	0,6	515	0,8	9	0,4
Pastaza	115	0,3	346	0,5	5	0,2
Morona Santiago	109	0,3	283	0,4	2	0,1
Napo	80	0,2	227	0,3	6	0,3
Bolívar	77	0,2	151	0,2	1	0,0
Zamora Chinchipe	75	0,2	164	0,2	3	0,1
Galápagos	8	0,0	8	0,0	0	0,0
Total	40 702	100,0 %	66,414	100,0 %	2,363	100,0 %

Fuente: INEC, Registro estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales, 2015-2022. INEC, Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios, 2015-2022. INEC, Registro Estadístico de Defunciones Generales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores. Nota: la tabla está ordenada en función de los nacimientos de infantes de madres con nacionalidad venezolana. No se incluyen zonas no delimitadas.

En 2015 el número de nacimientos en establecimientos de salud no superó los 13 casos por mes. Sin embargo, en 2016, esta cifra aumentó a 75 casos por mes, debido a la mayor presencia de la población venezolana, resultado del saldo migratorio acumulado. En mayo de 2020 se registraron 964 nacimientos, pero durante ese mismo año se observó una tendencia decreciente en los nacimientos, lo cual se relaciona con los flujos de salida de la población venezolana. Si se compara las cifras, el número de nacidos vivos en 2022 fue aproximadamente 84 veces mayor en relación con 2015.

Gráfico 2

Nacimientos de infantes de madres con nacionalidad venezolana en Ecuador 2015-2022



Fuente: INEC, Registro estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores. Nota: para la tendencia se utilizó filtro no lineal.

Del total de mujeres venezolanas que tuvieron hijos en Ecuador, el porcentaje de madres solteras aumentó de 19,6 % en 2015 a 60,5 % en 2022, lo que representa un triplicamiento del porcentaje. En contraste, el porcentaje de mujeres casadas se redujo en casi nueve veces. Además, el porcentaje de madres adolescentes de menos de 18 años se incrementó casi 6 veces, pasando de 1,1 % en 2015 a 6,3 % en 2022. De manera similar, el porcentaje de madres entre 18 y 29 años aumentó de 56,5 en 2015 a 74,1 % en 2019, para luego disminuir a 67,0 % en 2022. En 2015, cerca de la mitad de las madres venezolanas tuvieron su parto en establecimientos del Ministerio de Salud; desde 2018, esta cifra ha superado el 80 % y se ha mantenido hasta 2022. De forma adicional, 1 de cada 10 bebés presenta bajo peso al nacer, un porcentaje que es mayor si se compara con la prevalencia de infantes de madres ecuatorianas.³

Tabla 3

Características de las madres con nacionalidad venezolana de los nacidos vivos en Ecuador 2015-2022 (% del total de cada año)

Característica	Años (valores expresados en %)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Soltera	19,6	17,6	24,7	37,9	48,9	51,8	55,6	60,5
Casada	51,1	48,3	35,6	22,0	11,0	7,9	8,1	6,8
Edad < 18	1,1	1,2	1,8	3,2	4,9	4,6	4,7	6,3
Edad 18-29	56,5	57,0	66,6	69,7	74,1	71,9	68,1	67,0
Parto en establecimiento del Ministerio de Salud	59,8	69,5	79,1	84,0	88,9	87,3	85,0	83,2
Bajo peso al nacer	7,6	12,9	14,4	13,8	12,6	11,6	11,5	11,8

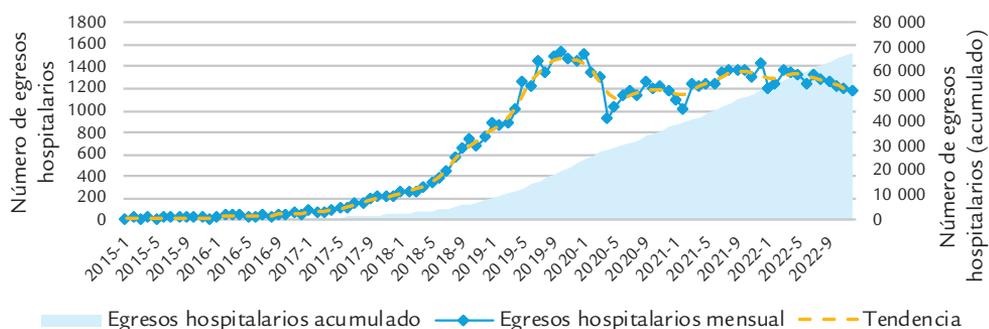
Fuente: INEC, Registro estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.

3 En 2015 del 10,2 %; 2016 con 9,9 %; 2017 con 10,0 %; 2018 con 9,7 %; 2019 con 9,9 %; 2020 con 9,6 %; 2021 con 9,8 % y 2022 con 10,4 %.

Los egresos hospitalarios (atenciones con o sin hospitalización) de personas venezolanas en establecimientos de salud de Ecuador muestran una tendencia pronunciada, en especial desde 2017. En octubre de 2019 se registró el mayor número de egresos hospitalarios. Sin embargo, en mayo de 2020 las atenciones disminuyeron debido a que la crisis sanitaria por covid-19 priorizó los recursos públicos para atender a pacientes con este virus. Factores como el desarrollo de la telemedicina y el distanciamiento social también pudieron haber incidido en la decisión de evitar traslados a hospitales públicos. En todo caso, el total de egresos hospitalarios de 2022 es 52 veces mayor que los registrados en 2015.

Gráfico 3

Egresos hospitalarios de personas con nacionalidad venezolana en Ecuador, 2015-2022



Fuente: INEC, Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios, 2015-2022. Elaboración propia de los autores. Nota: para la tendencia se utilizó filtro no lineal.

En la tabla 4 se presentan los egresos hospitalarios para todas las atenciones, así como para aquellas que excluyen embarazo, parto y puerperio. Esta diferenciación es necesaria porque la mayoría de los egresos hospitalarios corresponden a atenciones por parto (OIM, 2023), lo que resulta en una mayor proporción de mujeres afectadas. Al excluir estas condiciones, es posible identificar características demográficas tanto de hombres como de mujeres en otros tipos de atenciones distintas al embarazo, parto y puerperio. Las atenciones, como en la mayoría de los egresos hospitalarios, se concentran en las mujeres (más del 75,0 % en cada año a partir de 2018). Una investigación de la OIM (2023, p. 25) apunta a lo mismo en relación con la consulta externa: “Los registros tienen una proporción de 2:1 comparando mujeres versus hombres, con un comportamiento hacia el incremento en las mujeres y una situación contraria en los hombres”.

El peso relativo de los egresos hospitalarios que no son de mujeres varía entre el 35,7 % y 54,6 %. De acuerdo con los grupos de edad, la mayor prevalencia se da en personas adultas entre 19 y 64 años. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes a quienes se atendió y presentaron un egreso hospitalario por motivos distintos al embarazo varía en cerca del 20 % del total, aunque en 2019 llegó a casi el 30 %. Esto indica que los jóvenes y los niños son un grupo prioritario de atención. El porcentaje de atenciones en establecimientos del sector público se ha incrementado del 35,4 % en 2015 al 85,6 % en 2022.

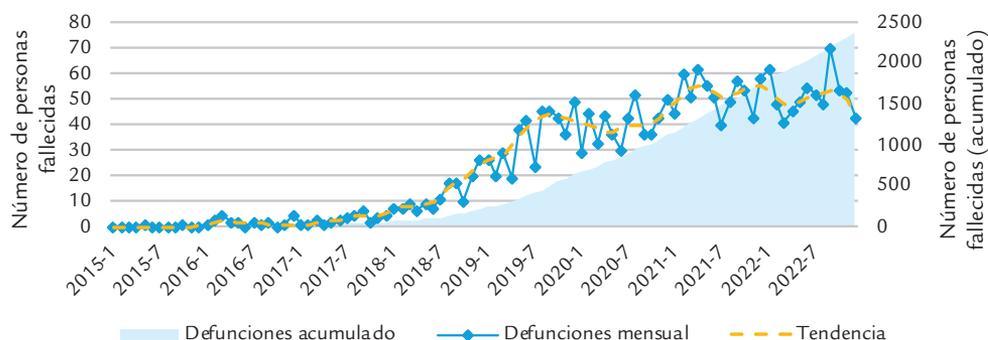
Tabla 4
Características de egresos hospitalarios de personas venezolanas en Ecuador, 2015-2022

Característica	Años (valores expresados en %)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Todas las atenciones								
Mujer	67,4	76,9	74,7	76,2	79,2	83,1	77,7	75,8
Edad <=18	13,8	11,6	10,5	15,9	18,9	14,6	16,4	17,2
Edad 19-64	78,6	84,7	87,2	82,0	79,0	83,3	80,9	79,9
Edad > 64	7,6	3,7	2,3	2,1	2,1	2,1	2,7	2,9
Sector público	35,4	61,6	76,0	86,9	90,6	90,6	88,5	85,6
Se excluye atenciones de embarazo, parto y puerperio								
Peso relativo egresos distintos de embarazo	54,6	46,6	46,8	45,9	42,9	35,7	46,7	52,3
Mujer	59,8	49,6	54,2	51,9	48,6	47,3	47,7	46,3
Edad <=18	20,8	22,4	18,4	26,9	29,9	24,1	22,8	22,6
Edad 19-64	65,4	69,7	76,6	68,4	65,2	69,9	71,5	71,8
Edad > 64	13,8	7,8	5,0	4,7	4,9	5,9	5,7	5,6
Sector público	22,0	49,2	65,4	81,0	84,6	84,4	82,4	79,5

Fuente: INEC, Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.

En cuanto al total de defunciones, este ha crecido en menor medida en comparación con otros indicadores. Por ejemplo, en 2015 se registraron 2 defunciones, mientras que en 2016 fueron 24 y en 2022 ascendieron a cerca de 621, lo que representa un aumento de 26 veces. Se observa una tendencia creciente en las defunciones desde finales de 2017, que se ha suavizado a partir de finales de 2020. La combinación de un saldo migratorio creciente y un número significativo de nacimientos en comparación con las defunciones ha resultado en un crecimiento de la población venezolana radicada en Ecuador.

Gráfico 4
Defunciones de personas con nacionalidad venezolana en Ecuador, 2015-2022



Fuente: INEC, Registro Estadístico de Defunciones Generales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.
Nota: para la tendencia se utilizó filtro no lineal.

En la tabla 5 se muestra el porcentaje de mujeres venezolanas y su rango etario al momento de su fallecimiento. En 2015 no se registró ninguna defunción de mujeres, pero este porcentaje casi se duplicó entre 2016 y 2022. En 2019 se observó una alta prevalencia de fallecimientos entre niños, niñas y adolescentes en comparación con los años anteriores y posteriores. Los porcentajes de defunciones de personas entre 30 y 64 años han incrementado desde 2017, mientras que ha disminuido para mujeres de 19 y 29 años. Además, las causas de fallecimiento (por accidentes, lesiones autoinfligidas, agresiones y eventos de intención no determinada, entre otros) son relativamente altas en comparación con la prevalencia de estos tipos de fallecimientos en ecuatorianos.⁴ Esto podría ser un indicador de los escenarios de violencia a los que están expuestas las personas venezolanas.

Tabla 5
Características de personas venezolanas que fallecieron en Ecuador, 2015-2022

Característica	Años (valores expresados en %)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mujer	0	25,0	26,3	32,7	44,0	42,1	43,0	41,5
Edad <= 18	0	4,2	8,0	5,3	9,8	4,0	5,1	6,2
Edad 19-29	0	25,0	44,7	27,5	17,1	18,5	16,9	23,8
Edad 30-64	100	37,5	36,8	51,6	52,1	53,1	57,7	52,5
Edad > 64	0	33,3	10,5	15,0	19,3	24,2	20,3	17,4
Causas externas de morbilidad y de mortalidad	0	16,7	28,9	33,3	27,9	20,0	21,7	33,7

Fuente: INEC, Registro Estadístico de Defunciones Generales, 2015-2022. Elaboración propia de los autores.

Los resultados de las funciones impulso-respuesta, presentados a continuación, se obtuvieron utilizando funciones ortogonalizadas. A diferencia de las genéricas, estas consideran posibles efectos contemporáneos; es decir, la respuesta a los *shocks* puede ocurrir desde el período 0. En particular, el *shock* en la tasa de crecimiento del saldo migratorio acumulado a diciembre de 2022 afecta el crecimiento de los nacimientos en ese mismo mes y los subsiguientes. Esto sugiere que el *shock* es replicable y permite determinar nuevos escenarios a partir de los existentes. Se puede estimar, a partir de los hallazgos de 2015-2022, la presión que tendrá el sistema de salud pública a futuro y los recursos que serán necesarios para satisfacer la demanda y garantizar los derechos de la población migrante venezolana.

Un *shock* positivo en la tasa de crecimiento del saldo migratorio acumulado conduce a un aumento acumulado de 0,05 desviaciones estándar en la tasa de crecimiento de los nacimientos durante 12 meses. El impacto de las tasas de crecimiento del saldo migratorio acumulado en los egresos hospitalarios puede llegar a 0,1 desviaciones estándar de la tasa de crecimiento de los egresos hospitalarios

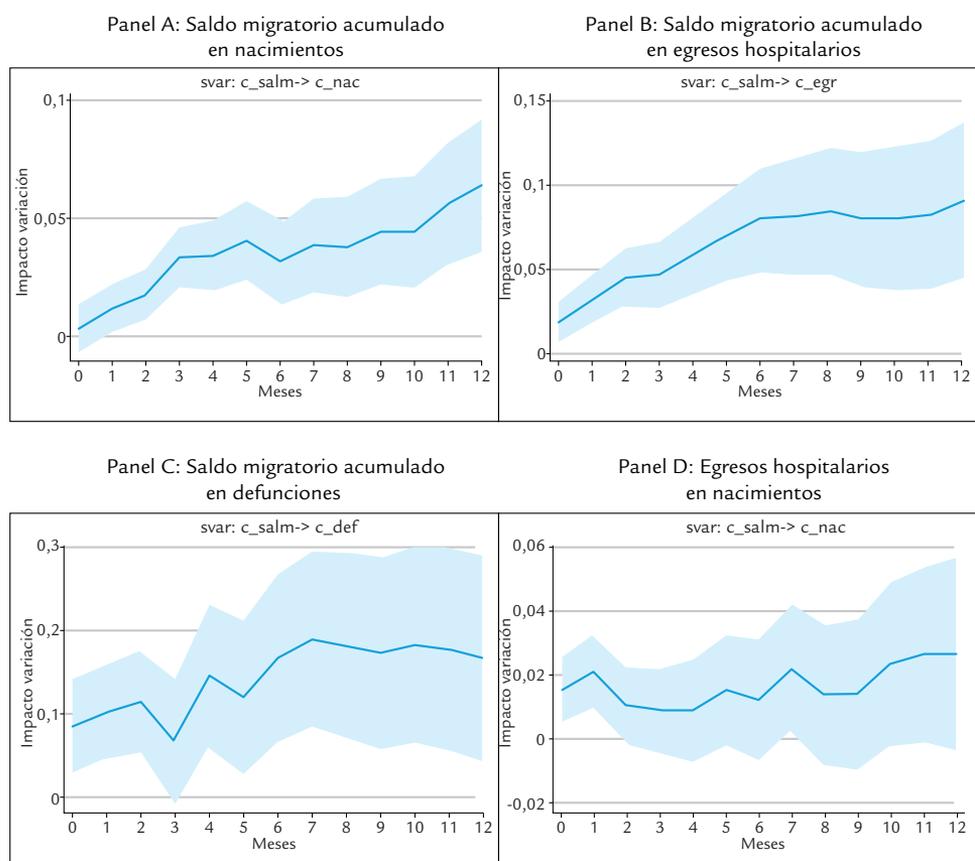
4 En 2015 del 12,5 %; 2016 del 12,8 %; 2017 del 11,2 %; 2018 del 11,8 %; 2019 del 11,9 %; 2020 del 6,8 %; 2021 del 9,2 % y 2022 del 13,7 %.

durante un año. En magnitud, el efecto en la tasa de crecimiento de las defunciones es similar, solo que, a diferencia de los nacimientos y egresos hospitalarios (en los que la respuesta es explosiva y aparenta seguir creciendo más allá de 2022), la respuesta parece estabilizarse en 0,15 desviaciones estándar.

El crecimiento de los egresos hospitalarios en las tasas de crecimiento se ubica en cerca de las 0,02 desviaciones estándar, aunque, si el límite inferior del intervalo de confianza está por debajo del 0,0, esto implica que el efecto puede no ser significativo. Debido a que los resultados están expresados en desviaciones estándar, la interpretación de la magnitud de las respuestas depende de la variabilidad de las series de tiempo. Esto implica que, en situaciones en las que las tasas de crecimiento varíen de manera considerable, los *shocks* esperados también serán más fuertes en magnitud.

Gráfico 5

Resultados de modelos impulso-respuesta acumulado modelo VAR estructural, 2015-2022



Fuente: elaboración propia de los autores.

Para esta estimación, se consideró las tasas de crecimiento en el lapso de enero de 2015 a diciembre de 2022. En la selección de criterio de rezagos, a partir del comando VARSOC en Stata, con un número máximo de rezagos igual a 12, los criterios LR, FPE, AIC y HQIC indicaron que el número óptimo de rezagos debe ser igual a 12. Únicamente el criterio SBIC señaló como número óptimo 3 rezagos. Bajo estas consideraciones se seleccionó 12 meses para los rezagos, por tanto, el modelo estima desde febrero de 2016, porque considera los meses de 2015 como valores iniciales de los rezagos. El modelo indica que las tasas de crecimiento del saldo migratorio acumulado durante los meses del último año afectan a los valores mensuales de los indicadores estudiados. Además, para enero de 2015 no se cuenta con tasa de crecimiento, dado que el análisis comienza justamente en ese mes. En consecuencia, el modelo VAR estructural considera un total de 83 períodos.⁵

En la tabla 6 se presentan los resultados de la estimación de la matriz A descrita en la metodología. Esta matriz impone las restricciones del modelo VAR estructural. Al comparar el valor estimado con el error estándar (número que consta en paréntesis) se observa que, para todos los coeficientes, exceptuando aquel que relaciona el crecimiento de los nacimientos con el crecimiento del saldo migratorio acumulado, se tiene resultados significativos al 95 % de confianza. Debido a que los elementos fuera de la diagonal de la matriz A contienen el negativo de los efectos contemporáneos reales, los efectos estimados son positivos. Para la matriz B descrita en la metodología, todas las estimaciones fueron significativas al 99 % de confianza.

Tabla 6

Resultados estimación modelo VAR estructural, febrero de 2015 - diciembre de 2022

Variable	Crecimiento del saldo migratorio acumulado (c_salm)	Crecimiento de las defunciones (c_def)	Crecimiento de los egresos hospitalarios (c_egr)	Crecimiento de los nacimientos (c_nac)
Crecimiento del saldo migratorio acumulado (c_salm)	1	0	0	0
Crecimiento de las defunciones (c_def)	-5,3022 (1,7780)	1	0	0
Crecimiento de los egresos hospitalarios (c_egr)	-1,1422 (0,3947)	0	1	0
Crecimiento de los nacimientos (c_nac)	0,1235 (0,3348)	0	-0,2759 (0,0887)	1

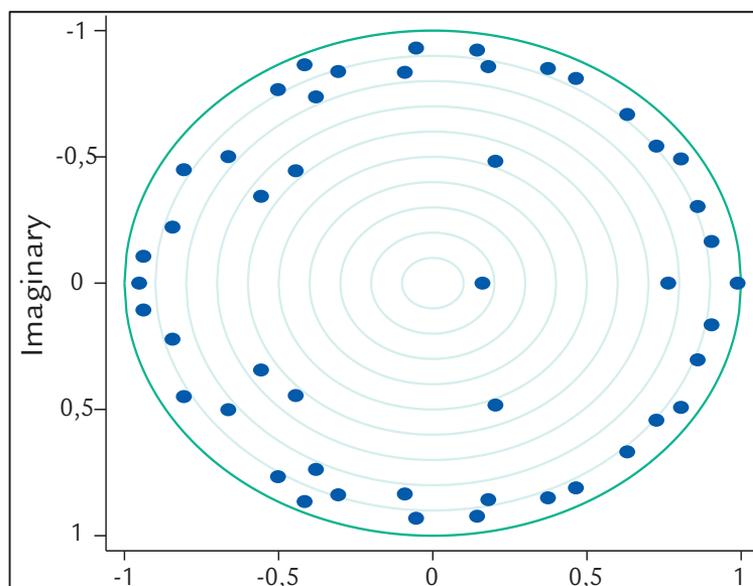
Fuente: elaboración propia de los autores. Nota: Entre paréntesis se incluye el error estándar de la estimación.

5 Entre 2015 y 2022 se tiene un total de 96 meses. Dado que se considera tasas de crecimiento, se tiene un total de 95 períodos. Como se trabajó con 12 rezagos, el número de períodos del modelo resultó en 83.

No se rechaza la hipótesis nula de que cualquier restricción sobreidentificada es válida ($\text{prob Chi} > 0.4$). Esto indica que, pese a que el modelo está sobreidentificado, las restricciones son coherentes, por lo tanto, el modelo tiene una adecuada estructura en su formulación. El valor de R^2 de las ecuaciones es el siguiente: para el modelo de crecimiento del saldo migratorio acumulado es 0,93; crecimiento de las defunciones de 0,84; crecimiento de los egresos hospitalarios 0,86; y crecimiento de los nacimientos 0,92. Los tres modelos de tasas de crecimiento están altamente relacionadas con sus rezagos y otras variables.

Al considerar un modelo VAR en lugar de VAR estructural se realizaron varias pruebas para complementar el análisis. Se partió por identificar si el modelo VAR tiene covarianza estacionaria a partir de Hamilton (1994) y Lütkepohl (2005). Esto indica que cada variable tiene dos primeros momentos que existen y son independientes en el tiempo, condición necesaria para el modelo. Todos los valores propios estimados están dentro del círculo unitario, por lo tanto, se cumple la condición de estabilidad en el VAR. Aunque algunos valores propios se encuentran cerca del límite, esto sugiere que es posible que algunas perturbaciones no desaparezcan rápidamente.

Gráfico 6
Raíces de la matriz para identificar condición de estabilidad



Fuente: elaboración propia de los autores.

Luego, al analizar la autocorrelación de los residuos del modelo VAR por la prueba de Johansen (1995), no se puede rechazar la hipótesis nula de que no existe autocorrelación de los residuos. Respecto a la prueba de normalidad de los residuos de Lütkepohl (2005), considerando la prueba de Kurtosis, para el modelo

de crecimiento del saldo migratorio y crecimiento de los egresos hospitalarios, se rechaza la hipótesis nula de que las perturbaciones se distribuyen de manera normal al 95 % de confianza. En cambio, para el modelo de crecimiento de los nacimientos y defunciones no se rechaza la hipótesis nula. Esto puede indicar una especificación inadecuada del modelo, aunque es preciso mencionar que las especificaciones se restringieron con el modelo estructural.

Por último, se realizó la prueba de causalidad de Granger, siguiendo a Hamilton (1994) y Lütkepohl (2005). En las relaciones estudiadas de interés de la investigación, cuyas funciones impulso-respuesta están ubicadas en el gráfico 6, en todas se rechaza la hipótesis nula de que “no se causan en sentido de Granger”. Es decir, el crecimiento del saldo migratorio acumulado sí causa en sentido de Granger el crecimiento de los nacimientos, de las defunciones y de los egresos hospitalarios.

5. Elementos para el diseño de políticas públicas

Se propone que el diseño de la política pública para la población venezolana en Ecuador tenga dos elementos: uno basado en derechos humanos y otro en evidencia. El primer enfoque debe partir por el fortalecimiento del sistema de salud pública, de las atenciones médicas y, de manera especial, del sistema de atención por embarazos, partos y puerperio, sobre la base de principios como la universalidad y no discriminación. Este tipo de atención en los centros hospitalarios de Ecuador es el más prevalente entre la población migrante venezolana. En Ecuador hay presión sobre nacimientos y egresos hospitalarios, utilización del sistema de salud público y prevalencia de fallecimientos de migrantes venezolanos por situaciones externas que sugieren contextos de violencia. Es allí que la política pública debe centrarse.

Las políticas públicas deben construirse sobre la base de aquellas necesidades, derechos y dignidad de cada migrante, partiendo de que el porcentaje de atenciones en los establecimientos de salud en el sector público ha aumentado a 2022. Además, es probable, conforme a la evidencia, que siga en incremento. Por otro lado, el diseño de políticas debe tener por población objetiva a mujeres, niños y adolescentes, de manera especial, en las provincias de Pichincha y Guayas, donde se concentran más de la mitad de nacimientos y egresos hospitalarios del país. La evidencia apunta a que son las mujeres venezolanas quienes más utilizan los servicios del sistema de salud pública, con el 75 % de consultas/hospitalizaciones, frente a sus pares hombres. Esta cifra pudiera ser mayor si se tiene presente, según algunos estudios, que parte de la población venezolana no acude a centros médicos y hospitalarios por temor a ser rechazados y discriminados, tal como ha ocurrido en el sistema educativo y en el de protección.

Además, las mujeres venezolanas, que conforman el 47 % del total de población migrante, y los menores de edad, con el 11,0 % entre 2015 y 2022, “[...] son un grupo al cual las situaciones de pobreza y de vulnerabilidad afectan de manera diferente que al resto de la población” (Grupo Banco Mundial, 2022, p. 51). La

política también debe ser sectorial: es necesario enfocarse en la prevención del embarazo adolescente, cuya incidencia ha aumentado del 1,1 % al 6,3 % y en la población joven del 56,5 % al 74,1 %. Asimismo, debe apuntar al fortalecimiento de la nutrición antes, durante y después de esta etapa, y procurar un apoyo integral a madres venezolanas.

Conforme a la evidencia recabada durante la investigación se retoman las siguientes líneas de acción:

- El alto flujo de ingresos y saldo migratorio acumulado, en especial, de población joven y adulta, han resultado en un incremento de los nacimientos de infantes de madres venezolanas. El diseño de la política debe procurar la salud materno-infantil con acceso a controles prenatales, atención durante el parto y posparto, junto con apoyo financiero a madres que son cabeza de hogar.
- Se registra evidencia de un alto ingreso a Ecuador de niños, niñas y adolescentes venezolanos, además de un alto porcentaje de madres adolescentes cuyos partos se realizaron en establecimientos del Ministerio de Salud. Se requiere que el diseño de la política pública garantice el acceso al sistema de guarderías y educación infantil, junto con el acceso a servicios de salud que incluyan salud sexual y reproductiva, servicios psicológicos, sin discriminación.
- Debido a que un número importante de recién nacidos de madres venezolanas presenta bajo peso al nacer, debe fortalecerse el consumo de alimentos ricos en hierro, ácido fólico y otros nutrientes adecuados durante el embarazo y lactancia. El Estado no ha asegurado alimentos nutritivos para mujeres embarazadas.
- Asimismo, la población joven se encuentra menos asociada con las defunciones, mientras que los fallecimientos de personas entre 30 y 64 años se han incrementado. Este dato puede dar luces sobre cómo ejercer la vigilancia epidemiológica y planificar el acceso a servicios de salud cuando la población migrante envejezca, pues esta requiere de pronósticos y de cuidados en enfermedades altamente prevalentes en adultos mayores.
- Existe una alta prevalencia de fallecimientos debido a situaciones externas que pueden estar relacionadas con situaciones de violencia, aunque esta investigación no indagó dichos contextos.

6. Conclusiones

Los resultados del modelo econométrico implementado en esta investigación evidencian que el aumento del saldo migratorio de personas venezolanas que ingresaron a Ecuador entre 2015 y 2022 ejerce una presión particular sobre los nacimientos (crecimiento de la población) y los egresos hospitalarios (atenciones durante el embarazo, parto, puerperio y enfermedades), con relaciones que han sido explosivas durante y, potencialmente, más allá de este período. Además, el crecimiento del saldo migratorio acumulado causa, en el sentido de Granger, el aumento de los nacimientos, las defunciones y los egresos hospitalarios.

Este estudio ha permitido comprender las características sociodemográficas de la población migrante venezolana y cómo ciertas particularidades, como la

edad al momento de ingresar al país y el género, influyen en la dinámica poblacional y, por ende, en las estadísticas vitales. Además, se establece un precedente en la utilización de modelos SVAR para estudiar la migración y las estadísticas de nacimientos, egresos hospitalarios y defunciones, un aspecto poco estudiado en Ecuador y la región. También es posible cuantificar los efectos de la migración desde variables macroeconómicas.

Con este primer acercamiento, utilizando de manera sistemática la información de acceso público en Ecuador, de manera específica, los registros administrativos del INEC, se han identificado las necesidades que enfrenta en materia de salud pública la población venezolana residente y transitoria en el país. Se espera que estos resultados impulsen investigaciones futuras, por ejemplo, utilizando datos del nacido vivo (sexo, semanas de gestación) y de la madre (autoidentificación étnica, nivel de instrucción), información disponible que puede replicarse a nivel de provincias, cantones y parroquias para obtener un análisis más detallado y sectorial. Este enfoque basado en evidencia es fundamental para el diseño de políticas públicas eficientes.

Esta evidencia indica que no solo ha aumentado el saldo migratorio de la población venezolana en Ecuador, sino también la utilización del sistema de salud público y la prevalencia de defunciones bajo circunstancias que sugieren actos de violencia hacia estas personas. Es en estos aspectos en los que debe centrarse la política pública. La migración de personas venezolanas demanda un enfoque estructural que integre los derechos humanos como evidencia empírica. Esto es esencial para asegurar que las políticas no solo sean efectivas, sino que también respeten y promuevan los derechos y la dignidad de los migrantes.

7. Referencias bibliográficas

- Altamirano, G., y Torres-Toukoumidis, Á. (2021). Análisis del discurso xenófobo hacia la migración venezolana en los comentarios de las publicaciones de Facebook pertenecientes a los diarios locales: El Mercurio y El Tiempo. *GIGAPP Estudios*, 8(190-212), 310-325. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/259>
- Barbieri, N., et al. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, 63, 219-233. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/190720>
- Beckett, S. (2013). *Introduction to Time Series Using Stata*. Stata Press.
- Beyers, C., y Nicholls, E. (2020). Government through inaction: The Venezuelan migratory crisis in Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 52(3), 633-657. <https://n9.cl/0ab2o>
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino et al., (comps.) *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*, (pp. 291-319). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

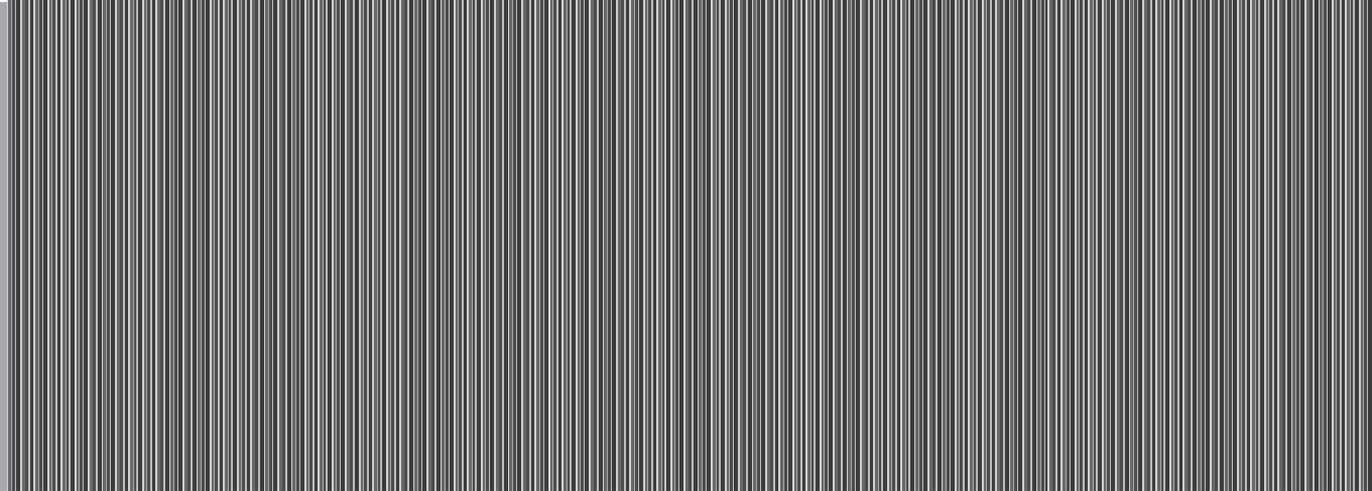
- Burbano, H., *et al.* (2019). La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana. *Revista Facultad de Jurisprudencia*, 121-137. <https://n9.cl/o26dai>
- Chaverri, P., y Arguedas, A. (2020). Evidence Based Public Policies: A review of the concept and its characteristics. *Revista ABRA*, 40(60), 40-67. <https://n9.cl/zoq39>
- Comisión Interamericana de Derechos Humano (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. <https://n9.cl/qt33u>
- Corporación Andina de Fomento (2016). ¿Cómo se relaciona la evidencia científica y las políticas públicas? <https://n9.cl/114o5>
- d'Albis, H., *et al.* (2016). Immigration policy and macroeconomic performance in France. *Annals of Economics and Statistics/Annales d'Économie et de Statistique*, (121/122), 279-308. <https://n9.cl/l2glr8>
- Deardorff, S. (2018). Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants. *World Refugee Council Research Paper Series*, n.º 5. Centre for International Governance Innovation. <https://n9.cl/n5q80>
- De La Hoz, B., y Castro, N. (2020). Asistencia social a migrantes venezolanos durante la pandemia de la COVID-19 en Ecuador. *SUMMA*, (2), 13-26. <https://n9.cl/0tyga>
- Furlanetto, F., & Robstad, Ø. (2019). Immigration and the macroeconomy: Some new empirical evidence. *Review of Economic Dynamics*, 34, 1-19. <https://n9.cl/boif5>
- Gabbert, K., y Martínez, A., (comps.) (2017). *Venezuela desde adentro. Ocho investigaciones para un debate necesario*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gallo, B., *et al.* (2021). A scoping review of non-communicable diseases and maternal and child health needs of Venezuelan migrants in South America. *Journal of Global Health Reports*, 5, e2021045. 10.29392/001c.23621
- Gaspar, D., & Sinatti, G. (2016). Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana. *Migración y Desarrollo*, 14(2), 19-63. <https://n9.cl/dw8ky>
- Giannuzzi, V. (2018). *Proyecto migratorio y estrategias de integración: bangladeses en Roma e italo bangladeses en Londres desde un enfoque narrativo* (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales) del Colegio de la Frontera Norte, Tijuana. <https://n9.cl/3nrv>
- Grupo Banco Mundial (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. <https://n9.cl/pou3g>
- Hamilton, J. (1994). *Time Series Analysis*. Princeton University Press.
- Herrera, G. (2022). Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021. *Serie de Documentos de Política Pública*, n.º 35, 1-47. <https://n9.cl/3znif>
- Johansen, S. (1995). *Likelihood-based inference in cointegrated vector autoregressive models*. OUP Oxford.
- John, M. (2018). Venezuelan economic crisis: crossing Latin American and Caribbean borders. *Migration and Development*, 8(3), 437-447. <https://n9.cl/wr2oi>
- Lütkepohl, H. (2005). *New introduction to multiple time series analysis*. Springer Science & Business Media.

- O'Brien, K., & Leichenko, R. (2007). *Human security, vulnerability and sustainable adaptation*. Human Development Report 2007-2008. PNUD.
- Peñafiel, L. (2020). ¿Migración venezolana un problema para Latinoamérica? Un análisis a través de la Historia y sus determinantes. *Cuestiones Económicas*, 30(1), 1-28. <https://doi.org/10.47550/RCE/30.1.5>
- Ramírez, J. (2021). *Migrantes venezolanos en Colombia: principales efectos macroeconómicos*. Trabajo de grado de maestría de la Universidad de Los Andes. Colombia. <https://n9.cl/l9q39>
- Ramírez, J., et al. (2019). (Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador. En Blouin, C., (coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, (pp. 103-127). Themis-PUCP.
- Ruiz, N., y García, J. (2022). Estudio de causalidad entre la migración y el subempleo en el Ecuador, 2012-2029. *Identidad Bolivariana*, 6(1), 104-125. <https://n9.cl/1qobg>
- Sutcliffe, S., y Court, J. (2006). *Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo*. Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo. Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros.
- Zaman, M., et al. (2024). Experiences of pregnant Venezuelan migrants/refugees in Brazil, Ecuador and Peru: a qualitative analysis. *BMC Pregnancy and Childbirth*, 24(1), 157. [10.1186/s12884-024-06334-0](https://doi.org/10.1186/s12884-024-06334-0)
- Zapata, G., y Cuervo, S. (2019). De la frontera a la metrópolis: la experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. En Gandini, L., et al., (coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en Latinoamérica*, (pp. 95-124). Universidad Nacional Autónoma de México.

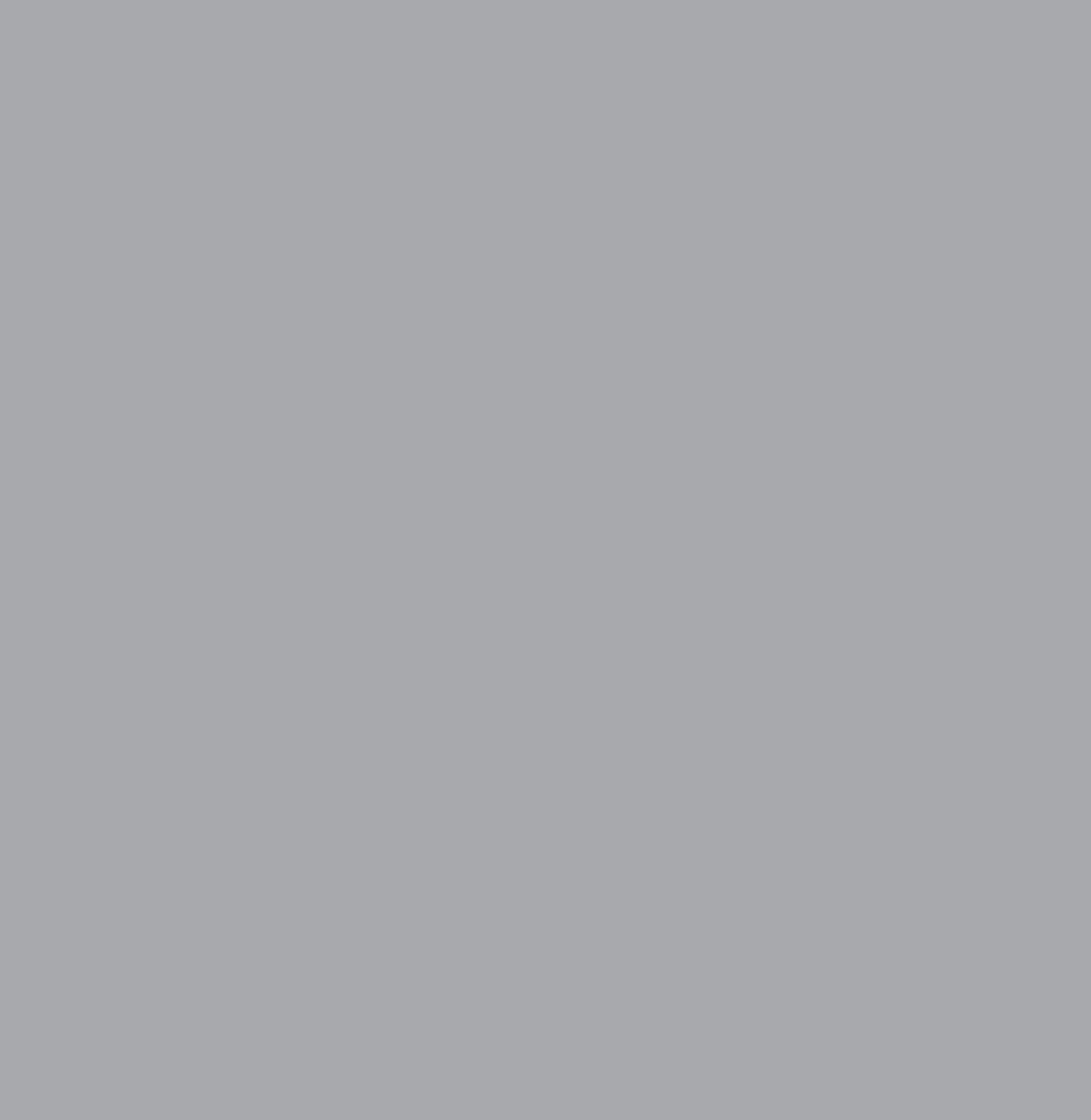
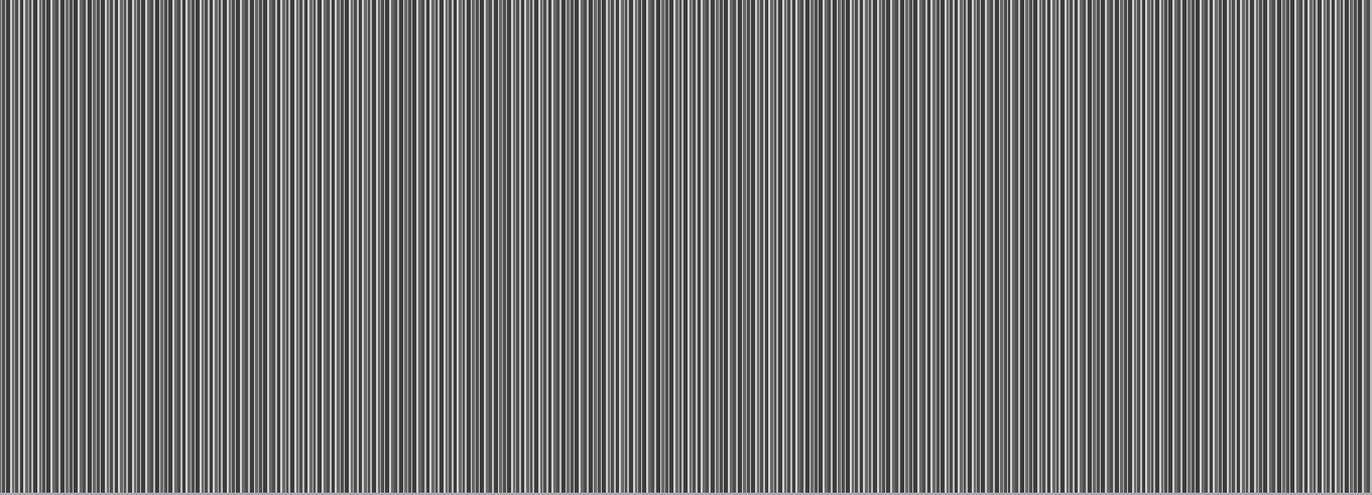
Documentos normativos y bases de datos

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución Política del Ecuador. *Registro Oficial 449*, 20 de octubre de 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2023a). Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/>
- ____ (2023b). Estadísticas Vitales. Registro Estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales 2022. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/nacidos-vivos-y-defunciones-fetales/>
- ____ (2023c). Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios/>
- ____ (2023d). Estadísticas Vitales. Registro Estadístico de Defunciones Generales. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/defunciones-generales/>
- Ministerio del Interior y OIM Migraciones (2022). *Resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020: características, condiciones, dinámicas y factores con perspectiva geográfica de la población objetivo*. <https://n9.cl/9q5lg>
- Naciones Unidas (2018). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. <https://n9.cl/r48il>
- ____ (s/f). Migración internacional. <https://www.un.org/es/global-issues/migration>

- Organización Internacional para las Migraciones (2023). Estudio descriptivo de la demanda de Servicios de Salud de la población en situación de movilidad en Ecuador 2017-2021. OIM. <https://n9.cl/t0lyey>
- ____ (2020). *Análisis Comparativo Monitoreo de Flujo de la población venezolana en Ecuador 2018-2019*. OIM. <https://n9.cl/hk63g>
- Plan Internacional (2021). *Estudio sobre violencia basada en género hacia las mujeres migrantes y/o refugiadas en los países receptores de Perú y Ecuador*. Plan Internacional. <https://n9.cl/9jlix>
- R4V (2023). Refugiados y migrantes de Venezuela. <https://n9.cl/cz4b4>
- R4V (2022). Entradas y salidas consolidadas desde enero a marzo 2022. R4V. <https://n9.cl/enmgr>



Entrevistas



Territorios en debate: gobernanza y descentralización en América Latina

Territories under debate: governance and decentralization in Latin America

Entrevista a Evelyne Mesclier

Directora de investigaciones en el Instituto de Investigación para el Desarrollo, Francia

Correo electrónico: evelyne.mesclier@ird.fr

Entrevistada por:

Fernando Barragán-Ochoa

Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: fernando.barragan@iaen.edu.ec

Héloïse Leloup

Docente en la Unidad Mixta de Investigación “Agroecología, Innovación, Territorios” del Instituto Nacional de Investigación por la Agricultura, la Alimentación y el Medioambiente, Francia

Correo electrónico: helo.lelaoup@gmail.com



Fotografía: fuente propia (2023).

Evelyne Mesclier

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 19, vol. 2, julio-diciembre de 2024, pp. 231-240.

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

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

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.377



Doctora en Geografía por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Se desempeña como directora de investigaciones en el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD). También ha sido directa adjunta de la Unidad Mixta de Investigación en el Centro de Investigación para la Organización y Difusión de Información Geográfica (Prodig) y directora del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA). Ha enfocado su carrera en el análisis de las dinámicas territoriales y los procesos de transformación socioespacial, sobre todo en América Latina, y de manera particular en Perú. Ha contribuido a la formación académica, la construcción de redes, la participación en comités editoriales de revistas especializadas y la asesoría de investigaciones doctorales. Mediante una extensa producción académica que incluye libros, artículos y coordinación de dossiers temáticos, su obra ha abordado temas clave como las geografías rurales, las reformas de la tenencia de la tierra y los efectos de la globalización en territorios del Sur Global.

En esta entrevista, en un contexto de reformas de descentralización en América Latina, la Dra. Evelyne Mesclier analiza cómo estos cambios afectan la estructura de gobernanza multinivel. Explora especialmente la integración de la participación ciudadana y, particularmente, de las organizaciones agrarias. Su reflexión se centra en el equilibrio entre democracia, equidad y sostenibilidad en un escenario dominado por la explotación de recursos naturales y complejas dinámicas territoriales. Este enfoque ofrece una perspectiva crítica sobre si la descentralización puede en realidad fomentar la autonomía local o si, por el contrario, refuerza agendas que priorizan la liberalización económica sobre el bienestar comunitario.

Considerando los avances y desafíos en los procesos de descentralización en América Latina, ¿cómo han impactado estas reformas en la estructura de la gobernanza multinivel, particularmente, en la integración de la participación ciudadana? ¿Cuál es el balance entre estos procesos y su capacidad para promover democracia, equidad y sostenibilidad?

La descentralización se encuentra interconectada con reformas neoliberales, que también promueven una liberalización económica que puede estar en tensión con los objetivos de la gobernanza multinivel.

En el ámbito de la gobernanza multinivel en América Latina se han observado cambios significativos, especialmente en la forma en que se ha integrado la participación ciudadana. Este fenómeno se enmarca en procesos de descentralización, que, aunque no son la única manifestación de la gobernanza multinivel, constituyen un componente crucial. La descentralización, en teoría, debería favorecer un mayor diálogo entre la sociedad civil y el Estado, fortaleciendo la democracia mediante mecanismos como el voto y presupuestos participativos.

Sin embargo, la realidad es más compleja. Aunque la descentralización ha avanzado en países como Perú, México, Ecuador, Bolivia y Colombia, su implementación ha variado y sus resultados no siempre se

alinean con los ideales de equidad y sostenibilidad. A menudo, como lo mostró por ejemplo la socióloga Marguerite Bey en su comparación entre México y Perú, la descentralización se encuentra interconectada con reformas neoliberales, que también promueven una liberalización económica que puede estar en tensión con los objetivos de la gobernanza multinivel.

El caso peruano es ilustrativo de estos desafíos. La descentralización comenzó a finales de los años 80, se estancó durante el Gobierno de Alberto Fujimori y se reanudó a principios del 2000. Aunque se ha avanzado, la descentralización se ha desarrollado en paralelo a un auge en la explotación de recursos naturales. Esto plantea interrogantes sobre si la gobernanza multinivel realmente puede fomentar la democracia y la equidad, o si solo refuerza dinámicas de explotación extractivista que benefician principalmente a actores económicos dominantes, a menudo en detrimento de la equidad territorial.

El neoliberalismo ha intensificado el comercio y especializado a varios países en la exportación de materias primas o poco transformadas. Según los proponentes del neoliberalismo, es necesario adaptar a las sociedades al liberalismo económico, mediante la disminución de la intervención del Estado central para dejar paso a una gobernanza más eficaz. La descentralización agiliza la relación del sector privado con las autoridades locales y facilita la explotación de recursos. Esto plantea dudas sobre si la descentralización realmente promueve la autonomía local o si refuerza una agenda neoliberal que prioriza la liberalización económica sin consideración por la equidad territorial.

Por ejemplo, con la descentralización, el Estado central peruano les encarga a los gobiernos regionales gestionar proyectos significativos, como la construcción de infraestructuras o la creación de nuevos perímetros de riego, lo cual debería permitirles responder mejor a las realidades locales. No obstante, esto también ha fomentado una competencia por recursos financieros entre territorios, como lo resalta la historiadora y socióloga María Isabel Remy, lo que impide organizar la solidaridad regional y perpetúa desigualdades. Además, los proyectos no siempre generan beneficios notables para la población local.

Así, la gobernanza multinivel en América Latina presenta un cuadro mixto. Mientras que teóricamente podría facilitar una mayor participación ciudadana y democratización, la interacción con políticas neoliberales y la intensificación de la extracción de recursos naturales limitan su impacto en la construcción de sociedades y territorios más justos y sostenibles. Este panorama sugiere que la relación entre descentralización y desarrollo sostenible es profundamente ambivalente, requiriendo un análisis más detallado y crítico de cómo se articulan estas dinámicas en diferentes contextos nacionales.

¿De qué manera están evolucionando las políticas públicas en América Latina para incrementar la participación ciudadana en la gestión de desafíos socioespaciales, como la pobreza urbano-rural, la contaminación y los desastres? ¿Cuáles ejemplos muestran la efectividad de estas políticas?

Las políticas públicas en América Latina desempeñan un papel fundamental en la respuesta a los desafíos socioespaciales. A pesar de las críticas frecuentes sobre su eficacia, existen ejemplos que sugieren que estas políticas pueden fomentar soluciones efectivas mediante la promoción de un mayor involucramiento de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones.

Un aspecto positivo es la evolución en la implementación de proyectos, que ya no se realizan completamente a espaldas de la ciudadanía. Además de las elecciones, herramientas como la elaboración de planes de desarrollo territorial, los presupuestos participativos y las consultas previas, obligatorias antes de intervenir en el territorio de ciertos grupos de población, bajo el amparo de convenios internacionales como el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, han permitido que las comunidades locales tengan un mayor protagonismo. Aunque el resultado de la consulta no siempre se traduce en decisión, ha aumentado la transparencia y la participación en proyectos que afectan directamente a las comunidades.

Las políticas públicas en América Latina desempeñan un papel fundamental en la respuesta a los desafíos socioespaciales.

Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica es el conflicto por el agua entre dos regiones del sur del Perú, estudiado en un libro editado por los especialistas del tema, María Teresa Oré e Ismael Muñoz, en el año 2018. Las comunidades campesinas de la región montañosa de Huancavelica se opusieron a que se realice una nueva obra de trasvase en sus territorios para abastecer a las empresas

agroexportadoras de la región costera de Ica, aguas abajo. La agroexportación se desarrolla cada vez más, agotando las reservas de aguas subterráneas. Se abrió un proceso de diálogo y negociación que involucró a los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica, así como a diversas organizaciones no gubernamentales. Este diálogo facilitó una mesa de negociación que buscó soluciones equitativas, aunque el resultado final no necesariamente se alinea con prácticas sostenibles: se sigue sobreexplotando el recurso hídrico, como también lo mostró la geógrafa Anaïs Marshall.

De la misma forma, en el norte del Perú, al realizar una investigación colectiva, hemos observado cómo la negociación entre la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos, la Junta de Regantes, la municipalidad, las autoridades regionales y el Estado Central permitió, entre otros resultados, que una parte de los agricultores locales logren acceder al agua trasvasada desde la vertiente amazónica de los Andes para ser utilizada por empresas agroindustriales. Este ejemplo demuestra un cambio significativo respecto a décadas pasadas, cuando los proyectos se ejecutaban sin considerar la voz de las comunidades afectadas. Sin embargo, este acceso aún no se ha concretizado en los hechos. Mientras tanto, la comunidad campesina perdió una parte de su territorio, confiscado por el gobierno central para crear los lotes subastados a las empresas. Las familias que ahí vivían tuvieron que aceptar ser desplazadas y perdieron sus tierras. En

forma opuesta, el Estado de los años 1960-1970, si bien no era descentralizado, elaboraba proyectos destinados a los pequeños productores.

Estos casos reflejan una tendencia hacia una mayor inclusión y democracia en la gestión de políticas públicas, pero no en sus resultados: el camino hacia soluciones verdaderamente sostenibles y equitativas aún enfrenta numerosos desafíos. La experiencia muestra que, si bien las políticas públicas han comenzado a incorporar la participación ciudadana y la transparencia, la efectividad y sostenibilidad de estas intervenciones siguen siendo áreas que requieren atención y mejora continua.

¿Cómo se pueden diseñar políticas de conservación en América Latina para equilibrar la protección ambiental con el desarrollo económico, integrando de manera efectiva la participación de comunidades locales en la toma de decisiones sobre el uso de sus recursos y tierras?

En el contexto actual, prevalece una tensión entre la preservación del ambiente y el desarrollo económico. Se busca diseñar políticas de conservación de manera que reconozcan y fortalezcan los derechos colectivos de las comunidades locales, sin comprometer el progreso económico. Esto requiere una nueva aproximación que integre la negociación como un componente esencial de la política pública, con el objetivo de permitir la coexistencia de intereses múltiples y a veces contradictorios en un marco de desarrollo sostenible.

Un aspecto notable en América Latina es la presencia de comunidades autóctonas y locales organizadas. Por ejemplo, en Perú, estas comunidades son dueñas de alrededor de la mitad de la superficie agropecuaria del país y asumen diversas funciones, como la resolución de conflictos entre sus miembros. Tienen cierto poder para negociar qué proyectos se llevan a cabo en sus territorios, aunque no están directamente integradas en el organigrama de la descentralización política, a diferencia de lo que ocurre en otros países. Sus autoridades elegidas gozan de bastante legitimidad, ser propietarias a título colectivo de sus tierras les otorga cierto poder; además, una parte de ellas son respaldadas por las instituciones internacionales.

En Perú, en el distrito de Nauta, en el departamento de Loreto, hemos observado cómo las comunidades nativas han negociado con el Estado central para asegurar que los proyectos no solo se realicen con su consentimiento, sino que también consideren sus necesidades y derechos. El pueblo indígena Cocama se opuso a un proyecto que alteraría significativamente el cauce del río Marañón, argumentando que tal modificación afectaría directamente su modo de vida, que depende del río y del bosque circundante, es decir, del respeto por la naturaleza. También defienden los derechos del río contra la contaminación provocada por la explotación del petróleo.

La preocupación por la naturaleza, sin embargo, no siempre es prioritaria en la visión de los pobladores locales, porque necesitan generar ingresos para sí mismos y sus familias. En el sur del Perú, varias comunidades han optado por explotar directamente los recursos minerales para evitar que las empresas externas se lleven

todos los beneficios. En el caso estudiado por el antropólogo Alberto Castro, los mineros artesanales, amparados por las comunidades campesinas, coordinan con autoridades locales y con un comité para minimizar el impacto ecológico. Este modelo de gestión comunitaria, sin embargo, no necesariamente toma en cuenta la opinión de las mujeres, como lo subraya otra estudiosa, Caroline Weill, especialmente en asuntos relacionados con la calidad del agua, amenazada por la explotación minera.

A pesar de los avances en participación y negociación, persisten desafíos significativos. En Perú, los gobiernos regionales favorecen proyectos mineros o de agroexportación que buscan beneficios económicos inmediatos y creación de empleos a nivel regional, sacrificando la sostenibilidad ambiental y el bienestar de las comunidades locales. Se otorgaron condiciones muy ventajosas para las empresas, como flexibilidad laboral y beneficios fiscales. Estas negociaciones entre el Estado, central o descentralizado y las empresas raramente favorecen una

La preocupación por la naturaleza, sin embargo, no siempre es prioritaria en la visión de los pobladores locales, porque necesitan generar ingresos para sí mismos y sus familias.

mejora en las condiciones sociales o la sostenibilidad, sino que se orientan hacia el incremento de beneficios económicos. Esto subraya que, aunque se han logrado avances en los mecanismos de participación y negociación, todavía queda un largo camino por recorrer para asegurar que las políticas de desarrollo y conservación sean verdaderamente inclusivas y sostenibles.

Por lo tanto, es esencial que las políticas públicas incorporen mecanismos efectivos de participación comunitaria y consultas obligatorias no solo como una formalidad, sino como una práctica estándar en la planificación y ejecución de proyectos. Esto permitiría a las comunidades no solo defender sus intereses, sino también contribuir activamente a la creación de soluciones sostenibles que respeten sus derechos colectivos y promuevan un desarrollo económico equitativo.

¿Cómo pueden los modelos de gobernanza urbana y rural en América Latina adaptarse para asegurar un acceso más equitativo a servicios esenciales y vivienda? ¿De qué manera estas adaptaciones pueden fomentar un modelo de desarrollo que integre tanto a las poblaciones urbanas como rurales, promoviendo la equidad, la sostenibilidad y la resiliencia ante vulnerabilidades socioeconómicas y ambientales?

La adaptación de los modelos de gobernanza urbana para asegurar un acceso equitativo a servicios esenciales y vivienda es un desafío crítico, especialmente para las poblaciones marginales y vulnerables. La gobernanza multinivel y la democratización en América Latina presentan un panorama mixto donde los modelos pueden o no ser efectivos para visibilizar y abordar los desafíos de las poblaciones rurales y urbanas marginalizadas.

El Estado, incluso en contextos como Bolivia y Ecuador, donde constitucionalmente se plantea el modelo del “buen vivir”, que supone la protección de la naturaleza, ha favorecido la explotación de recursos como una estrategia para redistribuir la riqueza y financiar políticas sociales. No obstante, esta aproximación, si bien ha permitido reducir los niveles de pobreza, ha incidido poco en las condiciones de vulnerabilidad de la población, lo que implica que eventos de crisis afectan fuertemente a las personas y familias. Esto se hizo evidente durante la pandemia de la covid-19, en particular para la población urbana de los barrios modestos.

Un intento de implementar la gobernanza multinivel se observa en los consejos de recursos hídricos de cuencas hidrográficas, que integran diversos actores como gobiernos, universidades, empresas y comunidades. Estos consejos buscan equilibrar intereses divergentes en un marco inclusivo, aunque enfrentan retos significativos en asegurar una representación efectiva y equidad debido a diferencias de poder, de reconocimiento de los distintos tipos de saberes expertos o locales, a veces también debido a razones prácticas (costo del pasaje para asistir a una reunión, diferencias en la calidad de la conexión internet, heterogeneidad

de los problemas enfrentados por las comunidades, pérdida de tiempo en las tareas agropecuarias para el comunero cuando al empleado del Ministerio se le paga justamente para asistir a este tipo de reuniones, etc.), como lo demuestra por ejemplo la economista y geógrafa Sofía Castro. Para responder a estos tipos de desafíos, los investigadores en ciencias sociales subrayan la necesidad de una coconstrucción de los saberes, con experiencias ya bastante desarrolladas en diversos países latinoamericanos.

Por otra parte, en el ámbito urbano, el modelo general es el mismo, el Estado central desempeña un rol diferente que, en las décadas pasadas, estableciendo normativas y programas de apoyo y crédito, pero delegando la construcción al sector privado. Las políticas de vivienda y planificación urbana a menudo resultan de negociaciones entre autoridades locales y actores poderosos, como el sector inmobiliario, en ocasiones sacrificando las necesidades más amplias de la comunidad. Esto se evidencia en la expansión urbana sobre áreas de valor ecológico o arqueológico, donde los desarrolladores negocian con municipios para extender construcciones de manera que impactan negativamente el entorno. Los programas de habilitación urbana o de construcción de viviendas se dirigen a una clase media “mediana” que puede poner una parte del dinero necesario para adquirir un lote y construir su casa, pero no logran atender las necesidades de los más desfavorecidos ni la sostenibilidad a largo plazo.

Además, se observa un aumento de actores locales, incluyendo aquellos que operan de manera ilegal, como los traficantes de tierras, que presionan a

La adaptación de los modelos de gobernanza urbana para asegurar un acceso equitativo a servicios esenciales y vivienda es un desafío crítico, especialmente para las poblaciones marginales y vulnerables.

los propietarios individuales o a las comunidades campesinas para que cedan sus terrenos. Estas dinámicas de negociación a menudo incluyen elementos de violencia. En el caso de Lima, la expansión urbana, al salirse de los límites de Lima Metropolitana, involucra a nuevos actores, como las propias comunidades y gobiernos regionales y locales vecinos, sin que esto impida la expansión del tejido urbano sobre terrenos inundables o afectados periódicamente por deslizamientos. Los científicos sociales, como por ejemplo el sociólogo y urbanista Gustavo Riofrío, piensan que se podría mejorar y densificar los barrios autoconstruidos por los pobladores en las décadas anteriores, evitando perder tierras agrícolas o formaciones vegetales de interés ecológico, como las lomas, en vez de apoyar desde el Estado a la expansión urbana.

Por lo tanto, es crucial considerar cómo los modelos de gobernanza urbana y las políticas de conservación pueden diseñarse de manera que realmente promuevan el acceso equitativo a servicios esenciales, reconozcan y fortalezcan los derechos de las comunidades locales y rurales, para que permitan una integración económica que no sacrifique el bienestar ambiental y social. Este equilibrio requiere una revisión constante y la capacidad de adaptarse a las necesidades cambiantes de todas las poblaciones afectadas, garantizando que las políticas públicas no solo se centren en el crecimiento económico, sino también en la equidad y sostenibilidad.

¿Cómo pueden adaptarse los modelos de desarrollo y gobernanza para fomentar una integración más armónica entre el campo y la ciudad en América Latina, en respuesta a los desafíos de movilidad y desplazamiento?

Ante los retos de movilidad y desplazamiento, la búsqueda de una articulación más armónica y sostenible entre el campo y la ciudad es crucial para el futuro. La transición hacia una mayor integración de las zonas rurales y urbanas no solo implica cambios físicos, sino también un profundo rediseño de las políticas y estrategias de desarrollo que reconozcan y valoren las peculiaridades de cada contexto.

En América Latina, especialmente en países como México, pero también en Bolivia o en Perú, se observa una tendencia hacia la “desagrarización” del campo, caracterizada por una creciente urbanización de las zonas rurales y un incremento de la pluriactividad, que implica una combinación de actividades agrícolas con trabajos o negocios en las ciudades. Esto ha aumentado la interacción entre las poblaciones rurales y urbanas, fomentando movilidades complejas y el crecimiento de pequeñas y medianas ciudades. Estas dinámicas transforman las tradicionales relaciones campo-ciudad, creando nuevas oportunidades para la cohesión entre ambos ámbitos, pero también presentan desafíos significativos en términos de gobernanza y cohesión social a nivel local.

En Perú, la crisis de la covid, durante la cual por lo menos 200 000 personas regresaron a sus lugares de origen, y las protestas sociales de fines del año 2020, han revelado la existencia de comunicaciones y solidaridades transversales entre los habitantes, en particular jóvenes de zonas rurales y urbanas, impulsadas en parte por las tecnologías de la información y comunicación, como las redes

sociales. Sin embargo, los intereses de las comunidades rurales y urbanas no siempre están alineados, como se vio durante el “estallido social” de fines del año 2022 e inicios del año 2023, que reveló más bien una oposición entre campo y ciudad a nivel de posicionamiento político e intereses económicos.

Los gobiernos regionales e incluso locales a menudo parecen desconectados de la agricultura campesina, que no consideran como prioritaria e identifican más bien como un factor de atraso en sus planes de desarrollo. Por ejemplo, en Cusco, el Plan de Desarrollo Regional Concertado “Cusco al 2021 con prospectiva al 2030” estaba orientado casi exclusivamente al turismo, pese a la importancia de la agricultura que ocupaba según el censo del 2007 más de la tercera parte de la población activa. Globalmente, en los países andinos el modelo predominante promueve la exportación de productos como frutas, verduras, café, minerales, hidrocarburos, además de soya, en el caso de Bolivia, sin apoyar tanto la producción para el mercado nacional que podría fortalecer la soberanía alimentaria. Los productores familiares cercanos a las ciudades tienen una ventaja por su conocimiento de los mercados urbanos, mientras que los mercados de exportación les resultan difíciles de alcanzar y son abastecidos por las empresas.

Los gobiernos regionales e incluso locales a menudo parecen desconectados de la agricultura campesina, que no consideran como prioritaria e identifican más bien como un factor de atraso en sus planes de desarrollo.

Hoy en día los pequeños productores siguen produciendo alimentos orgánicos o con poco uso de químicos y vendiéndolos a través de circuitos cortos a las poblaciones urbanas o incluso a los restaurantes gastronómicos, como lo mostraron recientemente los geógrafos Nasser Rebaï para Cuenca, Fernando Barragán para Quito, Margaux Girard para Cusco o Héloïse Leloup para Lima. Sin embargo, el modelo actual desatiende las capacidades de los productores rurales locales y contribuye al distanciamiento entre las poblaciones rurales y urbanas.

Finalmente, ¿de qué manera la geografía social y los estudios territoriales contribuyen al desarrollo de estrategias que enfrenten los desafíos de cambio climático, desigualdad territorial y desarrollo en América Latina?

La geografía social y los estudios territoriales desempeñan un papel fundamental en la construcción de estrategias integradoras que abordan los desafíos socioespaciales, enfocándose en la sostenibilidad, equidad y resiliencia. Este campo académico aporta una comprensión única de cómo las interacciones humanas y los procesos socioeconómicos se inscriben y modifican los espacios geográficos, y cómo estos, a su vez, influyen en dichas dinámicas.

El valor distintivo de la geografía social radica en su capacidad para vincular las relaciones sociales y de poder, comúnmente estudiadas en la sociología y la antropología, con las características y cambios del espacio físico y social. Esta interdisciplinariedad permite una comprensión más profunda de problemas

que otras disciplinas podrían no captar completamente, como por ejemplo las estrategias de los productores agropecuarios o de los pobladores urbanos para enfrentar o utilizar el cambio climático, la desigualdad territorial y las dinámicas de desarrollo entre diferentes regiones.

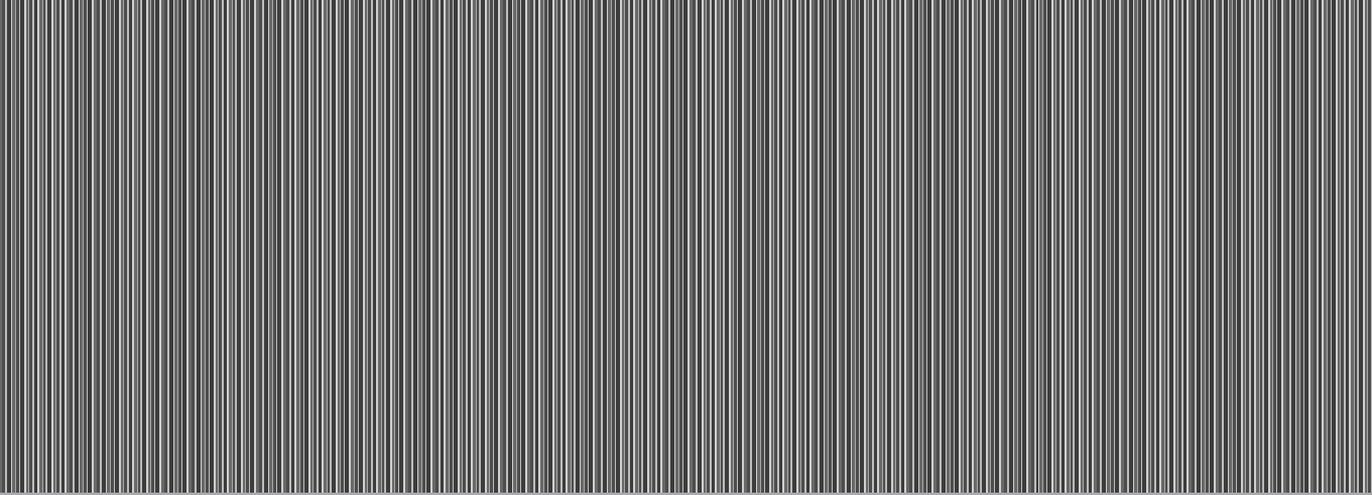
Por ejemplo, en el marco de los cambios globales y climáticos, la geografía social puede ofrecer argumentos sobre cómo las diferencias entre territorios físicos y sociales requieren soluciones adaptadas y específicas, no solamente replicar modelos que funcionaron en otros lugares. Esto es crucial en América Latina, donde la diversidad de contextos entre y dentro de países demanda un enfoque flexible y adaptativo a las políticas públicas.

La geografía social puede ofrecer argumentos sobre cómo las diferencias entre territorios físicos y sociales requieren soluciones adaptadas y específicas.

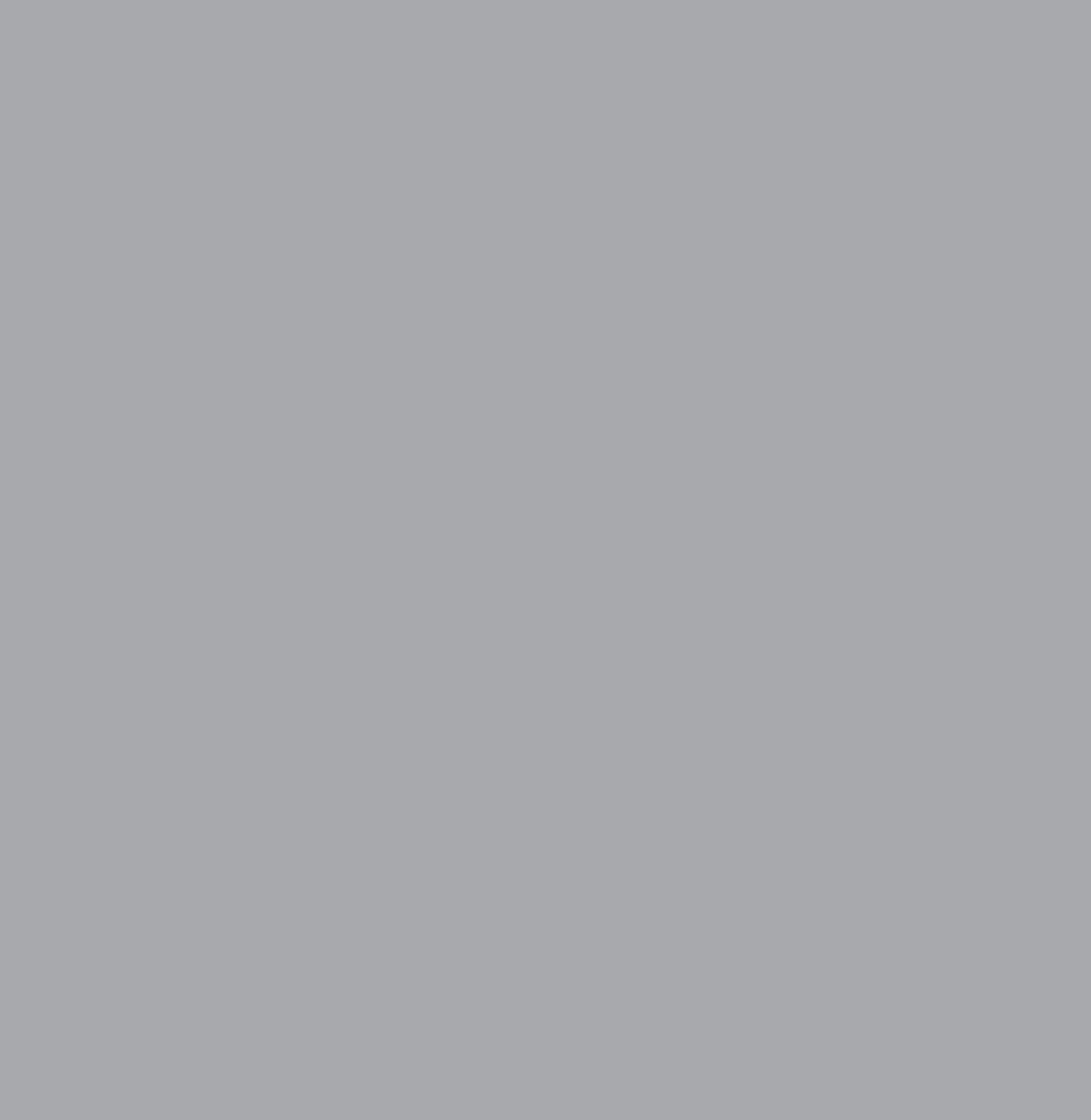
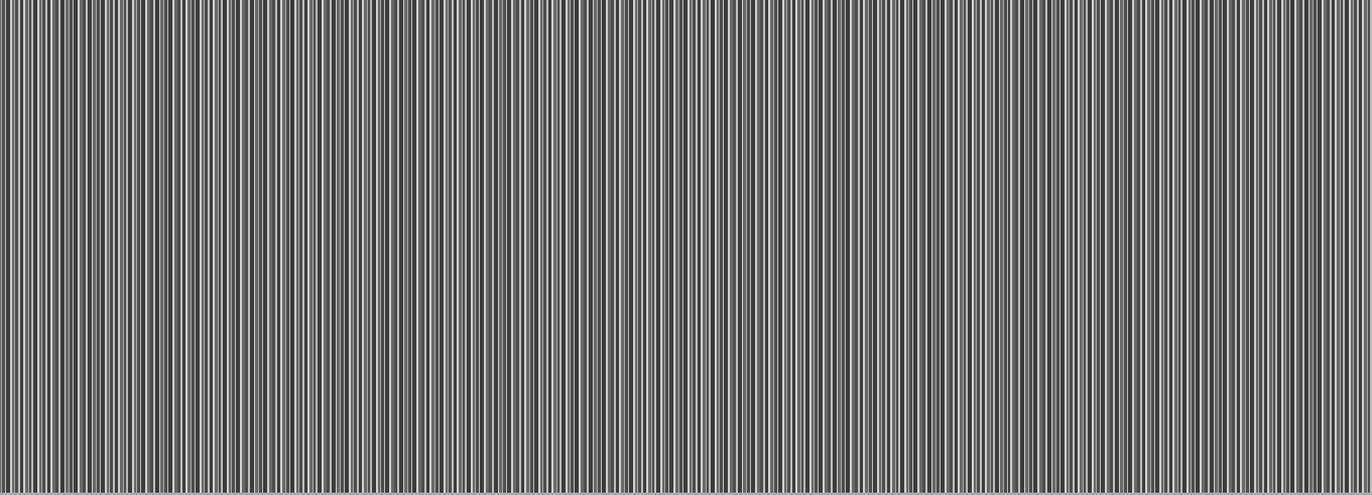
La geografía social también es capaz de ilustrar cómo las respuestas a estos desafíos deben ser contextuales, considerando las “rugosidades” del espacio, como las temporadas de inundaciones o sequías y cómo afectan las relaciones y las dinámicas sociales locales. Un modelo de desarrollo que parece ideal puede enfrentar obstáculos inesperados al ser implementado en territorios específicos con sus particularidades geográficas y sociales.

Además, la perspectiva de la geografía social facilita el diálogo entre diferentes actores y saberes, desde el conocimiento científico hasta los saberes locales, y puede ayudar a evitar trampas comunes en la planificación y ejecución de políticas al identificar las dinámicas y necesidades de los territorios. Por ejemplo, proyectos como la construcción de infraestructuras hidráulicas pueden tener consecuencias imprevistas si no se consideran las condiciones geomorfológicas locales y la historia socioeconómica de los espacios involucrados. Por el contrario, los campesinos actúan a partir de su experiencia previa de la variabilidad de los ecosistemas que habitan, utilizan los pisos ecológicos para desplazar sus viviendas, cultivos o animales dentro de sus territorios, pero no siempre tienen la capacidad de acceder a las tierras o al agua que necesitan o incluso poseen teóricamente, frente a actores más poderosos, como lo mostró también la socióloga María Luisa Burneo en el caso de Catacayo, en el norte del Perú. Los geógrafos no emplean solo mapas o estadísticas sino también observaciones de campo y entrevistas largas con una gran diversidad de personas conocedoras de estas realidades y que expresan también sus opiniones, estrategias, miedos y deseos, para entender estos diversos aspectos.

Así, la geografía social aporta a la construcción de estrategias que abordan los desafíos socioespaciales al proporcionar un marco analítico que integra la dimensión espacial con las dinámicas sociales y económicas. Este enfoque no solo mejora la comprensión de los problemas, sino que también enriquece el proceso de buscar soluciones, enfatizando la necesidad de enfoques interdisciplinarios y participativos que incluyan a todos los actores relevantes, desde los gobiernos hasta las comunidades locales. 



**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). 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 *autor* 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*. pp. 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. DOI o URL.

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. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis de licenciatura, doctoral o 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 Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialSA.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)

