ELÓI MARTINS SENHORAS
ANA CÉLIA DE OLIVEIRA PAZ
(organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LATINOAMÉRICA

EDITORA

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LATINOAMÉRICA

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LATINOAMÉRICA

ELÓI MARTINS SENHORAS
ANA CÉLIA DE OLIVEIRA PAZ
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos los derechos reservados.
La reproducción no autorizada de esta publicación, en todo o en parte, constituye una violación de los derechos de autor (Ley n. 9.610/1998) es un delito establecido por el artículo 184 del Código Penal brasileño.



EXPEDIENTE

Revisión
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Portada
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Diseño gráfico y diagramación
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Consejo editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DATOS INTERNACIONALES DEL CATÁLOGO EN PUBLICACIÓN (CIP)

Se65 SENHORAS, Elói Martins; PAZ, Ana Célia de Oliveira (organizadores).

Políticas Públicas en Latinoamérica. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 459 p.

Serie: Ciencia Política. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-77-9
https://doi.org/10.5281/zenodo.10436563

1 - América Latina. 2 - Estudios de Caso. 3 - Política Social. 4 - Política Pública.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Ciencia Política. IV - Serie

CDD–320

La veracidad de las informaciones, conceptos
y opiniones es responsabilidad exclusiva de los autores.



EDITORIAL

La editorial IOLE tiene como objetivo dar a conocer la producción de obras intelectuales que tengan calidad y relevancia social, científica o didáctica en diferentes áreas del conocimiento y dirigidas a un amplio público de lectores con diferentes intereses.

Las publicaciones de la editorial IOLE están destinadas a aportar aportes al avance de la reflexión y la praxis en diferentes áreas del pensamiento y a la consolidación de una comunidad de autores comprometidos con la pluralidad del pensamiento y con una creciente institucionalización de los debates.

El contenido producido y publicado en este libro es responsabilidad exclusiva de los autores en términos de forma, corrección y confiabilidad, no representando el discurso oficial de la editorial IOLE, que es responsable exclusivamente de la edición, publicación y difusión del trabajo.

Concebido como un material de alta capilaridad para sus lectores potenciales, este libro de la editorial IOLE se publica en formato impreso y electrónico con el fin de propiciar la democratización del conocimiento a través del libre acceso y difusión de las obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Redactor Jefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN | 09

CAPÍTULO 1 |
Las Políticas Públicas Neoliberales ante la Doble Crisis:
Chile, Estallido y Pandemia 13

CAPÍTULO 2 |
Desarrollo Humano y TIC: Una Aproximación a
La Realidad en el Estado de Oaxaca, México 2000-2016 43

CAPÍTULO 3 |
El Sistema Sanitario Argentino, Críticas y Reconocimientos 111

CAPÍTULO 4 |
Políticas Públicas en Materia de Salud Mental:
Derecho o Privilegio de los Mexicanos 133

CAPÍTULO 5 |
¿La Política Pública de Santa Cruz de Lorica y Cereté,
Córdoba, 2016-2019 Incluyó la Atención Integral a la Familia? 163

CAPÍTULO 6 |
Políticas Públicas de Vivienda en el Perú 1946-2021 y
Aportes para una Política Pública de Vivienda 2021-2030 193

CAPÍTULO 7 |
Situación Habitacional de la Población Migrante en Chile:
Regiones y Nacionalidades 251

ÍNDICE

CAPÍTULO 8 |
Deportes, Barrios y Políticas Públicas: El Caso Chileno 279

CAPÍTULO 9 |
De la Dispersión a la Centralización de las
Políticas Públicas en el Campo Mexicano 297

CAPÍTULO 10 |
Políticas Públicas y Exportaciones de Cacao del Perú (2011-2016) 321

CAPÍTULO 11 |
Efectos del Desmantelamiento Ferroviario en el
Departamento del Tolima (Colombia), 1970-1993 343

CAPÍTULO 12 |
O Equilíbrio Fiscal e o Controle de Gastos no
Contexto dos Programas de Transferência de Renda 387

CAPÍTULO 13 |
Economia Circular: Um Panorama do
Estado da Arte das Políticas Públicas no Brasil 423

SOBRE LOS AUTORES | 447

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Las Políticas Públicas se caracterizan como un campo epistémico en plena expansión en los contextos de operacionalización, tanto empíricamente, a través de profesionales que trabajan a favor de lo público, dentro y fuera de la máquina pública, como analíticamente debido a los análisis y reflexiones desarrollados por la comunidad. científico.

Partiendo de la amplia capacidad dialógica de un campo epistémico (profesional y académico) en construcción y relativamente abierto a la pluralidad dialógica y operativa, este libro, titulado "Políticas públicas en Latinoamérica", presenta una agenda de estudios empíricos diferenciados sobre el complejo proceso de formulación de políticas desde Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

A partir de esta temática, la propuesta implícita en este libro valora la pluralidad teórica y metodológica a través de un trabajo colectivo de investigadores de diversos países, formaciones académicas y expertises, lo cual resultó en una rica oportunidad para el intercambio de ideas y debates educacionales, así como para explorar el estado del arte y las fronteras de exploración del conocimiento sobre las Políticas Públicas.

La estructura de este trabajo está compuesta por trece capítulos que abordan un solo tema, las Políticas Públicas en los países de América Latina, aunque con enfoques propios y bajo diferentes prismas analíticos. De tal forma que podrán encontrar un enfoque exploratorio, descriptivo y explicativo convergente que se sustenta en los paradigmas de la multidisciplinariedad como también el abordaje teórico-metodológico del pluralismo, proporcionando así una fuerte capacidad dialógica entre los diferentes autores.

Fundamentados por una lógica teórica-deductiva, los objetos de investigación presentes en los trece capítulos de este libro se organizaron en una línea de estudios de caso temáticos establecidos por la combinación de enfoques teóricos-histórico-normativos y de base empírica sobre las Políticas Públicas que utiliza diferentes procedimientos de recolección y análisis de datos para construir una rigurosa triangulación teórico-metodológica.

Con base en los fructíferos resultados y discusiones presentados a lo largo de los capítulos, se concluye que este libro es recomendable para una gran cantidad de lectores potenciales. Esto por la manera en que fue escrito, a través de un lenguaje fluido y un enfoque didáctico que valora el poder de la comunicación la transmisión de nuevas informaciones y conocimientos, tanto para un público lego no acostumbrado a tecnicismos, como a un público especializado de académicos o profesionales interesados por los estudios de Políticas Públicas.

¡Ótima lectura!

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

Profa. Dra. Ana Célia de Oliveira Paz

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Las Políticas Públicas Neoliberales
ante la Doble Crisis: Chile, Estallido y Pandemia

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS NEOLIBERALES ANTE LA DOBLE CRISIS: CHILE, ESTALLIDO Y PANDEMIA[1]

Iván Ojeda-Pereira

Camila Joustra Bartholomaus

A raíz del Estallido Social del 18 de octubre del 2019 (En adelante 18-O) y de la crisis sociosanitaria del COVID-19, es que se visibiliza un panorama complejo para la política social chilena. Pareciera que el modelo ideado y fraguado durante más de 40 años sufrió dos grandes explosiones que terminaron por dinamitar sus cimientos y relegar al modelo en su conjunto a una crisis sin retorno, cuya única alternativa de superación pasa por una necesaria refundación. En este sentido, es que la situación se vuelve bastante más interesante cuando el foco no solo se sitúa sobre los momentos de explosión, sino sobre el modo sociohistórico de génesis y gestión de la política social. Esto permite superar la casuística para avanzar en alternativas interpretativas que comprendan a la realidad social actual como la confluencia de una historia (BRAUDEL, 2002; PIERSON, 2011).

El objetivo de este texto es justamente desarrollar un análisis sociohistórico al carácter de la política social y modelo de intervención en el periodo nacional-popular -específicamente en los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende-, dictadura militar y posdictadura, buscando identificar aquellos elementos específicos que construyen la crisis. Posteriormente, este texto desarrolla una propuesta temática de lo que hemos denominado refundación

[1] Una versión previa del presente capítulo fue publicada en: OJEDA-PEREIRA, I; JOSUTRA, C. "Golpes de knock out y crisis sin retorno: Política social y modelo de intervención en obsoleto". *Revista Intervención*, vol. 10, n. 1, 2020.

resonante de la política pública e intervención estatal, que contribuye al debate intelectual y social en torno a la salida de la crisis sin retorno.

En adelante, este ensayo comprende que el debate dentro del sistema político entre diferentes modelos de sociedad va de la mano de diferentes horizontes de "lo posible" de la intervención estatal y políticas sociales (CORVALÁN, 2001). En este sentido, en un país cuyo sistema político carga con un legado partido céntrico (GARRETÓN, 2015), son los partidos políticos los que han tendido a monopolizar el debate, poniendo sobre la mesa diferentes modos de concebir y orientar la acción estatal (DE RIZ, 1989; GARRETÓN, 2015; LOMNITZ Y MELNICK, 2000). Si bien, puede ser argumentado que también han existido gobiernos autoproclamados como "apolíticos" (ANGELL, 1988), estos sin duda acarrean consigo una propuesta de sociedad y mantienen el poder mediante lazos partidistas (LAHERA, 2004; GOMÁRIZ, 2007).

De esta forma, para avanzar interpretativamente sobre el carácter de la política social y su crisis actual, es de suma relevancia discernir qué horizontes y modos de aproximarse son los que se encuentran en juego en el sistema político (GOMÁRIZ, 2007). A grueso modo, en este texto se sostiene que los gobiernos nacionales-populares se caracterizaron por avanzar hacia un sistema político dotado de mayor participación social que fue rápidamente transmutada en la dictadura militar y gobiernos post dictatoriales. En este último periodo la traumatizada sociedad chilena (FAUNDEZ; CORNEJO, 2010; LIRA, 2010), se mantiene al margen de la discusión pública con la promesa de que estos gobiernos democráticos cumplirían en mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, quedando relegados a meros espectadores, beneficiarios y oyentes (MARDONES, 2013). De esta forma, el sistema político se separa de la sociedad y el debate en torno a política social y

modelos de intervención social son monopolizados por una díada izquierda/derecha cuyas diferencias parecen difusas.

El sistema político ideológicamente heterogéneo y socialmente participativo de la época nacional-popular, se transforma a uno de centro centrífugo, donde ideológicamente la refundada izquierda partidista comulga con el neoliberalismo. Así, pareciera que el estado se supedita a los intereses del mercado (LUNA; 2008; BAÑO 2020). En adelante, la percepción societaria respecto al sistema político tiende a invisibilizar los matices y nuevos partidos, y observa a un grupo homogéneo, que constantemente defiende el ideal de sociedad neoliberal. A esto, se añade un consenso estático en torno a la forma de realizar política social e intervención. Donde, si bien, en la última década han existido diferentes intentos por modificar el modelo, estos se han visto detenidos por el marco constitucional heredado de la dictadura.

Este ensayo tiene especial relevancia debido al contexto actual, donde por un lado el estallido social y la pandemia de la COVID-19 se muestran como dos puntos de crisis e inflexión en la historia chilena contemporánea; y, por otro lado, esta misma crisis es la que abre la discusión sobre el futuro, permitiendo el debate sobre una nueva constitución. En este sentido, el 18-O implica la confluencia de promesas incumplidas, conflictos no resueltos, malestares compartidos, estructuras contradictorias, experiencias cotidianas de violencia simbólica estatal y de clase, y en resumen un malestar social multidimensional acumulado que conduce a la explosión (MAYOL, 2019; ARAUJO, 2020). Mientras que en segunda instancia, la crisis sociosanitaria se entiende como la revalidación de las críticas formuladas por la ciudadanía en el 18-O, en torno al carácter de la política social y modo de intervención. En específico, la crisis sociosanitaria visibiliza la incompetencia de la capacidad estatal política y administrativa para garantizar seguridad social universal y sostener el acceso a necesidades mínimas.

En este sentido, se debe entender ambas situaciones como un continuo en la crisis que desborda los límites de lo soportable. Si bien, el 18-O y la crisis producida por la COVID-19 difieren en el detonante, siendo la primera de carácter endógena y de larga data y la segunda, exógena y situacional. Ambas visibilizan la inoperancia de las políticas sociales y su restringida capacidad para abordar problemas estructurales. Considerando el actual contexto sociopolítico es relevante que desde los espacios académicos se generen aportes de carácter reflexivo, que contribuyan y se vinculen a las discusiones societarias en torno a una nueva constitución.

Estructuralmente, en los próximos apartados se presenta una interpretación sociohistórica del presente. Para esto, en primer lugar, se clarifica la noción de "interpretación sociohistorica" como herramienta de análisis. Posteriormente se analizarán las características de las intervenciones estatales y política social en tres momentos sociopolíticos de la historia chilena: los Gobiernos Nacionales-Populares, la dictadura y los gobiernos post-dictadura; Esto en función de las transformaciones en el horizonte de la política social, sus principales actores orientadores y ejecutores, vinculación societaria y modo de legitimación. Finalmente, se expone una propuesta reflexiva en torno a los tópicos necesarios para desarrollar una transformación resonante a la política social y al modelo de intervención.

LO SOCIOHISTÓRICO: UNA ALTERNATIVA INTERPRETATIVA

En la introducción hemos remitido al esfuerzo de desarrollar una lectura sociohistórica, en este sentido, se considera relevante explicar el sustento analítico sobre el cual se basa el texto. En concreto, la primera precisión es que lo nominado como

sociohistórico es particular y específico, esto debido a las múltiples lecturas existentes respecto a los mismos momentos históricos, que en efecto, pueden generar infinitas configuraciones para comprender la historia. Así, en el proceso de selección y articulación de literatura, como en la construcción de un relato coherente, existe un trabajo singular. Posteriormente como segunda precisión, se entiende que las relaciones sociales y políticas son las que determinan el funcionamiento de otras esferas de la vida en sociedad como la economía. Y finalmente, que el presente o la realidad actual no es azarosa, sino que va de la mano con la dependencia de un pasado (PIERSON, 2011). En este sentido, es que para lograr comprender el estado actual de la sociedad es necesario remitir a las diferentes temporalidades contenidas en la historia, pesquisando los recovecos que trascienden y se relacionan a momentos contemporáneos (BRAUDEL, 2002).

Específicamente, para el análisis de la política social y modo de intervención estatal, Pierson (2011) sostiene que el tiempo y la historia son claves. Desde su perspectiva, el "*pathdependence*" refiere a la dependencia o inercia por trayectoria, es decir, que los modos de organización, gestión y transformación son los que llevan a la política social a tal o cual final. En segundo lugar, propone el concepto de "*time sequence*", que se enfoca en el orden en el que se toman las decisiones como elemento explicativo de los resultados. Y finalmente, también postula el concepto de "*longduree*", como aquellos elementos de larga duración que permitan situar contextualmente a las políticas sociales en un entramado histórico mayor.

En efecto, la lectura sociohistórica, comprende que la historia no son registros de bibliotecas, sino, que la constitución de diferentes temporalidades constitutivas de la realidad actual. El haber recuperado a Pierson (2011), implica también complejizar la noción de temporalidades, debido a que no solo se constituyen tiempos

cronológicos (*longduree*) sino que también ritmos de transformación de la política social y modo de intervención (*time sequence* y *pathdependece*). En esta misma línea, el influyente teórico social alemám Hartmut Rosa (2006; 2013; 2016), sostiene que existen ritmos sobre los cuales se aceleran aquellas transformaciones. Ojeda-Pereira (2020), en un reciente artículo, relee el análisis temporal de Rosa (2006; 2013; 2016) y lo transmuta para su comprensión de América Latina. El autor argumenta que en nuestro subcontinente ha sido el sistema político el que históricamente ha manejado el ritmo y las áreas de aceleración (o desaceleración) de las diferentes esferas de la realidad social, entre ellas la política social y modo de intervención.

En fin, son estos elementos los contenidos dentro de esta interpretación sociohistórica. En donde se realiza un juego de análisis relacional a hechos históricos como constitutivos de ciertos caracteres de política social e intervención social, que posteriormente confluyen en la construcción de un relato coherente. Tal como se mencionó, el tiempo y las temporalidades juegan un rol fundamental en el análisis, debido a que aquí se contienen relaciones entre actores, orientaciones de transformación y constitución de carácter específicos de la política social y modelo de intervención.

POLÍTICA SOCIAL: NACIONAL-POPULAR, DICTADURA, POSTDICTADURA Y CRISIS SIN RETORNO

Periodo Nacional-Popular, avanzando a lo inimaginable

Por lo que refiere al periodo Nacional-Popular en Chile, según Ruiz y Bocardo (2014) este es comprendido desde el ascenso de la coalición de centroizquierda del Frente Popular al gobierno en 1938 hasta el golpe de Estado en 1973. Este periodo está

caracterizado por el avance hacia un estado activo, capaz de financiar, generar y ejecutar políticas sociales, con un horizonte de transformación profundo, promotor de políticas redistributivas y políticas sociales integradoras (GARRETON, 2015). Este aumento sostenido del Estado, en funciones y recursos, va de la mano con un cambio en la estructura productiva y distributiva, pasando de un modelo económico netamente extractivista y monoexportador a un modelo enfocado en la sustitución de importaciones (GARRETÓN, 2015; GARRETÓN, 2018; RUIZ; BOCCARDO, 2014).

La política social desde comienzos del siglo XX se enmarca en la responsabilización estatal de la cuestión social (GOICOVIC, 2000; LARRAÑAGa *et al*., 2010). Es por esto que desde 1925 hasta 1963, hubo una expansión constante del estado y sus atribuciones. En este sentido, los esfuerzos estatales se enfocaron en aumentar su capacidad económica y generar políticas sociales dirigidas a la satisfacción de necesidades populares de educación, nutrición, seguridad nacional, vivienda y salud (LARRAÑAGA *et al*., 2010). Esto sumado a la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) luego de la crisis del 29. Este modelo consistía en un aumento de tasas arancelarias a las importaciones, en conjunto con un fortalecimiento de la industria nacional a través de creación de empresas estatales (CAP, IANSA, ENAP). Esto en primera instancia como respuesta inevitable a la crisis y luego con el fin de disminuir la dependencia extranjera, entregar más estabilidad nacional y otorgar más poder económico al estado para poder financiar las políticas sociales mencionadas anteriormente (CORREA *et al*., 2000).

Pese a la importancia de la totalidad del periodo nacional-popular, en adelante este análisis se centrará específicamente en el carácter de la política social y de intervención del gobierno de Frei Montalva y Salvador Allende, dado que en ambos gobiernos se profundizan los procesos estatales mencionados anteriormente.

Desde 1964 a 1973 se inició un proceso de reforma profunda, generando un modelo de intervención estado céntrico. En términos económicos se profundizan ciertas políticas como: un aumento en tributaciones al capital extranjero, chilenización y posteriormente nacionalización del cobre. Además, continúa con la creación de empresas estatales que van dando paso a un área de propiedad social. Sumado a lo anterior, se desarrolla un proceso de reforma agraria, que expropió terrenos y redestinó su propiedad a campesinos con la finalidad de aumentar la productividad nacional; Estrategias cuya principal orientación es de carácter redistributivo y socialmente integrador.

La centralidad del Estado no solo se visualiza en aumento en recaudación y gasto fiscal, sino que en su rol de creador, impulsor y ejecutor de una política con sentido social. En este sentido, se pone especial foco en el proceso de integración de grupos marginados, como obreros y campesinos, que hasta aquel momento continuaban relegados a la matriz de la hacienda o la marginalidad urbana (GARRETÓN, 2015). En este horizonte, las políticas sociales se enfocaban en avanzar en un Estado garante de derechos. En efecto, las reformas desde 1964 pero sobre todo desde 1970 tienen como objetivo seguir avanzando hacia mayor cobertura nacional, entendiendo el Estado como un actor responsable del bienestar de las personas. En esta área destacan políticas de previsión social, de salud, de vivienda y sobre todo educación.

Cabe mencionar, que este modo de elaborar política social considera un importante componente de participación social, donde progresivamente los sectores populares campesinos y urbanos no solo eran objeto de intervención, sino que eran sujetos interventores dentro del mismo modelo, participando en la ejecución de las políticas sociales y en su mantención. Esto va de la mano con una comprensión de los beneficiarios de políticas sociales no solo como meros espectadores y recibidores de intervenciones sociales, sino

que más bien como agentes colectivos activos y necesarios dentro del orden social (CARBALLEDA, 2010). De esta forma, las reformas educacionales, por ejemplo, tienen como finalidad la educación integral, entregando herramientas para la inserción social y también para que los hijos e hijas de obreros puedan gerenciar el área de propiedad social (OLIVA, 2010).

En resumen, se puede caracterizar este periodo como en principio un Estado asistencialista que poco a poco fue consolidándose como un Estado de compromiso social, fundamentalmente entre los años 1964 a 1973 (ILLANES, 1993). En esta línea, durante el proceso se contrarresta paulatinamente el poder oligárquico y la dependencia económica extranjera, a través de un cambio en las formas de organización de la producción y un involucramiento político de sectores incipientes y/o anteriormente marginalizados (VILAS, 2005). Esto en relación con un modelo de intervención social específico, el cual se caracterizaba por poseer: una centralidad en el rol del Estado, siendo un ente creador y ejecutor de políticas sociales, una orientación hacia la universalidad de derechos, una legitimidad social tanto en su creación como en su ejecución dada la participación ciudadana activa dentro del sistema político, en el debate público y en la estructura económica. Estos cuatro puntos basales de la intervención social serán desarticulados y refundados en la dictadura de 1973 creando un nuevo modelo de intervención estatal.

La Dictadura Militar, destrucción y refundación neoliberal

Este proyecto Estatal Nacional Popular y su modelo de intervención social se ve truncado el 11 de septiembre de 1973 producto del golpe militar, que culmina con la muerte del presidente Allende en la bombardeada casa de gobierno. De esta forma, se

produce abruptamente una ruptura socio histórica basada en el miedo (FAUNDEZ; CORNEJO, 2010; LIRA, 2010) que elimina a la izquierda como actor político y social. En el año 1975 se inician una serie de modificaciones donde progresivamente se va instalando el neoliberalismo. Este modelo trae consigo un tipo de política social privadocéntrica, subsidiado desde el Estado, con focalización -en primera instancia sin pretensión integradora- y sustentada en una legitimidad tecnocrática economicista, que rehúye a la participación ciudadana.

El período dictatorial en sus primeros diez años se enfoca en la fundación del modelo neoliberal a través de un discurso y prácticas reaccionarias (SILVA, 1993). En este sentido, tiene como base una respuesta reactiva e ideológica al proyecto nacional-popular a través de represión, persecución y asesinato, con el fin de dinamitar cualquier intento de subversión político-social al régimen (MOULIAN, 2002; GARRETÓN, 2018). Esto acompañado de una descalificación del proyecto nacional-popular como una opción política y económicamente viable, tildando al Estado de ineficiente y posicionando las ideas de regulación autónoma del mercado (HUNEEUS, 2014).

Los siguientes años del periodo se basan en un Estado discursivamente "despolitizado" donde se termina de fraguar una nueva legitimidad basada en lo técnico economicista, a partir del imperativo de que los expertos -y no políticos- deben liderar el país (SILVA, 2006; SILVA 2010; RUMIÉ, 2018). En esta línea, Garretón (2018) hace referencia al carácter fundacional de la dictadura dada su capacidad de desconstituir una relación entre Estado y sociedad, no sólo en términos discursivos, sino que en términos de miedo y trauma intergeneracional (FERNÁNDEZ; CORNEJO, 2010; LIRA, 2010) lo que le da el carácter de perdurabilidad en el tiempo del nuevo proyecto de sociedad.

De esta forma, en el periodo dictatorial se consolida un Estado privado céntrico, se reduce al máximo el Estado en cuanto a sus funciones y responsabilidades sociales y se abren las fronteras comerciales de forma total. Así, el Estado ya no se centra en un afán redistributivo, sino que valida la acumulación privada. Toda la tierra que había sido expropiada es devuelta a sus antiguos dueños y las empresas estatales existentes se privatizan, inclusive se crean nuevos espacios de acumulación privada como los servicios sociales (BOCCARDO, CAVIEDES; RUIZ-BRUOZZONE, 2020; GARRETÓN 2015; HUNEEUS, 2014). De esta forma, el gasto fiscal destinado a políticas sociales, que había ido en aumento hasta la fecha con un enfoque garante de derecho (ILLANES, 1993), experimenta una seria reorientación privada y focalizada, que Ruiz (2006) llama como capitalismo de servicio público.

La lógica subsidiaria de intervención social asume que la seguridad social - educación, vivienda, sistema de pensiones, salud- debe quedar en manos de los privados, donde el rol el Estado se reduce a un carácter subsidiario. En otras palabras, destina recursos de forma focalizada a quienes no pueden acceder por sus propios medios al mercado de servicios sociales (GARRETÓN, 2015). Así, la política social en la medida que va siendo colonizada, va siendo subyugada a criterios valorativos privados, cuyo foco se encuentra en la rentabilidad económica.

Parte del proyecto dictatorial se basa en romper con la legitimidad social - dada la participación de la ciudadanía en los proyectos estatales- que se ostentaban en el periodo nacional popular. Así, se fragua una legitimidad tecnocrática con fundamento socioeconómico, donde son los expertos economicistas los que deciden el modelo de intervención y las políticas sociales asociadas, generando una desvinculación del beneficiario en el proceso de creación y ejecución de estas (HUNEEUS, 2014). Así, la discusión en torno a la intervención social gira alrededor de marcos

conceptuales económicos dejando al margen las razones políticas y morales, denominando a estos como elementos desestabilizadores de un modelo de intervención social desarrollado (HUNEEUS, 2014). Eficiencia, rentabilidad y eficacia, colonizan el mundo de la intervención social del periodo; conceptos que hasta el día de hoy rigen y definen el éxito de un proyecto/programa/política social (SILVA, 2006; SILVA 2010; RUMIÉ, 2018).

Postdictadura, gestión y profundización del modelo

Para Garretón (1993), la transición a la democracia ocurre entre los años 1988 y 1990, culminando con la ascensión del presidente Patricio Aylwin. No obstante, lo que viene después de la transición es bastante contrario, Huneuus (2014) lo llama democracia semisoberana o el mismo Garretón (1993) como democracia incompleta. Ambas nomenclaturas comulgan en que la discusión se centró en cómo superar el régimen anterior, sin poner suficiente acento sobre el tipo de democracia que se esperaría construir. En adelante, la democracia que se constituye se encuentra cargada de enclaves autoritarios que no permiten la realización plena de un modelo democrático. A grueso modo, un enclave autoritario es "la presencia de elementos propios del régimen dictatorial" (GARRETÓN, 2018, p. 59). Estos pueden ser de cohorte institucional, como la propia constitución o la ley antiterrorista; de cohorte ético simbólico como la impunidad en torno a violaciones a los derechos humanos; y/o actorales, en tanto, sectores que accionaron contra la democracia como militares golpistas en el Estado o el partido Unión Demócrata Independiente en el sistema político.

Por lo tanto, en la medida que se mantiene la constitución política de la república, que delimita tanto las atribuciones, como las

posibles acciones del Estado, también se evidencia un continuo en el carácter de la política social y modelo de intervención (FUENMAYOR, 2014). Ahora bien, si se busca aún mayor especificidad, es evidente que no es una copia calcada del modelo anterior, debido a que el Estado sufre nuevas modificaciones; un proceso de modernización burocrática (BANDERAS, 2015; GUTIERREZ, 2019) y adecuaciones a algunos apéndices de la constitución. Los trabajos de Silva (1993; 2002; 2009) mencionan que entre el 1990 y los finales de los 90' se constituye un neoliberalismo moderado, en donde se pretende revertir el costo social del giro que había dejado a aproximadamente un 40% de la población en condiciones de pobreza (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2014). Los primeros gobiernos de la Concertación buscan transformar estos índices de pobreza con una continuidad en la privatización de la política social, en donde no se cuestionan en ningún momento los elementos sustantivos del modelo neoliberal (BOCCARDO, CAVIEDES; RUIZ-BRUZZONE, 2020).

Posteriormente Silva (2009) remite a un cuarto periodo neoliberal situado en los inicios de los 2000 en donde, se otorga mayor énfasis a la protección social, al mismo tiempo que se profundiza la privatización y licitación de servicios y políticas sociales. Uno de los programas emblemáticos es "Chile Solidario" que busca combatir la pobreza desde la promoción de habilidades y capacidades de los sectores populares. También el Estado, comienza a aumentar la cobertura mediante una política de focalización del plan AUGE, en donde el diálogo entre el sector público financista y el sector privado ejecutor, constituyen ya un modo de relación público/privado neoliberal (RUIZ, 2019; BOCCARDO, CAVIEDES; RUIZ-BRUZZONE, 2020). Pareciera que de los 2000' en adelante, la direccionalidad no tiene mayores transformaciones, por el contrario, se sigue profundizando este modo de generar espacios de acumulación privada con el financiamiento estatal

destinado a políticas sociales. Esto en base, a consensos en el sistema político en los cuales lo económico lucrativo es aceptado, en tanto, posea un sustento tecnocrático.

La profundización del modelo de intervención y política social privado centrista, también fragua una relación específica con los beneficiarios, que deben acostumbrarse a una constante focalización, donde la lógica de Boucher individual dinamita la noción de derecho social. Así, las becas de educación superior y la propia gratuidad contienen la idea de financiamiento individual más que una educación realmente gratuita (ORELLANA *et al*., 2018), los planes de salud benefician a las clínicas mediante la atención de patologías específica, el transporte externaliza funciones a empresa privadas, la seguridad social de la mayoría de la población se mantiene transferida a Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la construcción de vivienda social va de la mano con constructoras privadas con cuestionables estándares de calidad como el bullado caso de las casas COPEVA.

En este modelo, la participación ciudadana se entiende teóricamente desde la progresiva colonización de elementos del mundo de la vida al sistema (en lógica habermasiana). Sin embargo, en la práctica aquello se reduce a las Oficinas de información, reclamos y sugerencias donde se guardan innumerables textos escritos por ciudadanos y ciudadanas, quedando la mayoría de las veces sin respuesta. La lógica de participación no vinculante va de la mano también con la cimentación de un neoinstitucionalismo neoliberal, caracterizado por instituciones rígidas, no resilientes al entorno, ni flexibles a los ciudadanos y ciudadanas. El principio de legitimidad de estas políticas sociales y de intervención privado centristas es tecnocrático economicista desde su génesis hasta la actualidad (SILVA, 2006; SILVA 2010; RUMIÉ, 2018). En esta línea, la planificación de políticas sociales tiene como actor principal a la ingeniería comercial, en donde cualquier retorno a la dimensión

política de la política social es tachada de ideológica (en sentido negativo). El imperativo tecnocrático economicista, integra la comprensión estatal como la de una empresa que terceriza sus labores en un afán de focalización por eficiencia, eficacia, calidad y economía (SILVA, 2006; SILVA 2010; RUMIÉ, 2018).

Entonces, ¿por qué este modelo no se transforma? En fin, la totalidad del modelo privado centrista, lucrativo y tecnocrático economicista se sustenta en un sistema político que no posee pretensión alguna de acelerar transformaciones en pos del bienestar común. Si no que, por el contrario, mantienen una posición estática respecto al horizonte normativo de sociedad neoliberal, y por tanto, también de la orientación a la acción de la política social y modelo de intervención.

¡BOOM! ESTALLIDO SOCIAL Y CRISIS SOCIOSANITARIA DE LA COVID-19: GOLPES FINALES

El modelo neoliberal anteriormente descrito, históricamente ha generado resistencias sociales, tanto en su fase dictatorial, con foco en lograr el retorno a la democracia, como en su fase postdictatorial (DONOSO; VONBULOW, 2017). En este último periodo se diversifican los focos centrales de la conflictividad, siendo algunos de los más relevantes: los sostenidos conflictos socioambientales producto del avance extractivista; político étnicos como el histórico conflicto Estado de Chile/pueblo mapuche; estudiantiles, como el movimiento pingüino del 2006 y el movimiento estudiantil del 2011; y finalmente de género como el movimiento feminista el 2017 (MAYOL, 2019). Todos estos focos de conflictividad y movimientos poseen especificidades y particularidades, sin embargo, confluyen en posiciones de resistencia y tensión respecto al carácter que va adoptando el modelo

neoliberal (SEHNBRUCH; DONOSO, 2020). En este sentido, también se va cuestionando progresivamente la política social y el modelo de intervención, en tanto, van contribuyendo al aumento de conflictividad social y a la incubación del malestar (MAYOL, 2019; ARAUJO, 2020). En adelante, el estallido social se entiende como la confluencia y aumento de escalabilidad de todos aquellos procesos de conflicto y malestar que subyacían a la sociedad neoliberal chilena (MAYOL, 2019; ARAUJO, 2020; RUIZ, 2020).

Así, las críticas que se venían instalando en el discurso social desde hace décadas adquieren fuerza a nivel nacional a partir del 18-O, donde exigencias disgregadas en distintos territorios y áreas sociales se unifican para generar una sola crítica al modelo de intervención neoliberal (MAYOL, 2019). Se critican los presupuestos estatales y la forma en que el dinero fiscal es administrado y traspasado a entidades privadas, incluyendo una crítica a la subsidiaridad de los derechos y el lucro en torno a ellos. En esta misma línea, se argumenta en contra la concentración de riquezas y la existencia de servicios básicos para "pobres y para ricos". Además, se tensiona la creación de una elite política alejada de la realidad de los chilenos y con esto, una crítica a los profesionales técnicos que no se vinculan con el territorio en la creación de políticas sociales (RUIZ, 2020). Los cabildos autoconvocados demuestran por sí solos la necesidad de la ciudadanía por participar en procesos de diálogo y decisión política, mostrando una crítica a la legitimidad tecnocrática-economicista como la única legitimidad necesaria para justificar políticas sociales. En este sentido, la revuelta social no solo se fundamenta en objeciones al modelo neoliberal, sino que está acompañada de un nuevo ideal social; se demanda un rol más protagónico del estado en un amplio sentido que garantice los derechos fundamentales a sus ciudadanos y que no continúe respondiendo a la clausura de la clase política, sino que comience con una apertura hacia la ciudadanía (RUIZ, 2020).

Lo que prosigue al estallido es sustancialmente diferente debido a que la COVID-19 en su génesis no está relacionado al devenir de Chile. Por el contrario, es un virus que afecta a todo el mundo, no obstante, la manera en que se gestiona y se trata la crisis sociosanitaria evidentemente está vinculado al modo de política social y de intervención neoliberal. En este sentido, es que estos elementos ya no son "algunos" de los muchos que generan indignación, sino que pasan a posicionarse como fundamentales en la discusión pública. Así, se deja en evidencia un estado que no es capaz de sobrellevar la crisis desde un modelo de derecho subsidiario, que focaliza su atención a la ciudadanía. Ejemplos de esto van desde deficiencias estructurales como la deficiente implementación hospitalaria (en contraposición con las clínicas privadas) como desde políticas puntuales como las entregas en cajas de alimentos, bonos y asignaciones con reducidos alcances poblacionales.

Cabe recalcar la importancia de la problemática de la focalización, la cual ha sido objeto de críticas desde hace ya algún tiempo. Esta radica sobre todo en la ineficacia de los criterios de focalización a partir de deciles económicos, donde no existe diferencia cualitativa real entre segmentos de la población que reciben beneficio y quienes no. Esta ineficiencia estatal es cristalizada en el endeudamiento actual de las clases medias, el cual no proviene desde el deseo de "lujos" sino que del financiamiento de necesidades; siendo esto parte importante del malestar social. Esta precariedad toma su cruda realidad con la pandemia de la COVID-19, visibilizando la fragilidad económica de las clases medias y materializandose en el uso del 10% de las pensiones en el pago de deudas o atenciones médicas.

Lo que proponemos como doble golpe de knockout refiere a la vinculación temporal que une a ambas situaciones, y como estas llevaron a la política social a la lona. Un modelo de intervención

obsoleto se juzga en función de su nula legitimidad social, en tanto, modo práctico y también como horizonte de sociedad neoliberal. El momento estático y la resistencia a la transformación que había mantenido al sistema político, ya ha sido acelerado por la ciudadanía, la cual no está dispuesta a continuar con el mismo modelo de intervención, demostrando su descontento masivo en cada medida que sigue la línea neoliberal. Es por esto, que hemos referido a una crisis sin retorno, una crisis que en el seno del debate constitucional tiene las condiciones para desembocar en una profunda refundación.

Refundación resonante: elementos en nuestra propia historia

A continuación, nos animamos a proponer que algunas de las claves para la refundación de la política social se encuentran contenidas en la longduree de la política social, en específico en las experiencias nacionales-populares de los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende. Mientras que otras claves temáticas, han emergido en los propios procesos de conflictividad social del periodo neoliberal.

Cuando referimos a refundación resonante, remitimos a un doble proceso, el primero -refundante- implica construir un nuevo modelo desde sus cimientos, mientras que el segundo -resontante- refiere al carácter o al modo en que ocurre esta refundación. Para Harmut Rosa (2006; 2013; 2016) la modernidad capitalista y post-capitalista se interpreta como un proceso de aceleración espacio-temporal que genera alienación. Tal como describe Ojeda-Pereira (2020), Rosa propone el concepto de resonancia como una alternativa de superación de la alineación:

> Específicamente, la resonancia agrupa experiencias plenas donde las situaciones exteriores vuelven a afectar a las personas y estas vuelven a contactarse con el mundo. La resonancia implica que las situaciones afectan a la persona y, en base a esto, tenga que reaccionar y transformarse respecto a un estado anterior. Para el autor lo que debe pasar en la esfera política, es que se forme una opinión pública y democrática en base a la resonancia (OJEDA-PEREIRA, 2020, p. 48).

En este sentido, es que cuando sostenemos la necesidad de realizar una refundación resonante, implica entender al propio conflicto como momentos socialmente resonantes (OJEDA-PEREIRA, 2020), que a su vez insertan aceleraciones en áreas de la realidad social en las que el sistema político ha decidido no actuar. En adelante, la aceleración que emerge de un conflicto resonante -como el estallido social, no necesariamente conduce a mayor contraposición, sino que a la posibilidad de que las mayorías construidas en base a la ruptura de la alineación individual puedan dialogar y decidir orientaciones legitimadas. Para esto es necesario que el debate se desarrolle en espacios alternos, a los que ahora se valoran de manera negativa como el parlamento. La refundación resonante, en parte también pasa por la percepción de los espacios de debate, en esta línea, aquellos espacios de orden territorial como asambleas o cabildos, como también en nuevos espacios de mayor institucionalización que hayan surgido a raíz de la acción colectiva como lo puede ser una convención constitucional, parecen de gran potencialidad para desarrollar un proceso refundacional resonante.

A nivel específico, se propone que temáticamente el modelo actual se basa en una manera de postular y ejecutar política social, como también en una forma de evaluación principalmente cuantitativa de esta política social. En donde, es dificultoso lograr

avanzar sobre elementos experienciales y/o de la subjetividad de las personas que viven aquel modo de política social y no solo lo perciben mediante tablas descriptivas. De esta forma urge debatir sobre los horizontes de la política social y el modelo de intervención, en tanto modelo centralizado o descentralizado, estatistas o privado céntrico y otros. Como también en elementos burocráticos y administrativos respecto al funcionamiento de esta nueva política social, como los modos de evaluación, mecanismo de participación ciudadana, control ciudadano sobre las instituciones y/o posibilidad de proponer políticas sociales desde la propia ciudadanía.

CONCLUSIONES

A modo de síntesis general, se propone que tanto estallido social como la crisis sociosanitaria de la COVID-19 son los dos momentos que sellan el destino de la política social a una crisis sin retorno. Esto manifestado en las votaciones por una nueva constitución, como también en el desarrollo de cabildos y actividades de discusión autoconvocados por la ciudadanía. Sin embargo, estos momentos se explican en función del pathdependence y time sequence (PIERSON, 2011) con la totalidad del devenir de la política social y el modelo de intervención neoliberal, esto desde su génesis dictatorial hasta su gestión postdictatorial. En específico, algunas de las características en tensión son el enfoque privado céntrico con financiamiento estatal, la participación social no vinculante, la legitimidad tecnocrática economicista y una focalización de la acción estatal.

De esta forma, cuando pensamos en una alternativa de refundación resonante, es imposible no encontrar conexiones con la longduree de las políticas sociales y en específico con las experiencias de los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador

Allende. En este sentido, son interesantes las experiencias y enseñanzas de un modelo estado centrista, con participación ciudadana vinculante y construcción constante de legitimidad social, debido a que permiten volver a abrir temáticas medianamente cerradas bajo el modelo actual. En esta línea, el debate respecto a la santificada propiedad privada y al nivel de vinculación que puede tener la población respecto a las orientaciones de la acción estatal, son aspectos que en aquella época no se daban por sentados y respondían a consensos societarios.

Es por esto que en primera instancia se considera de suma importancia recuperar la visión del gasto fiscal como inversión, Sin embargo, esta mirada resulta imposible dentro del sistema de derecho subsidiario, lo que involucra una transferencia de dineros estatales a entes privados, sin un mayor retorno social. Si miramos detenidamente a los ejemplos nórdicos (Noruega, Finlandia, Suecia, etc.) en estos existe un estado fuerte, con altas tasas tributarias y una gran presencia de empresas estatales que inyectan capacidad de inversión social. No obstante, para que pueda existir un tránsito hacia este tipo de modelos se debe transmutar la lógica de focalización, hacia una garante de derechos fundamentales, en aras de la universalidad.

La necesidad de volver a mirar el periodo nacional-popular es recalcar que un estado garante no es un sistema de política social de un futuro lejano y/o extranjero (como los numerosos ejemplos nórdicos), sino que puede ser perfectamente aplicable en un país como Chile. Ahora, cuando se remite a la necesidad de escudriñar la historia en función del futuro, no existe intención de remitir a un pasado descontextualizante, sino de recuperar claves para el proceso constituyente que se avecina. En este sentido, recuperar las bases de participación ciudadana implica un modo de pensar y realizar las políticas sociales que sea sensible a las transformaciones territoriales y cambios sociales. En esta línea, estos elementos orientativos deben

contribuir a la solución de nuevas problemáticas de la sociedad chilena como el aumento en las esperanzas de vida, futuras patologías y epidemias, aquellas de orden socioterritorial (CAMPOS-MEDINA; LARENAS, 2012) y otras.

En fin, el letargo producido en el ritmo de "lo transformatorio" ya ha sido roto por la ciudadanía, que mediante el conflicto resonante ha insertado una aceleración transmutativa al modelo en su conjunto (OJEDA 2020). En esta línea, los golpes de knockout dejan entre ver al neoliberalismo como un boxeador caído, sobre el cual es posible erguir un nuevo modelo.

REFERENCIAS

ANGELL, A. "Some Problems in the Interpretation of Recent Chilean History". **Bulletin of Latin American Research**, vol. 7, n. 1, 1988.

ARAUJO, K. **Hilos tensados**. Santiago: Editorial USACH, 2020.

BANDERAS, P. "Las reformas del Estado en América latina: Situación actual y retos". **Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo**, vol. 6, n. 1, 2015.

BAÑO, R. **Política - Cuento corto**: ¡Booooom! Análisis del Año 2019. Santiago: Universidad de Chile, 2020.

BOCCARDO, G.; CAVIEDES, S.; RUIZ-BRUZZONE, F. **30 años de política neoliberal en Chile**. Santiago: Nodo XXI, 2020.

BRAUDEL, F. **La historia y las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 2002.

CAMPOS-MEDINA, F.; LARENAS SALAS, J. "La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental chilena a partir de los años noventa". **Bitácora Urbano Territorial**, vol. 2, n. 21, 2012.

CARBALLEDA, A. "La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales". **Trabajo social y UNAM**, n. 1, 2010.

CORREA, S. *et al*. **Historia del siglo XX chileno**. Santiago: Sudamericana, 2000.

CORVALÁN, L. **Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile**. Santiago: Sudamericana, 2001.

DE RIZ, L. "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". *En*: CAVAROZZI, M.; GARRETÓN, M. A. (eds.). **Muerte y resurrección**: Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur. Santiago: FLACSO, 1989.

DONOSO, S.; VONBULOW, M. **Social movements in Chile**: organization, trajectories, and politicalconsequences. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

GARRETÓN, M. **La redemocratización política en chile**: Transición, inauguración y evolución. Santiago: FLACSO, 1993.

GARRETÓN, M. **Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina**: Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social. Santiago: LOM, 2015.

GARRETÓN, M. "Las dictaduras Militares a 50 años del Golpe militar en Brasil. Una perspectiva General". *En*: SASS, O. *et al*.

(eds.). **Educação e regimensditatoriais**: 50 años do Golpe militar no Brasil. Sao Paulo: Junqueira y Marin Editores, 2018.

GOICOVIC, D. "Del control social a la política social. La conflictiva relación entre los jóvenes populares y el Estado en la historia de Chile". **Última década**, vol. 8, n. 12, 2000.

GOMÁRIZ, E. "Sistema político y políticas públicas en América Latina". **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, vol. 38, 2007.

GUTIÉRREZ, L. "Neoliberalismo y Modernización del Estado en Chile: Emergencia del Gobierno electrónico y desigualdad social". **Cultura, Hombre, Sociedad**, vol. 29, n. 2, 2019.

HUNEEUS, C. **La democracia semisoberana**: Chile después de Pinochet. Santiago: Taurus, 2014.

LAHERA, E. **Política y políticas públicas**. Santiago: CEPAL, 2004.

LIRA, E. "Trauma, duelo, reparación y memoria". **Estudios Sociales**, vol. 36, 2010.

LOMNITZ, L. A.; MELNICK, A. **Chile'sPolitical Culture and Parties**: An Anthropological Explanation. Notre Dame: Notre Dame UniversityPress, 2000.

LUNA, J. "Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes". *En*: NAVARRETE, J. *et al*. **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, 2008.

MARDONES, R. “La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política”. **Papel Político**, vol. 19, n. 1, 2013.

MAYOL, A. **Big Bang**: Estallido social 2019. Santiago: Catalonia, 2019.

MOULIAN, T. **Chile actual**: anatomía de un mito. Santiago: LOM, 2002.

OJEDA-PEREIRA, I. “¿Acelerados, molestos y dependientes? Sobre los conflictos resonantes de América Latina”. **Cuadernos De Teoría Social**, vol. 6, n. 11, 2020.

OLIVA, M. “Política educativa chilena 1965 - 2009. ¿Qué oculta esa trama?” **Revista Brasileira de Educação**, vol. 15, n. 44, 2010.

ORELLANA, V. *et al*. **Entre el mercado gratuito y la educación pública**. Santiago: LOM, 2018.

PIERSON, P. **Politics in time**: History, institutions, and social analysis. Woodstock, England: Princeton UniversityPress, 2011.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013**. Santiago: PNUD, 2014.

RAPOSO, A. “La vivienda social de la Corvi. Un otro patrimonio”. **Revista INVI**, vol. 37, n. 14, 1999.

ROSA, H. “Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of a Desynchronized High–Speed Society”. **Constellations**, vol. 10, 2006.

ROSA, H. **Alienación y aceleración**: Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía. Madrid: Katz, 2016.

ROSA, H. **Social Acceleration**: A New Theory of Modernity. Nueva York: Columbia University Press, 2013.

RUIZ, C. "América Latina y la 'excepcionalidad chilena': ¿asincronía temporal o destinos divergentes". BANÕ, R. (ed.). **Chile en América Latina**: Integración o desintegración regional en el siglo XXI. Santiago: Cátedra Enzo Faletto de Estudios Latinoamericanos, 2006.

RUIZ, C. **La política en el Neoliberalismo**: Experiencias Latinoamericanas. Santiago: LOM, 2019.

RUIZ, C. **Octubre chileno**: La irrupción de un nuevo pueblo. Santiago: Taurus, 2020.

RUIZ, C.; BOCCARDO, G. **Los chilenos bajo el neoliberalismo**: Clases y conflicto social. Santiago: Nodo XXI, 2014.

RUMIÉ, S. "Chicago Boys en Chile: neoliberalismo, saber experto y el auge de una nueva tecnocracia". **Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, vol. 235, 2018.

SEHNBRUCH, K.; DONOSO, S. "Social protests in Chile: inequalities and otherinconvenienttruthsaboutlatinamerica's poster child". **Global Labourjournal**, vol. 11, n. 1, 2020.

SILVA, E. "Capital and the Lagos presidency: business as usual?" **Bulletin of Latin American Research**, vol. 21, n. 3, 2002.

SILVA, E. "La política económica del régimen chileno durante la transición: del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático".

En: DRAKE, P.; JAKSIC, I. (eds.). **El difícil camino de la democracia en Chile, 1982-1990**. Santiago: FLACSO, 1993.

SILVA, E. **Challenging Neoliberalism in latín America**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SILVA, P. "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". **Revista de Ciencia Política**, vol. 26, n. 2, 2006.

SILVA, P. **En el nombre de la razón**: tecnócratas y política en Chile. Santiago: Universidad Diego Portales, 2010.

VILAS, C. "La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares". **Nueva Sociedad**, vol. 197, 2005.

CAPÍTULO 2

Desarrollo Humano y TIC: Una Aproximación a la Realidad en el Estado de Oaxaca, México 2000-2016

DESARROLLO HUMANO Y TIC: UNA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD EN EL ESTADO DE OAXACA, MÉXICO 2000-2016

Joselito Fernández Tapia

El presente capítulo aborda la teoría del desarrollo humano y la democracia, y su vinculación con el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), buscando articular la construcción que se está realizando desde la academia como desde el gobierno con las políticas públicas de las TIC para el desarrollo humano. Partiendo de la teoría de desarrollo humano y de la democracia se aborda luego la relación con las TIC, resaltando el impacto de las TIC en el ingreso económico, en la educación, en la salud y en la participación democrática. Se concluye que existe una articulación relevante entre desarrollo humano y democracia, como de estos con las TIC, que es cada vez más evidente. Asimismo, que en Oaxaca existe algunos avances en salud, educación y no en relación al empoderamiento, siendo de mayor impacto el programa de telemedicina; pero que en materia de democracia no obstante hay algunas formas de participación política importantes, no existen estudios al respecto, a la vez que los espacios digitales para la participación democrática desde el gobierno del Estado o los municipios no se encuentra que existan. Tampoco existen estudios desde la sociedad civil al respecto ni de programas que lo impulsen de manera sistemática.

Se observa, también como las TIC se van orientado hacia el combate a la pobreza, la mejor calidad de vida, la democratización, desde la perspectiva de desarrollo de capacidades y empoderamiento individual y social de carácter incluyente; pero que sin embargo, el

avance es aún poco o está ausente en los países, regiones y localidades. Sin embargo, tanto desde los organismos internacionales, en particular desde la ONU, el PNUD y la OEA, se plantea como una necesidad y compromiso de que así se realice. Un compromiso que también corresponde a México y a Oaxaca. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que las TIC centrado en un enfoque económico mercantil es el que predomina, frente al cual tanto estos organismos como algunos académicos insisten en la necesidad de dar un paso más allá de este vínculo, para orientarlo hacia el desarrollo humano de las personas y sociedades. En este proceso, el uso de los teléfonos móviles inteligentes está cobrando mayor importancia, sobre todo en regiones con alta marginalidad y pobreza, constituyéndose en las TIC que potencialmente se pueden usar para fortalecer la democracia y promover el desarrollo de capacidades humanas. Ese es el reto actual para los países, estados y municipios. Ese es el desafío para enfrentar al Estado de Oaxaca.

DESARROLLO HUMANO Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)

Desarrollo humano: origen y evolución

El desarrollo como concepto desde su nacimiento en la economía buscaba mejorar las condiciones materiales pobres, bajo la premisa que si se aumenta la riqueza material la pobreza se reduciría y se incrementaría el bienestar de la población. En otras palabras, se podría decir que si se aumenta el ingreso bruto per cápita de un país habría desarrollo y, consecuentemente, menos pobreza. El desarrollo se centraba en un enfoque utilitarista y el bienestar era concebido como bienestar económico. Griffin (s. f.) lo manifiesta del siguiente modo:

> La moderna teoría económica del desarrollo, es decir, la rama de la economía que se ocupa de la mejora de las condiciones en países con bajos ingresos, se remonta a la década de los años 1940. Desde sus inicios, la economía del desarrollo se ha ocupado fundamentalmente del enriquecimiento material, esto es, del incremento del volumen de producción de bienes y servicios. Esta teoría partía del supuesto, explícito o implícito, de que un aumento del producto agregado, como sería un crecimiento del producto interior bruto per cápita, reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población. Esta premisa, de raíz utilitarista, entendía que la producción generaba rentas, y que mayores rentas generaban, a su vez, mayor utilidad o bienestar económico (GRIFFIN s. f., p. 14).

Esta concepción si bien es hegemónica, aún hoy, ya desde los años setenta aún desde los organismos que impulsaban el crecimiento, comienzan a señalar que no bastaba el aumento de la riqueza material e ingreso interno bruto. Entre estas voces están las de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), entre otros, que propugnan una redistribución marginal de la renta, utilizando parte del producto adicional resultante del crecimiento a favor de los pobres invirtiendo en activos, lo que demostraba tácitamente que el aumento de la producción por sí misma no era suficiente para reducir la pobreza y tener desarrollo (HOLLIS *et al*., 1974 *apud* GRIFFIN, s. f., p. 15). Surgen a partir de entonces exigencias de cambio en las estrategias del desarrollo que van a reorientar la concepción del mismo como teoría y como práctica.

La OIT, en los años ochenta, plantea la necesidad de cambiar las prioridades de desarrollo para centrarse en la creación de empleo y satisfacción de necesidades básicas (alimento, vivienda, ropa,

educación básica hasta secundaria y atención primaria de la salud), luego la UNICEF frente a la desigualdad y pobreza de las medidas de ajuste, apuesta por programas para proteger a los pobres, lo que se llamó "ajusto con rostro humano" (ANDREA, JOLLY; STERWART, 1987 *apud* GRIFFIN, s. f., p. 15). En este caso, las políticas centradas en el crecimiento económico como detonador de desarrollo no cambiaron.

Después del Consenso de Washington las políticas siguieron teniendo la orientación centrada en el desarrollo como crecimiento económico. Se esperaba que, superadas las crisis al aplicar las políticas apropiadas, con el reimpulso a la renta nacional y la producción, creciera la productividad y el desarrollo llegaría cada vez más a todos; aunque esta vez se aceptaba que el Estado debería desarrollar políticas para impulsar los sectores poblacionales pobres. Sin embargo, estas políticas, que devinieron en asistencialistas en América Latina, no dieron los resultados esperados, al contrario, se convierten en base fundamental para sostener a los clientelismos políticos y gobiernos asistencialistas, sin lograr un desarrollo sostenido para todos. En los años noventa, para América Latina en particular fue el principal momento de impulso de este tipo de desarrollo, esta vez con ajuste y bajo la perspectiva del "ajuste con rostro humano".

El desarrollo, sus discursos y políticas, al final de décadas de trabajo resultaron vanos y con realidades nacionales no solucionadas, con una pobreza crónica y arraigada, como una serie de males sociales, a la vez que marginación y exclusión social institucionalizada, con estados incapaces de tener soluciones, convirtiéndose los problemas en más complejos y hasta globales.

> La evidencia central es que las nuevas calamidades sociales se nos revelan, cada día más, ya no como problemas específicos, sino como problemáticas

> complejas que no pueden seguir atacándose satisfactoriamente mediante la aplicación exclusiva de políticas convencionales, inspiradas por disciplinas reduccionistas (MAX-NEEF *et al*., 1993, p. 39).

Esta realidad, en América Latina, oscila entre periodos de expansión que terminan afectando los sectores sociales, aunque favorecen a otros que lucran a partir de este tipo desarrollo pendular, en el cual desde las concepciones económicas en América

Latina han denominado el desarrollismo y el neoliberalismo; el primero fracasó no obstante su amplio pensamiento económico, en parte por su centralidad en lo económico e incapacidad de reacción para dar solución a los desequilibrios económicos; siendo suplido por el neoliberalismo, el cual soluciona los problemas a través de recetas, aunque no ha producido en América Latina, pensamiento económico (MANFRED, ELIZALDE; HOPENHAYN, 1993). Sin embargo, para estos autores, aún si se apegaran al pensamiento de sus creadores igual hubiesen fracasado en América Latina, debido a:

> Primero, porque a pesar de poder impulsar el crecimiento económico, no es generador de desarrollo en el sentido amplio que hoy lo entendemos. Segundo, porque sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables, por lo tanto, a las condiciones de países pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberalización de un mercado del que los pobres se encuentran, de hecho, marginados. Tercero, porque en mercados restringidos y oligopólicos, donde los grupos de poder económico no se enfrentan a fuerzas capaces de limitar su comportamiento, la actividad económica se orienta

> con sentido especulativo, lo que deriva en resultados concentradores que son socialmente inaguantables (MAX-NEEF, ELIZALDE; HOPENHAYN, 1993, p. 27-28).

Estos autores concluyen que las dos concepciones económicas han compartido algunos elementos, han sido mecanicistas y dado como resultado resultados económicos concentradores; así, para el neoliberalismo el crecimiento económico es un fin en sí mismo y la concentración es una consecuencia natural de dicho proceso; mientras que para el desarrollismo, el crecimiento es una condición económica cuyo resultado va a llevar al desarrollo (MAZ-NEEF *et al*., 1993, p. 28). Por ello para Griffin (s.f.) aún las propuestas alternativas, realmente no significaban un modo de pensar y acción económicos distintos, sino que el desarrollo era resultado del crecimiento económico, aunque variaran de intensidad los elementos que compartían o cuestionaban los supuestos teóricos y estrategias del liberalismo económico; cuyo final es un permanente intento por alcanzar el desarrollo sin lograrlo, con crisis crónicas y pobreza que permanece. Como resultado se comienza a pensar en alternativas, una de ella es el "desarrollo a escala humana" de Max-Neef et al centrado en la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, el de Mahbub ul Haq y del PNUD, hasta el enfoque de capacidades de Sen y Nausbaum.

Sobre el Desarrollo a Escala Humana, Max-Neef *et al*. (1993), afirman:

> Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en articulación orgánica de los

> seres humanos como la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (MAX-NEEF, 1993, p. 30).

El planteamiento trasciende el mecanicismo del desarrollismo y del liberalismo y de la propia dinámica de las políticas de los Estados y de las responsabilidades compartidas, pero en el cual tiene, a su vez, el Estado una responsabilidad central. Asimismo, trasciende el propio modelo que se adopta posteriormente para medir el desarrollo humano y promovido desde el PNUD, cuyo eje es la persona-sujeto y la democracia (MAX-NEEF, 1993, p. 30):

> Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible. […] apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una práctica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas (MAX-NEEF, 1993, p. 30).

El desarrollo humano, como se ve, desde esta primera perspectiva, no se reduce a ingreso, salud y educación, aunque incluye dos aspectos básicos de las necesidades humanas –educación y salud-, sino que va más allá: protagonismo de una persona como sujeto, no como objeto; la autonomía de espacios de protagonismo y como consecuencia la democracia, directa y participativa. Se busca que se rompa ese paternalismo y clientelismo que aún los modelos económicos desarrollista y neoliberal habían impulsado.

De este modo realidad del desarrollo como crecimiento económico, agotado y sin salidas, permite la aparición de un nuevo enfoque, entre otros: el del desarrollo humano. Surge una real alternativa, centrada en el ser humano. Según Griffin (s.f., p. 15) "para los cimientos intelectuales del desarrollo humano ya estaban colocados y el momento estaba maduro para su aceptación fuera de los círculos académicos". Es decir en donde se hacían las políticas.

De esta preocupación frente al modelo centrado en el crecimiento surgen los estudios alternativos y las reuniones sobre el desarrollo, que, a su vez, dan lugar a (GRIFFIN, s.f.):

> Nuevos impulsos vinieron de la Mesa Redonda Norte-Sur (North-South Round Table) y luego el Comité de Naciones para la planificación del desarrollo (United Nations Committee for Development Planning). Ese comité decidió incluir en su informe de 1988 los costos humanos del ajuste estructural. Se creó un grupo de trabajo y un seminario de investigación en Ginebra que daba como resultado una edición especial del *Journal of Development Planning*, reeditada en forma de libro13 y formó la base del informe que se me encargó redactar para el Comité de Naciones para la planificación del desarrollo (GRIFFIN, s. f., p 15).

El debate ya estaba sobre la mesa y en el mundo académico ya era muy rico. Sin embargo, es con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se impulsa, teniendo como principal promotor a Mahbub ul Haq, a través de lo cual se hereda de este autor el índice de desarrollo humano, que con sus limitaciones, reorienta el sentido de medir el desarrollo y de concebirlo, y que tiene detrás una filosofía de revalorización del ser humano y de su dignidad y lo coloca por encima de los factores económicos del desarrollo. Es buscar formas más incluyentes e integrales de comprenderlo y medirlo, a la vez que es preciso mencionar que no anula ni implica que el crecimiento económico no sea necesario o no es útil, sino que lo trasciende para valorar en función la calidad del mismo, del grado de bienestar de las personas y las sociedades como de su calidad de vida. Mahbub ul Haq (2003) lo expresa de la siguiente manera:

> El paradigma del desarrollo humano lleva a cabo un importante servicio al cuestionar el supuesto vínculo automático entre la ampliación del ingreso y la ampliación de opciones humanas. Dicho vínculo depende de la calidad y distribución del crecimiento económico, no sólo de la cantidad de dicho crecimiento. Un vínculo entre crecimiento y vidas humanas tiene que crearse a conciencia a través de políticas públicas deliberadas, tales como el gasto público en servicios sociales y en políticas fiscales para redistribuir el ingreso y los bienes. Este vínculo no existe dentro del accionar automático del mercado, lo que puede marginar aún más a los pobres;
>
> No obstante debemos ser cautelosos. Rechazar un vínculo automático entre ampliación del ingreso y vidas humanas prósperas no significa rechazar el crecimiento en sí. El crecimiento económico es esencial dentro de las sociedades pobres para reducir o erradicar la pobreza. Sin embargo, la calidad de este

> crecimiento es tan importante como su cantidad. Se necesitan políticas públicas conscientes para traducir el crecimiento económico en la vida de las personas (MAHBUB UL HAQ, 2003, p. 18).

Esto cambia de manera drástica la orientación del desarrollo. De centrarse en el crecimiento de la economía y adquirir mayor ingreso, a una centralidad en las personas, los seres humanos, y su mayor bienestar calidad de vida. Por lo tanto, bajo este enfoque, 'las políticas públicas deben reorientarse, pese a sus variaciones, para asumir algunas características comunes' (MAHBUB UL HAQ, 2003, p. 18):

> Primero, las personas ocupan un lugar central. El desarrollo se analiza y entiende en términos de las personas. […] La piedra de tope del éxito de políticas de desarrollo es mejorar la vida de las personas, no sólo la ampliación de procesos productivos;
>
> Segundo, el desarrollo humano supone tener dos lados. Uno lo constituye la formación de capacidades humanas, como mejoras en la salud, conocimientos y habilidades. El otro es el uso que las personas hacen de esas capacidades adquiridas ya sea en empleo, actividades productivas, asuntos políticos o tiempo libre. Una sociedad necesita desarrollar capacidades humanas así como también asegurar un acceso equitativo a oportunidades;
>
> Tercero, se mantiene una cuidadosa distinción entre fines y medios. Las personas son consideras como fines, pero los medios no pueden olvidarse. La ampliación del PIB se convierte en un medio esencial para ampliar las opciones de las personas, pero el carácter y distribución del crecimiento económico son medidos a partir del criterio de enriquecer la vida de las personas;

> Cuarto, el paradigma del desarrollo humano abarca a toda la sociedad, no sólo a la economía. A los factores políticos, culturales y sociales se les presta igual atención que a los factores económicos;
>
> Quinto, […] las personas constituyen tanto el medio como el fin del desarrollo, pero no deben ser vistas como simples instrumentos para producir mercancías, a través del aumento del "capital humano". Debemos recordar que los seres humanos son el fin último del desarrollo, alimento no conveniente para la máquina materialista (MAHBUB UL HAQ, 2003, p. 18-19).

Sin duda esto, permite una visión más completa, que ya está presente en Max-Neef *et al*. (1993) y Mahbub ul Haq (2003) como en Sen y Nausbaun, como lo veremos más adelante. Esto puede verse más claramente, si se tiene en cuenta los aspectos en los que existe consenso sobre el desarrollo humano, que son los siguientes puntos (MAHBUB UL HAQ, 2003, p. 19):

- El centro del desarrollo son las personas;
- El propósito del desarrollo no es solo aumentar el ingreso sino todas las condiciones humanas;
- Busca desarrollar las capacidades humanas (invirtiendo en las personas) y usar las capacidades humanas para tener crecimiento y empleo;
- Tiene cuatro dimensiones o pilares: igualdad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento;
- Considera el crecimiento económico como fundamental para el desarrollo, pero pone énfasis en la necesidad de prestar atención a su calidad y distribución;
- Analiza a detalle el crecimiento económico y su relación con las vidas de las personas y cuestiona su sustentabilidad a largo plazo;

- El desarrollo humano establece los fines del desarrollo y analiza las opciones que son más apropiadas para lograr esos fines.

Sin embargo, dicha convergencia, hay elementos que han sido desplazados del debate central, como es el protagonismo y autodependencia tanto a nivel global como local, desde lo tecnológico hasta lo cultural, que cuando no se realizan se generan y refuerzan procesos de dominación que impiden la satisfacción de necesidades humanas (MAX-NEED *et al*., 1993, p. 85). Esto a la vez, en particular, la autodependencia desde esta perspectiva, permite una "armónica combinación de objetivos económicos con los sociales, la libertad y el desarrollo personal, lo que permitirían satisfacer en los individuos y sociedad las distintas necesidades humanas fundamentales (p. 86). Es el área del empoderamiento y la dimensión política, una dimensión que se necesita recuperar en la práctica y evaluación del desarrollo humano.

Para Max-Neef *et al*. (1993, p. 86), 'la autodependencia permitiría fomentar la participación política en la toma de decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza, así como la tolerancia frente a la diversidad de identidades, de la articulación entre seres humanos con la naturaleza y la tecnología, entre lo personal y lo social, lo micro y lo macro, de la autonomía con la planificación y de la sociedad civil con el Estado'. Es una alternativa real, que sin embargo, los gobiernos al aplicar las políticas obvian estos aspectos, por lo que el empoderamiento y capacidades del que habla Mahbub ul Haq, la autodependencia de Max-Neef *et al*. (1993), o las capacidades de Sen, siendo elementos centrales, no se da la importancia que tienen, quedando el desarrollo humano en su aplicación en términos fundamentalmente materiales de ingreso, salud y cuantificables matemáticamente de educación.

Un elemento central del planteamiento de Max-Neef *et al*. (2003, p. 86) 'las relaciones de los seres humano con la tecnología y la naturaleza, para evitar la depredación y la deficiencia en la relación costo-beneficio'. Por ejemplo, cuando se usa la tecnología tanto en la agricultura como del gobierno a través de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) cuando no hay relación de beneficio y costo, resultando ineficientes, pero son usadas para legitimar procesos de modernización pública o de legitimación política. Esto lleva, también a rescatar también otra dimensión olvidada del desarrollo humano, la dimensión ecológica o sustentable.

El desarrollo desde esta perspectiva es "eminentemente ecológico, por lo que se debe diferenciar lo qué es positivo y negativo en el desarrollo según sus consecuencias, y diseñar y usar tecnologías eco-humanistas, que puedan garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales en el futuro" (MAX-NEEF, 1993, p. 86). Un elemento que existe en las políticas, pero no se ha incorporado como parte del desarrollo humano y sus mediciones.

Esta dimensión es particularmente importante también para los individuos y sociedades actuales, así como lo es la educación y la salud, máxime en sociedades pobres que abundan en América Latina. Asimismo, la dimensión de empoderamiento social y participación política, es un aspecto fundamental, considerado por los diferentes teóricos del desarrollo humano, son dimensiones olvidadas. El problema es mayor si las mediciones se quedan en los datos cuantitativos, aunque es de gran valor, muchas comunidades en la realidad, no reflejan los índices de desarrollo humano que se manejan, y tienen rezagos y pobreza alarmante, pero cuyo índice se mueve de manera significativa porque los ingresos aumentados por los subsidios de los gobiernos disparan la medición hacia arriba, más la situación aún en crecimiento y uso de ingreso no responde a la realidad, como se puede constatar en diversos estudios empíricos.

Si bien el desarrollo humano adoptado por el PNUD, finalmente, no incorpora todos los elementos, si retoma en su medición, no solamente el ingreso, sino salud y educación. Asimismo, el centro y fin del desarrollo es el ser humano. Además, que se fundamenta tal desarrollo en las capacidades y libertades humanas.

El Índice de desarrollo humano (IDH): alcances y límites

Con base a la teoría del desarrollo humano, se desarrolla el índice del desarrollo humano, el que ha servido de base para medir el desarrollo humano de los países, regiones y municipios, desde 1990. Este índice busca "medir el nivel de las capacidades humanas" (GRIFFIN, s.f., p. 16), el conjunto de opciones de que dispone una persona y, en última instancia, las libertades e que goza" (p. 16-17). Sen nos deja claro que el desarrollo no necesariamente se explica por la riqueza material alcanzada sino por el desarrollo de capacidades y ejercicio de libertades, que permitan tener una mejor vida (SEN, 2000). Estas capacidades, en teoría, los gobiernos deben buscar que sean potenciadas y utilizadas.

En esa misma perspectiva, "según el PNUD, el desarrollo humano contiene dos aspectos básicos: la formación de capacidades humanas y el uso que la gente de a esas capacidades adquiridas" (*apud* MÁRQUEZ, s.f., p. 12). "El objetivo básico del desarrollo humano es la creación y el mantenimiento de un ambiente propicio para que las personas puedan desarrollar todo su potencial y tener oportunidades razonables para llevar una vida productiva y creativa, conforme a sus necesidades e intereses" (p. 12). El índice que lo mide combina indicadores sociales y económicos (p. 03) y desde que aparece en 1990 hasta la actualidad ha tenido éxito, no obstante las objeciones que se puedan hacer como teoría y como medición.

Ningún otro índice que mide el desarrollo ha podido alcanzar el mismo éxito, además de ser flexible y permitir una comparación de los países, regiones o municipios, permitiendo observar el avance o limitaciones con respecto del desarrollo humano.

Se ha logrado mayor inversión en busca de equidad y combate a la pobreza, como resultado de las políticas de los gobiernos en el marco del desarrollo humano. No obstante, no se ha logrado superarla. Sin embargo, ha permitido una forma de medición del desarrollo más integral y que los gobiernos como los propios organismos internacionales inviertan más en programas de desarrollo humano, basado en la potenciación y uso de sus capacidades. Es además un concepto abarcador y que reta a los estados y organismos internacionales a tomar cartas en el asunto, bajo un enfoque no clientelista, corporativo o paternal, que lo diferencia de cualquier otro enfoque, pues:

> El desarrollo humano conlleva la formación de capacidades humanas a través de mayores conocimientos y mejores estados de salud; pero no se detiene ahí: proclama que estas capacidades deben ponerse en uso. Esto es, desarrollo de la gente, para la gente, y (una de las características que diferencian al desarrollo humano) por la gente. No es un paradigma de desarrollo paternalista, ni fundamentado en ideas de asistencialismo público. Asume que la gente debe participar en las actividades, procesos y eventos que afectan su vida. Como concepto, potenciación significa que las personas estén en una situación que les permita escoger y ejercitar opciones vi-tales en base a su propia conciencia. A diferencia de otros esquemas de desarrollo, estas opciones cubren los espectros políticos, sociales y culturales, y no solamente los económicos; por tanto, no se reduce a proveer los servicios sociales básicos, algo que el

> Estado necesita hacer en la mayoría de los casos (MÁRQUEZ, s.f., p, 14).

Los aportes de Amyarta Sen sobre las capacidades se convierten en uno de los principales fundamentos teóricos de esta teoría. El desarrollo de las capacidades y uso de las libertades, convierte al hombre en el centro y objeto del desarrollo y no un medio de producción y de prosperidad. El planteamiento tiene "como objetivo prioritario la aptitud de los seres humanos para realizarse a sí mismos con las menores limitaciones posibles […] Sen contempla indicadores como longevidad, ausencia de mortalidad y falta de desnutrición como indicadores de logros conseguidos y también, en algún sentido, como índice de libertad en cuánto que amplían las opciones de una persona o el tiempo en el que es capaz de ejercitar esas opciones" (*apud* SUTCLIFF, 1993, p. 13-14).

El índice no incluye todos los elementos del desarrollo humano, pues excluye la libertad política y social porque es difícil de medir, pero considera los siguientes elementos de la libertad/capacidad: renta (hasta un determinado nivel), esta no en ella misma sino porque permite satisfacer las necesidades básicas y adquirir viene y servicios que sirven para aumentar el potencial humano); educación (en cuanto permite acceso a la cultura como al conocimiento que permita potenciar sus capacidades/libertades, y la salud, porque permite a la gente tener una vida sin inconvenientes ni enfermedades (SUTCLIFF, 1993, p. 16) que impidan desarrollar sus capacidades. De manera más específica:

> El IDH tiene cuatro componentes, a saber, la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización adulta, la tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria, y la renta

> real medida en términos de paridad de poder adquisitivo" (GRIFFIN, s.f., p. 17; SUTCLIFF, 1993, p. 19-27).

El elemento o componente político y social (empoderamiento para algunos), que involucra participación, identidad, integración, no discriminación, así como las libertades de opinión, expresión y movimiento, no incluye el índice, que es más difícil de encontrar una variable satisfactoria para medirlo, así el índice no logra incluir al {índice los derechos políticos y humanos, lo que para el autor contradice lo que se propone y lo se ha conseguido hasta ahora con el índice; a la vez que deja fuera las condiciones de trabajo (derechos y jornadas laborales) y el tiempo de ocio (SUTCLIFF, 1993, p. 16-18). Tampoco incluye a la sustentabilidad o índice ecológico, lo cual es un elemento crucial en la actualidad.

Así, que aun permite medir incluso incluyendo el género, deja fuera los derechos humanos y políticos, pero también algunos civiles básicos (opinión, expresión, movimiento), como también la capacidad organizativa y participativa, y actualmente el acceso a las TIC y su uso de calidad, aunque eso en parte pueda medirse con la variable de educación. La democracia, por lo tanto, está excluida de la medición del desarrollo humano, como lo está también el cuidado ecológico. No obstante, no ha sido superado por otra medición que aborde el desarrollo y sigue siendo oportuna y útil.

Se presenta como un modelo integral, porque tiene en cuenta cinco dimensiones que son fundamentales para toda sociedad y persona, hoy y que se puede sintetizar del siguiente modo:

i) **potenciación** (empoderamiento): aumento de las opciones y de la capacidad de toma decisiones de las personas para contribuir a su propio bienestar,

ii) **cooperación**: oportunidad real de pertenencia y participación de los seres humanos en las redes de estructuras sociales que van desde la familia hasta el estado y la cultura como fuente de bienestar y desarrollo individual y colectivo;

iii) **equidad**: hace referencia no sólo a los ingresos o bienes materiales sino a la capacidad de ejercicio igualitario de todas las personas de sus derechos y al disfrute de su libertad, es decir a disponer de oportunidades reales en todos los ámbitos de la vida […];

iv) **sustentabilidad**: hace referencia a la solidaridad intergeneracional que requiere la transmisión de oportunidades y capacidades básicas a generaciones futuras;

v) **seguridad**: supone la protección de las personas contra las amenazas a su supervivencia física. Trasciende las amenazas de la guerra, para incorporar otras como el acceso a los bienes que satisfagan las necesidades básicas, como el agua potable, la alimentación, la salud, etc., así como el respeto y protección de los Derechos Humanos (p. 18-19).

Las TIC y el desarrollo humano

El cambio de modelo de la sociedad hacia una "sociedad informacional" (CASTELLS, 2000). Su impacto es en todas las áreas de la sociedad en general y del hombre en particular, por lo tanto afectan el desarrollo humano o son un factor que influye. Aumentan las necesidades, siendo de vital importancia su utilización, sobre todo del internet, para tener acceso a información y conocimiento, a más oportunidades de trabajo, de educación, salud e ingreso; así como al ocio y a la intersubjetividad a nivel mundial, en el que se reinventan, reproducen y crean identidades individuales y colectivas.

Esta nueva realidad, que es parte de la sociedad mundial, es parte y determinante de desarrollo o rezago en relación al desarrollo

humano. Es un elemento que debe tenerse en consideración, más si esta alternativa de desarrollo está centrado en capacidades y ejercicio de libertades, pues las TIC pueden contribuir de manera importante a las diferentes dimensiones del desarrollo humano, como a las variables del índice que lo mide. Aunque también, puede tener efectos negativos como resultado de las brechas digitales que produce mayores desigualdades y a la contaminación de la basura tecnológica.

También en la implementación y uso de las TIC, se generó el debate entre los dos enfoques de desarrollo: el centrado en el crecimiento económico levantado por el neoliberalismo, que plantea un modelo tecno-económico y el paradigma del desarrollo humano; lo que se manifestó desde la primera cumbre de la Sociedad de la Información en el 2003 en Ginebra, lo que se solución con la el reconocimiento de la dimensión comunicativa de las TIC, llegando a incluirse tanto las viejas TIC (TV, radio, telefonía, fija, fax, etc.) y las nuevas (internet, telefonía móvil, comunicaciones digitales de radio y TV, etc.) (p. 19). A la vez que se debate el uso de las TIC en relación a las necesidades y usos de las personas y la diversidad de las sociedades, por lo que no es apropiado imponer un modelo único, centrado solamente en la utilidad económica.

Las nuevas TIC (digitales) cumplen un rol diferente a las tradicionales (analógicas) cooptadas por las élites, de las cuales las clases bajas eran excluidas y marginadas, y por lo tanto, con acceso limitado. Sin desaparecer estas desigualdades, el rol de las nuevas TIC cambia al ampliar las oportunidades de acceso y participación, tanto a la información y conocimiento disponible cuyo costo es cada vez menor, como a la participación social de todo tipo a través de su integración en diferentes redes digitales, en los que las relaciones se hacen más igualitarias, abiertas y colaborativas; a la vez que hasta en lo político, permite a las personas tener iniciativa de participación, así como de reconfigurar sus identidades individuales y colectivas,

dentro de ellas las ciudadanas; aunque su evolución actual tengan un fin principalmente económico. Así como acceso a trabajo, acceso a capacitación y educación online y hasta telemedicina; lo cual en el futuro será parte de gran parte de la población y estará al acceso de todos. Todo esto, están dentro de las dimensiones del desarrollo humano. Del Río (2008), lo plantea de la siguiente manera:

> las características de las TIC amplían las oportunidades para: i) el uso y el intercambio de información y por tanto favorecen el acceso al conocimiento, condición para la igualdad real de oportunidades; ii) la comunicación y la cooperación entre personas y colectivos al facilitar la creación de redes de forma extensa, abriendo nuevos espacios, formatos y estrategias de organización más igualitarias y colaborativas; y iii) ampliar las oportunidades de participación en procesos democráticos, de incidencia social y política y de favorecer la diversidad cultural dando y ampliando la voz de colectivos que excluidos hasta el advenimiento de las mismas (DEL RÍO, 2008, p. 19).

Sin embargo, es preciso señalar que las TIC no son un fin en sí mismas y que no solucionan *per se* problemas de ningún tipo. Estas no son un nuevo modelo ni de administración pública ni de desarrollo humano, no son la solución mágica a la corrupción, al mal gobierno, a la exclusión o a la marginación social, menos a mejor ingreso, a la educación o a la salud. Sino al contrario, son un medio, una herramienta, un instrumento, que bajo políticas y gestión adecuada puede conducir a atender y superar necesidades humanas, así como a desarrollar capacidades y ejercer libertades para tener un mejor desarrollo humano, democracia, justicia, calidad de vida, etcétera.

> Las tecnologías, simple y llanamente, no aparecen en la escena plenamente desarrolladas y listas para ser implementadas, tampoco las propiedades técnicas de las tecnologías emergentes predeterminan su uso. […] Las tecnologías de comunicación, por lo mismo, engarzan con los procesos sociales en curso y, como resultado, su desarrollo y aplicaciones no son fijos ni plenamente predecibles. […] Para entender el significado social de las tecnologías de la comunicación, entonces, se debe tener en cuenta las fuerzas sociales que configuran su desarrollo y su adopción (CROTEAU; HOYNES, 2000, p. 310).

No se puede ignorar tampoco que, en un mundo tecnologizado, informatizado y digitalizado actual, se hace necesario de información, la comunicación y el conocimiento científico, o aún, en muchos casos del conocimiento común. Por lo tanto, "los procesos de desarrollo humano precisan de información y de la comunicación y por lo tanto de herramientas informacionales y computacionales pertinentes" (DEL RÍO, 2008, p. 20).

Hechos incuestionables que las TIC contribuyen al desarrollo es su contribución al crecimiento económico a través de los servicios que ofrecen, los cuales han permitido la emergencia de nuevas élites, como de espacios virtuales, en los que realiza el comercio electrónico a la vez que transacciones entre empresas y de estas con el gobierno y viceversa, cuyos beneficios económicos son grandes. También lo es a través de la capacitación laboral en línea y la educación a través de plataformas electrónicas, la emergencia del teletrabajo como de la telemedicina. Es una realidad. La tecnología es un dinamizador del desarrollo (CRESPO, 2008, p. 17). Sin embargo, cómo se vincula, TIC y desarrollo humano. Al respecto, ya el PNUD (2001 *apud* CRESPO, 2008, p. 18), hace una vinculación interesante y que vincula, además del ingreso

económico, los otros elementos fundantes del desarrollo humano (capacidades y libertades).

Figura1 - Relación entre TIC y desarrollo humano



Fuente: PNUD (2001) *apud* Crespo (2008, p. 18).

Sin duda, la relación directa entre TIC y crecimiento económico es lo más evidente como ya se dijo, es incuestionable. Sin embargo, con la salud y educación, en términos de capacidades en muchos casos es indirecta, pero también hay que considerar que hay relación directa entre TIC y formación, ya sea vía capacitación laboral o de otro tipo, o de educación en línea. Lo mismo sucede con la salud a través de la telemedicina. No obstante, son poco generalizados y estudiados. Lo que muestra la figura, es esa 'relación directa en el ingreso económico como en el desarrollo de las capacidades, pero la indirecta a través del crecimiento económico para impactar luego en el desarrollo, además de su relación entre TIC y pobreza' (CRESPO, 2008, p. 19).

Ramírez (2015) analiza la relación entre TIC y desarrollo económico y como esta influye en la erradicación de la pobreza y el hambre en los países a nivel mundial, encontrando que si son afectados, así que por cada incremento de desarrollo tecnológico se disminuye un 15,5% el indicador de erradicación de pobreza y con respecto al hambre en un 16,9% por cada incremento del indicador de desarrollo tecnológico. En el caso del desarrollo tecnológico y crecimiento económico, la correlación positiva, indica que por cada incremento en el indicador tecnológico se incrementa en un 53,3% el indicador de desarrollo económico. Sin embargo, esto "según diversos estudios es cuestionable, aunque hay cada vez más literatura que señala la contribución de las TIC al crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza: los optimistas señalan que ayudarán a los países en desarrollo a superar las etapas de desarrollo y barreras tecnológicas alcanzando el crecimiento económico; los menos optimistas plantean que aumentará la dependencia de los países pobres, la brecha entre zonas urbanas y rurales y entre ricos y pobres" (*apud* ONU, 2011). "De ahí que, si bien es muy posible que exista un vínculo entre las TIC y la reducción de la pobreza, aún no se comprenden del todo los mecanismos por los cuales tiene lugar esa conexión". La realidad por lo tanto tiene sus limitaciones, pues la misma ONU, páragrafo 2, agrega:

> En realidad, cualquiera que sea la dimensión del cambio de bienestar que se considere, la dirección de su vínculo causal con las TIC es una cuestión polémica. Los problemas de causalidad inversa y falsa correlación aplicables a la relación entre cualquier inversión en infraestructura y un mayor rendimiento son igualmente pertinentes cuando se analiza el vínculo entre las TIC y la pobreza.

No obstante, hay cada vez más los estudios que encuentran correlaciones positivas de ese vínculo que incluye a países en vías de desarrollo, según la misma crónica de la ONU (2011). Un documento de la ONU (2010), con base a estudios de la UNCTAD, aborda de manera extensa esta relación y cómo en esa articulación de TIC, empresas y pobreza, permite observar su contribución a la disminución de la pobreza, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1 - Relación entre TIC, empresas y pobreza

<table>
<tr><th colspan="6">Tipos de uso de las TIC en que participan los pobres</th></tr>
<tr><th colspan="2">No económicos</th><th colspan="4">Económicos</th></tr>
<tr><td>Uso indirecto de las TIC</td><td>Uso directo de las TIC</td><td>Uso indirecto de las TIC (uso por empresas no pobres)</td><td>Otros usos directos e TIC por los pobres</td><td>Uso directo de TIC por los pobres en las empresas</td><td>Uso directo de TIC por los pobres de las empresas del sector de las TIC</td></tr>
<tr><td>Efectos de las TIC en la administración y planificación (por ejemplo, de la infraestructura)</td><td rowspan="2">Gobierno electrónico.
Salud electrónica: recordatorio por SMS a pacientes tuberculosos pobres de que deben tomar sus medicamentos.
Aprendizaje electrónico.
Gestión de desastres.</td><td rowspan="2">Efectos de la TIC en adquisiciones, producción, distribución
Efectos importantes en los pobres, en su calidad de proveedores, trabajadores, consumidores.</td><td rowspan="2">Obtención de dinero (por ejemplo, remesas).
Gestión del dinero (por ejemplo, la banca, móvil, servicios financieros móviles).
Gasto en TIC (costo de las TIC).</td><td rowspan="2">Las TIC contribuyen a los medios de subsistencia existentes que generan ingresos.

Empresas de subsistencia u orientadas al crecimiento.</td><td rowspan="2">Las TIC crean nuevos medios de subsistencia que generan ingresos en microempresas de TIC.
Empleo en empresas de fabricación o servicios de TIC.</td></tr>
<tr><td>Efectos importantes en los pobres en su calidad de ciudadanos</td></tr>
<tr><td colspan="4">Otros usos de las TIC</td><td>Uso de TIC en empresas</td><td>Sector de las TIC</td></tr>
</table>

Fuente: UNCTAD *apud* ONU (2010, p. 11-12).

El impacto de las TIC tanto por el uso directo, como a través del gobierno y las empresas, para ofrecer trabajo, servicios de salud y educación, como para crear nuevos medios de subsistencia independientes de las empresas, desarrollar actividades comerciales, entre otras, permiten solucionar problemas relacionados con la pobreza y el desarrollo humano. El acceso a la información, formas de comunicación en tiempo real y actividades ocio, contribuyen al mejoramiento de calidad de vida, lo cual puede asignarse a otros usos de las TIC. Esto último, se realiza por radio, telefonía móvil y fija, internet móvil y fijo (ONU, 2010, p. 32), que también permite la búsqueda de mercados de trabajo, de venta de productos, así como para la lucha contra problemas colectivos e individuales de las comunidades y familiares.

La ONU (2010) destaca diversas actividades en la India, Brasil y África, así como el impacto de la deslocalización global de las TIC, y su contribución al crecimiento económico, y sus posibles repercusiones en la reducción de la pobreza, pero que aún es polémico, aunque no se puede negar que tiene impacto también positivo en sectores pobres que tienen acceso a las TIC. Sin embargo, no existen estudios contundentes que grafiquen estadísticamente tal relación, probablemente por la dificultad de realizarlo o porque es un campo de recién exploración y la ausencia o déficit de políticas en ese sentido.

En materia de desarrollo humano, la situación sería más difícil, en los países en vías de desarrollo, pero en este caso, se cree que su impacto puede ser mayor, incluyendo además del ingreso, educación, diferentes servicios sociales, empoderamiento y seguridad, gobernanza electrónica y el mejoramiento de la rendición de cuentas (ONU, 2011, pár. 4). Al respecto Jensen (2007 *apud* ONU, 2011, pár. 4) dice:

> Las TIC pueden tener también una repercusión más amplia en el desarrollo y son potentes instrumentos para el empoderamiento y la generación de ingresos, así como para mejorar el acceso a la educación y a otros servicios sociales. Se ha comprobado que los teléfonos móviles benefician a los empresarios de la economía no estructurada al ayudarlos a atraer nuevos negocios, y un ejemplo muy conocido de utilización de teléfonos móviles por los pescadores del estado de Kerala (India) ha mostrado los beneficios que reporta a productores y consumidores la mejora de la información y un mejor funcionamiento de los mercados.

También se destaca la vinculación de las TIC con brechas de desarrollo más grandes, de tipo social en su s diversas dimensiones, así como problemas en el hogar, uso de ingresos en las TIC por los hombres y no en las necesidades prioritarias, la violación de derechos humanos, explotación infantil para la producción de la materia prima que es base de las TIC y la utilización de mano de obra infantil (ONU, pár. 5). A lo que se puede agregar todo el peligro de las TIC para los niños, el uso de pornografía infantil, así como otros problemas: dependencia de las TIC, fragmentación familiar por menos comunicación debido a la dependencia de las TIC, etcétera.

Ese mismo documento, señala que en un estudio realizado en el África por cuatro años si se encuentra vínculo causal, aunque pequeño, entre las familias que disponen de TIC que los que no, sobre todo para el grupo más pobre la telefonía móvil es un instrumento potencialmente valioso para mejorar el sustento a mediano plazo (6 a 10 años); a la vez que también muestra que un año más de educación favorece un 30% las posibilidades de acceso a las TIC, y en 50% cuando mejora el ingreso" (ONU, 2011, pár. 6). Estos estudios en el África proporcionan evidencias de que es posible que los beneficios económicos de este crecimiento se estén

acumulando más rápidamente entre los pobres, que de confirmarse con otros estudios, significaría que el acceso a las TIC podrías ser beneficioso no solo para reducir la pobreza sino para los pobres con respecto a la distribución de esos beneficios (p. 07), pues estaría beneficiando de manera concreta a los más pobres, cuando acceden a las TIC.

Un estudio sobre esta relación para América Latina lo hace Susana Finquelievich (2004) no encontrando hasta el 2002 programas o proyectos de las TIC orientado a usos sociales en América Latina y el Caribe, encontrando que a nivel regional como en el caso de Mercosur, por ejemplo, no existe coordinación en relación a los proyectos de sociedad de la información y el conocimiento; a nivel interno, no hay relación entre políticas estatales, provinciales o locales; no se realizan alianzas con otros actores sociales, como empresa, academia y sociedad civil, cada quien marcha por su lado; las políticas se han centrado en infraestructura, conectividad y gobierno electrónico (p. 04-05), una realidad que nos acompaña hasta hoy en toda América Latina. Asimismo, las políticas del desarrollo (sustentable, por ejemplo) como las contra la pobreza, no consideran el desarrollo de capacidades y las políticas de TIC se han quedado en la modernización de la gestión y su eficiencia, siendo en la práctica ausentes políticas orientadas hacia el combate a la pobreza (p. 05-06).

Otros estudios nos muestran el financiamiento de TIC para el desarrollo en el África, que se orienta a reducir la brecha digital para promover el acceso y empoderamiento de la mayoría pobre de este continente, sin embargo, es un desafío para alcanzar al 50% hasta 80% de población rural (ADAM, 2005). El autor hace énfasis en el desarrollo de capacidades, no quedarse en la conectividad, así debe dar más importancia a la comunicación, transferencia de información y compartir conocimiento, proponiendo integrar las

nuevas Tic con las antiguas como la radio, a nivel comunitario, lo cual tendría mayor impacto en estas zonas y afectar más el desarrollo (ADAM, 2005, p. 27). En esa lógica se orienta el planteamiento de TIC para el desarrollo humano, pero estas aún son incipientes en el mundo, además que debe trascender la simple información para desarrollar capacidades de producción y manejo, así como de aplicación de las TIC al desarrollo humano.

En conclusión, orientar las TIC con políticas integrales en torno al desarrollo humano es un gran desafío, pero está en proceso, cuya relación está en usarlo como medio para el desarrollo de las capacidades humanas.

> Los vínculos entre tecnología y desarrollo humano deben establecerse no de manera lógica, sino asegurando que realmente estas potencialidades se traducen en resultados de aumento de las capacidades de las personas. La tecnología no es relevante para el desarrollo si no se convierte en aumento de capacidades de las personas (DUBOIS, 2005, p. 07-08).

Lo anterior implica políticas que regulen el acceso en términos de evitar los monopolios y los costos excesivos, como también la alfabetización digital y la apropiación de las TIC y de la cultura digital, con base al desarrollo de capacidades para que estas no sean otra dependencia más. Para Barbero (2004), por ejemplo, destaca 'la alfabetización digital la priorización de la investigación sobre las formas diversas de apropiación a nivel local de las culturas digitales y la digitalización de las diversas concepciones de mundo y el desarrollo de capacidades para la creatividad en internet'. En palabras de Dubois (2005, p. 09), 'son fundamentales y los cuales no deben limitarse a la implantación de las TIC, sino al apoyo de las

comunicaciones a nivel de la comunidad con TIC tradicionales y el fortalecimiento de los procesos y estructuras sociales de construcción de ciudadanía y de la creación yo construcción de capacidades'.

Para Cortés (2005), si bien las TIC y su penetración responden fundamentalmente a la hegemonía del capital y la racionalidad económica, la sociedad de la información es un escenario de legitimación consenso, además de ser el centro neurálgico de todos los cambios y transformaciones den las esferas política, económica, social y cultural, constituyendo una revolución tecnológica, debe incluir en su desarrollo y uso, no solo al mercado, sino a otros actores, integrando comunicación y participación como elementos de un mismo proceso e implementarlo a través de políticas que busquen: a) la democratización de la comunicación, la participación en el proceso de comunicación, la comunicación como derecho humano, en las que la comunicación recobre el sentido comunitario en el desarrollo de las relaciones sociales para tomar decisiones y solución de los problemas concretos, los que deben orientarse a la liberalización humana, por lo tanto considerar al desarrollo tecnológico como factor autónomo de desarrollo social y no sujetarse a los procesos de la teoría de la modernización, sino a un enfoque sociocultural de las TIC y su uso, donde l punto de partida debe ser el nivel de la comunidad local. Bajo esta perspectiva, el desarrollo no se sujeta a lo económico ni a la dinámica del mercado sino a capacidades en las que la "vinculación entre la comunicación, la cultura y el desarrollo parten del reconocimiento de las diferencias y la importancia de la participación" (CORTÉS, 2005, p. 32). En palabras de Cortés (2005), esto supone que:

> las TIC deben favorecer el diálogo y la participación comunitaria con el propósito de fortalecer la confianza, el compromiso y la identidad cultural. La

> tecnología debe adecuarse, en este sentido, a las necesidades de cada proceso comunicacional y de desarrollo, atendiendo a la capacidad de apropiación que desplieguen los actores involucrados en el proceso de intervención social (CORTÉS, 2005, p. 31).

Un desarrollo en dónde el diálogo se desprenda de la intersubjetividad (Cortés, 2005, p. 32), lo cual implica participación democrática y un sujeto activo o un agente. Las TIC pueden ser los canales para potenciar y desarrollar estas capacidades, y no reducirse a simples resultados de la teoría de la modernización. Justamente, eso enmarcaría la diferenciación entre el desarrollo como crecimiento económico y las alternativas a él surgidas antes del desarrollo humano, cuya centralidad está en lo económico y en la eficientización de procesos y maximización del gasto, del esfuerzo y las TIC; para incorporar como centro al ser humano como individuo y como colectivo. Esto implica la necesidad de políticas públicas de TIC orientadas al desarrollo humano, de un gobierno electrónico para el desarrollo humano. Esto no solamente se reduce a los tres elementos básicos del índice, sino a todas las dimensiones y componentes del desarrollo humano, entre ellas la participación política y social, democrática, ciudadana y respetuosa de los derechos humanos. El desarrollo como un derecho humano.

Finalmente, no obstante, todos los estudios existentes, al 2014, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la ONU (2014, p. 19) concluye que:

> - el debate sobre el desarrollo aún no se ha generalizado la comprensión de este potencial y de los cambios sistémicos subyacentes en la economía y la sociedad resultantes de una nueva sociedad de la información. Sin dejar de reconocer que se encuentran en una etapa

temprana, no han ocupado un lugar destacado en los debates de la agenda para el desarrollo después de 2015. Se necesita más diálogo entre las TIC y las TIC para el desarrollo y otros amigos del desarrollo para profundizar y reforzar la comprensión de la contribución que las TIC pueden hacer al desarrollo sostenible y las posibilidades para el desarrollo social y económico inclusivo de las nuevas sociedades del conocimiento.

- La concepción de la brecha digital está cambiando, al pasar del acceso a las TIC a la forma en que se puede usar para fomentar el desarrollo (p. 20), en especial el desarrollo humano, sobre lo cual hay también estudios;

- El éxito de las implantación de las TIC y consecuentemente de la sociedad de la información y del gobierno electrónico, como nos recordaba Cortés, también nos especifica la (p. 20) depende de que "participen todos los interesados y que se garantice la incorporación amplia y coordinada de todos los elementos interrelacionados: la oferta y la demanda, la infraestructura, el acceso, los servicios, las políticas y las normas, las aplicaciones, el contenido, el fomento de la capacidad, la alfabetización digital, y las fuentes y los mecanismos de financiación";

- Las TIC favorecen el bienestar humano, pero no se ha usado todo su potencial y la exclusión es aún un problema (p. 20);

- Hay desigualdad que no tienen que ver con el acceso a las TIC, como el acceso a la educación, la discriminación (ONU, 2005, p. 20) o la salud por estos medios electrónicos;

- Las TIC brindan nuevos espacios, oportunidades y soluciones para: a) la inclusión digital (capacidades especiales, tercera edad, inmigrantes, campesinos); b). la transparencia; c) la rendición de cuentas, en particular sobre los servicios en caso de desastres

> (ONU, 2005, p. 20); d) la participación democrática (asociación, opinión, participación, etc.) y; e) la prestación de servicios de todo tipo (de gobierno, privados).

Las TIC para el desarrollo no es nuevo, está desde 1990 y el informe de 1998 de esta comisión de la ONU, y asumido como compromiso intergubernamental sobre las TIC para el desarrollo se asumió en la Conferencia Mundial de la Sociedad de la Información (2003; 2005), en sus documentos finales, la cual es una alusión a una sociedad de la información para el desarrollo humano. Textualmente se dice: "construir una sociedad de la información inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo" (DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE GINEBRA, artículo 1, 2003 *apud* ONU, 2014, p. 02); además que "respaldaron el potencias e las TIC para facilitar el crecimiento económico, el bienestar social, especialmente de los países en vías de desarrollo […] y establecieron metas y mecanismos de evaluación para la implantación y explotación de las TIC hasta el 2015" (ONU, 2014, p. 02). Sin embargo, se ha avanzado poco.

TIC Y DEMOCRACIA

La relación entre TIC y democracia es otro debate interesante y está relacionado, como se ha visto con el desarrollo humano, en su cuarto eje de empoderamiento político y social. Se relaciona a la vez a la ciudadanía y a los derechos humanos. Al respecto, si bien la concepción democrática liberal es la hegemónica, el debate y la práctica en relación a las TIC va más allá de esta concepción y aborda las perspectivas republicana, socialdemócrata, republicana y comunitarista. A partir de estas concepciones se han ideado

diferentes tipologías sobre la democracia electrónica, como también se construye y debate sobre la ciudadanía digital y los derechos digitales.

En relación a este vínculo, la Alianza TIC 2030 para las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el marco de la Agenda para el "Desarrollo Sostenible 2030", "reconoce que la interconexión mundial ofrece grandes posibilidades para acelerar el progreso humano, reducir las brechas digitales y desarrollar sociedades del conocimiento" (OEA, 2016). Al mismo tiempo se comprometen a:

> Fortalecer la participación democrática en las Américas a través de las TIC. Promover la capacitación digital para contribuir a elevar la calidad de la educación y desarrollar talentos para la nueva economía digital. Trabajar conjuntamente para poner en línea a 1.500 millones de personas más para el año 2020. Asegurar que todas las escuelas públicas de las Américas estén conectadas al Internet antes del año 2030 y crear contenidos locales relevantes (OEA, 2016).

Se aborda la participación democrática a través de las TIC, los derechos digitales de acceso al internet y de capacitación digital, así como garantizar "buenos contenidos".

El acceso a derechos sociales, políticos, civiles o culturales, directamente o mediados por las TIC se consideran procesos de democratización y de ciudadanización. Pareciera que fuera evidente su contribución de las TIC a la democracia y la ciudadanía, de tal modo que solamente sería necesario analizar tales procesos. Sin embargo no es así. Existe un debate si lo que sucede es fortalecer o crear democracia, de qué tipo y si lo que sucede en la red cumplirían

con los principios mínimos que proceso democrático requiere, o no. No se entra en el debate, porque no es materia de este capítulo ni del libro, además que parte de que las TIC han abierto espacios nuevos y contribuyen a la democracia representativa, abriendo procesos de participación a través del e-voto, e-participación y e-políticas, aunque la única decisoria es en el voto electrónico, pues las otras posibilidades son de carácter consultivo. Asimismo, se considera que permite el acceso a derechos relacionados a la educación y la salud, así como derechos civiles de asociación, expresión y opinión. Por lo tanto, también es una ampliación de participación que puede considerarse democrática.

Sobre el concepto y las tipologías de democracia electrónica

Se conceptúa como democracia electrónica a "la utilización de las TIC –principalmente el internet- en los procesos políticos democráticos de las comunidades locales, estatales, regionales, nacionales o globales. Las TIC son utilizadas en este sentido por parte de los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones gubernamentales internacionales y los ciudadanos" (COLUMBA, 2006, p. 29).

Columba (2006) sostiene que las TIC, en el caso europeo, "influyen en el proceso de reestructuración de los sistemas políticos europeos y sus elementos comunicativos y de interacción permiten evolucionar hacia procesos de mejora del funcionamiento del sistema democrático o incluso hacia nuevos modelos de democracia". En este caso se da por hecho el papel de las TIC en la democracia, lo que para la autora da pie a nuevos modelos y enfoques sobre la democracia, al referirse a las tipologías de la democracia digital. Asimismo, sostiene que fortalecería la

democracia representativa, ya que esta "traspasaría el sistema de representación tradicional y avanzar hacia una democracia representativa con una fuerte participación ciudadana, manteniendo el sistema de liberación social" (COLUMBA, 2006, p. 32). Esto, llevaría a evolucionar desde un gobierno tradicional a un gobierno relacional de gobernanza, en el cual participarían varios actores en el gobierno (p.32), transformando el gobierno y el poder en el ejercicio del gobierno. Es decir, transformaría el gobierno electrónico, para pasar a la gobernanza electrónica.

Tanto en Estados Unidos como en Europa, señala Columba, hay experiencias sobre este proceso, como Minessota e-Democracy que de lo estatal evoluciona a lo nacional constituyéndose en un espacio de debate y opinión de los ciudadanos; o UK Citizens Online Democracy en el Reino Unido, para informar y fomentar el debate entre ciudadanos sobre temas de política general; a nivel local en ese mismo país, está Online Democracy in Brent, que ofrecía información, consulta y debate ciudadano; también el caso de Vote for the EU you want, para ciudadanos de la Unión Europea, para participar en los debates y toma de decisiones en temas de importancia para la Unión Europea (COLUMBA, 2006, p. 32), por mencionar algunos. Diversas experiencias se han ido generalizando en el mundo, las cuales sin duda muestran el potencial de las TIC para procesos democráticos.

Sin embargo, estos procesos no se reducen a los gobiernos, por ello, es necesario tener en cuenta también la democracia desde una perspectiva más abierta a la liberal. Entre estos enfoques, recuperar la noción de democracia liberadora desde la visión de la política de la liberación de Dussel, 'aquella que ayude también a las personas a tener mayor igualdad, a asegurar la vida, una que sin renunciar a la parte representativa, también incorpore la participación libre y autónoma como parte de la participación política, de la ampliación de la ciudadanía activa', la cual implica

también "tomar en cuenta el aspecto material de la reproducción de la vida del ciudadano (la alimentación, el vestido, la habitación, la educación, etc.)" (DUSSEL, s.f., p. 220).

Dussel (s. f.), en este aspecto, no plantea algo radical, sino que no incompatible la democracia participativa con la representativa, ni liderazgo político con democracia participativa, siendo más bien tienen complementación. Sin embargo, el propio Dussel (2010) va ser consciente que esa representación de la democracia representativa se llega a tergiversar al punto que ya no representa a los representados sino su voluntad propia. Esto lógicamente lleva al desencanto y a la necesidad de participación para dar voz a aquellos que se quedaron sin voz al pervertirse el principio de representación. Por lo tanto, se necesita revitalizar esa democracia sin sus tergiversaciones, a la vez que superar la dicotomía de participación y representación. Dussel (s.f., p. 16), lo plantea así: «La articulación de ambos momentos, es decir, de una democracia factible y legítima (por participación y representación) contiene la superación de la política burguesa moderna (y aún del socialismo real del siglo XX, que en el mayor de los casos no tuvo democracia participativa ni representativa

Una mirada similar es la de Boaventura Dos Santos (2004), plantea: la necesidad de reinventar la democracia o democratizarla, y como un instrumento para lograrlo la participación. Así mismo plantea que la democratización sería de afuera desde la sociedad, en particular desde el tercer sector, el cual debe redundarse, para así poder cambiar al Estado a través de un nuevo contrato social basado en la ciudadanía, lo que implica participación, y en el cual Estado y ciudadanía se encuentran para solucionar problemas ya sea por consenso, oposición o confrontación, de tal modo que la participación no se reduce a lo electoral sino a formas de participación alternativa, lo cual aumenta la democracia.

Es para él una concepción radical de democracia traer a la visibilización a grupos invisibilizados, sus luchas, sus ideas, sus conceptos, sus derechos, como la cuestión del agua, en al acceso a la tierra, el territorio (DOS SANTOS *apud* PINILLA, s. f., p. 02). Por lo tanto, la democracia participativa es significativa, como sucede con el presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil o los movimientos sociales, una democracia activa, participativa, de alta intensidad (DOS SANTOS, 2006) y no como la representativa, que sería de baja intensidad (DOS SANTOS, 2003).

El a su vez plantea dos formas en que democracia participativa y representativa se combinen institucional (SANTOS, 2003): 'a) como *coexistencia*, en niveles diversos, de las distintas formas procedimentales, organizativas y de variación del diseño; b) la segunda forma es de *complementariedad*, es decir como una articulación profunda, que supone el reconocimiento por el gobierno de la participación, donde esta puede sustituir al proceso de representación y de deliberación de la democracia representativa; la que prevalece de estas dos formas es la coexistencia. Para Dos Santos, debe fortalecerse la democracia participativa a través de la demodiversidad (aceptación de diferentes concepciones y formas de realizarse la democracia), fortalecimiento de la articulación contra-hegemónica, entre lo local y lo global; y ampliación de la experimentación democrática (multiplicación de diferentes experiencias democráticas)'. En síntesis, la democracia como forma de vida, sociohistórica (DOS SANTOS, 2003), no como un procedimiento institucional o electoral.

Esa democracia de alta intensidad de Santos y liberadora de Dussel, es para Barber (2004), "Democracia fuerte", de los invisibles, no convencional o alternativa. Esa de los movimientos sociales. Es también la democracia impulsada desde las TIC, principalmente internet y móvil, para las marchas y protestas desde la primavera árabe y de los indignados, hasta las estudiantiles, de los

sin papeles. Para Bilbeny (1999, 2002), es la democracia a secas, de ciudadanía activa y de un nuevo contrato social, como señala Dos Santos. A la vez que son democracia multiculturales o interculturales, planteando no solo la ciudadanización de la democracia sino también el regreso de la comunidad y la diversidad sociocultural (TAYLOR, 2000; BILBENY, 1999, 2002). Esa democracia, también está presente en los medios electrónicos y no debemos olvidarla. Las tipologías de la democracia electrónica retoman esta demodiversidad, aunque resaltan más unos aspectos que otros, sin embargo, están presentes en el ciberespacio no como una forma homogénea sino diversa: diferentes formas de expresarse, no una sola, única y liberal, aunque esta última es la hegemónica.

Tipologías de democracia electrónica

Cuadro 2 - Tipos de democracia electrónica

<table>
<tr><th>Modelo de Martín Hagen</th><th>Modelo de Van Dijk</th><th>Modelo de Christine Bellamy</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Teledemocracia</td><td>Democracia legalista</td><td>Democracia de consumidores</td></tr>
<tr><td>Democracia competitiva</td><td rowspan="2">Democracia elitista o neocorporativa</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ciberdemocracia</td><td>Democracia plebiscitaria</td></tr>
<tr><td>Democracia pluralista</td><td>Democracia neorepublicana</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Democratización electrónica</td><td>Democracia participativa</td><td rowspan="2">Ciberdemocracia</td></tr>
<tr><td>Democracia libertaria</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia.

El primer modelo es de Martín Hagen, quien lo divide en tres: teledemocracia, que en los años sesenta, con la televisión por cable se busca impulsar la participación, cuestionando a la democracia representativa, buscan la democracia directa y participación política (voto y activismo político), siendo desplazada con la aparición de las TIC; la ciberdemocracia, aparece con la masificación de Internet, buscando verdadera democracia, es decir democracia directa, con dos vertientes: la libertaria, centrada en la autonomía individual y el bienestar material; el otro, la comunitarista, que pretende la formación de redes de todo tipi en línea, participación y activismo político, con relaciones horizontales y fortalecimiento del capital social y ciudadanía comunitaria; y la democratización electrónica, que es promover la participación en los diferentes espacios del gobierno y orientada a fortalecer la democracia representativa ante la falta de legitimidad y la crisis que enfrenta, se promovería desde el gobierno (HARTO DE LA VERA, 2006; ZÚÑIGA, s.f.).

El modelo de Van Dijk (2000), que se basa en la tipología de democracia de David Held, plantea dos puntos claves: la formación de opinión pública y la toma de decisiones y si los ciudadanos se inclinan a una democracia representativa o directa; planteando los siguientes tipos: 1) *Democracia legalista*, en la que las TIC suplen la falta de información entre gobernantes y gobernados, mejorando la comunicación entre ellos; 2) *Democracia competitiva*: busca la competencia electoral en elecciones y campañas electorales, correspondería a una democracia liberal mínima; 3) *Democracia plesbicitaria*, en la que las TIC se utiliza para obtener opiniones y decisiones de los electores de manera instantáneas a través de sondeos y consultas; 4) *Democracia pluralista*, que plantea un sistema multicanal y de medios para favorecer la información política de la pluralidad de ciudadanos; así como fomentar las redes interactivas de comunicación, de relaciones horizontales y en red, combinando todos los elementos posibles (correo electrónico, *chats*, listas de discusión, videoconferencias), promoviendo una

participación activa; 5) *Democracia participativa*, promueve el uso de la democracia representativa y directa, con un ciudadano informado, activo y deliberador, con el fin de formas comunidad, por lo que se impulsa la información abierta y asertiva de la ciudadanía desde los gobiernos o centros de poder, sin lo cual no podría funcionar; 6) *Democracia libertaria*, que promueve las comunidades electrónicas, como espacios comunicacionales horizontales, sin intervención o mediación del centro de poder o del gobierno, considera que el gobierno y sus instituciones son obsoletas y que las comunidades virtuales son el único espacio para canalizar demandas y encontrar soluciones en la actualidad; necesita también de individuos informados y que deliberen y voten por tele-encuestas que sean de carácter vinculante (VAN DICK, 2000; HARTO DE LA VERA, 2006). Sin duda esto último es un ideal.

El tercer modelo es el de Christine Bellamy, quien plantea: a) la democracia de consumidores, bajo la concepción del ciudadano como cliente, exigente y calificado para reclamar, se le da mucho valor al voto, se necesita para que funcione estar muy bien informados, con el fin de acercar a los ciudadanos a las burocracias y gobierno, para solucionar sus demandas ciudadanas; b) democracia elitista o neo-corporativa, en la que se promueve la socialdemocracia, que busca usar las redes para conectar a las élites con los ciudadanos para tener un sistema político funcional y eficaz, buscando comunicaciones horizontales entre ciudadanos y sus organizaciones para alcanzar consensos, entre élites políticas y la burocracia para tener un mejor gobierno, y entre elites internas y externas a cada país para tener eficacia; c) Democracia neo republicana, de origen socialdemócrata que pone énfasis en el control y participación activa en la política, en condiciones de igualdad básicas, que se fundamenta en: el neo-republicanismo, en el pensamiento aristotélico del ciudadano virtuoso (activo y participativo en su comunidad política) y en el humanismo marxista y de izquierda radical, que enarbola la sociedad civil autónoma

frente al Estado y al mercado; pretendiendo a través de las TIC una ágora digital; d) la ciberdemocracia, del comunitarismo y de ciudadanía activa de ciudadanos con comunidades fuertes, de diversidad sociocultural y teniendo como base el multiculturalismo, buscando desde asambleas democráticas construir una identidad común, construir comunidades digitales, la democracia directa a través de asambleas digitales y de una ciudadanía virtual igualitaria (BELLAMY, 2000). Se podría decir que la ciberdemocracia se trataría de un multiculturalismo democrático con una convivencia intercultural.

Estas comparten prácticamente los ejes de inspiración, algunas de ellas centradas en el liberalismo clásico, otras en el neoliberalismo, en el republicanismo, en la socialdemocracia o en el comunitarismo multicultural. En la práctica, en la sociedad existe diversas concepciones y prácticas sobre la democracia, se supondría, bajo esta clasificación, se supondría que en el ciberespacio también.

Otro modelo, que retoma elementos tanto de la democracia como de las políticas públicas, es el de Subirats. En este modelo, se considera lo siguiente:

Cuadro 3 - Modelo de e-democracia de Subirats

		Utilización de las TIC	
		Policy	**Polity**
Grado de innovación democrática y de aceptación de procesos participativos y pluralistas	**BAJA**	1 Mecanismos consumeristas	2 Cambios en el elitismo democrático
	ALTA	3 Redes pluralistas de prestación de servicios	4 Procesos de democracia directa

Fuente: Subirats (2002, p. 98).

En este caso, si observamos en el cuadro 1, inspirado en el liberalismo tenemos una democracia de consumidores autónomos que requieren mínima intervención del gobierno; en el cuadro dos una democracia neorepublicana y liberal clásica; en el 3, una democracia socialdemócrata y en el 4, una democracia multicultural, o de comunitarismo republicano.

TIC, DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA EN OAXACA

Desarrollo Humano y TIC en Oaxaca

En el índice del desarrollo humano de 2012, Oaxaca con 0.681 solamente supera a Guerrero (0.579) y a Chiapas (0.667), equivalente al de Botswana en África (PNUD, 2015, p. 07-08). La evolución entre el 2008 al 2012 estancado con respecto a las otras entidades, aunque es levemente mejor; cuya evolución de los componentes del desarrollo humano, es decir los otros índices también se mantienen sin variación en relación al desarrollo de las otras entidades, a la vez que el avance con respecto a la misma entidad es mínimo, como se observa en el cuadro 4:

En el periodo 2008-2012 hay una tasa positiva de cambio para la entidad porque los indicadores ascienden, es decir mejoran. No obstante, con respecto a la posición no hay cambios, pues se mantiene en la posición que corresponde al 2008 y en salud baja del puesto 29 al 30.

Cuadro 4 - Evolución del IDH y sus componentes en Oaxaca

Entidad	Índice de Desarrollo Humano (IDH)			Posición nacional según el valor del IDH		
Año	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Oaxaca	0.664	0.673	0.681	30	31	30
	Índice de salud			Posición nacional según el valor		
	0.797	0.799	0.804	29	30	30
	Índice de Educación			Posición según el valor		
	0.530	0547	0.539	31	31	31
	Índice de Ingreso			Posición según el valor		
	0.694	0.697	0.730	30	31	30

Fuente: PNUD (2015, p. 09-11).

El avance no se puede decir que es significativo, no obstante que el porcentaje que reciben para fomentar el mejoramiento del desarrollo humano a través de los recursos de FONREGION son altos; los que en el periodo 2007 a 2015 fue de 18.6%, según datos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, los que son destinados a proyectos de municipios con mayor marginación dentro de la entidad (PNUD, 2015, p. 16).

Los indicadores de desarrollo humano y género en México del 2010, muestran que "las entidades con mayores brechas de bienestar entre las mujeres fueron Oaxaca (59.1%), Guerrero (55.8%) y Veracruz (51.3%) […] la mayor distancia de desarrollo entre los hombres [...] se registró en Oaxaca (58.4%), Chihuahua (54.1%) y Veracruz (51.2%)" (PNUD, 2014a, p. 16-17). En la dimensión salud la brecha entre las mujeres en Oaxaca es de 58.4%, superado solo por Jalisco con 60.1% y Chihuahua con 60.3%; en educación la brecha más alta es en Oaxaca con 80.4%, y en ingreso

los Estados con mayor brecha son Veracruz con 45.1%, Oaxaca con 44.8% y Veracruz con 40.5% (PNUD, 2014a, p. 16-18).

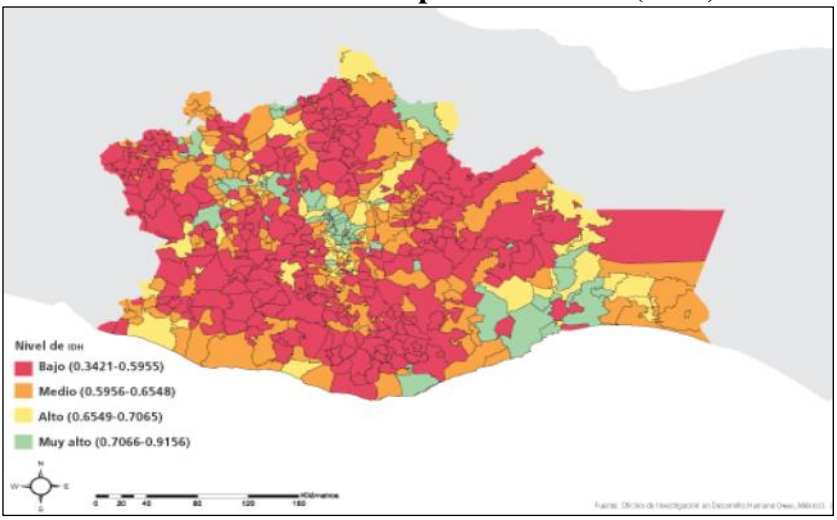
Sobre el índice de desigualdad de género (IDG), en el 2012, el último lugar lo ocupa Aguascalientes, mientras que Oaxaca está en la veinticuatroava posición; en el indicador de salud reproductiva y en empoderamiento de la mujer en el 29 lugar y en el acceso al mercado laboral, el doceavo puesto de mujeres incorporadas al mercado laboral (PNUD, 2014a, p. 18-22). Sin embargo, la medición no es precisa, por cuanto el indicador de empoderamiento, por ejemplo, solamente considera el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y el nivel de educación alcanzado, lo cual es bastante relativo. En este sentido, es preciso por ejemplo que se considere el porcentaje de mujeres representadas en los municipios y la ocupación en puestos directivos del sector privado y público. Por lo tanto, es solo una aproximación. Las brechas de desigualdad de género en la realidad son más amplias de lo que se mide en este índice y en los municipios rurales e indígenas es mayor.

Así, se observa que el desarrollo humano en Oaxaca, según los datos del PNUD, no es igual para hombres y mujeres, estando en mayor rezago las mujeres, sin embargo, entre el 2008 y el 2012, las mujeres tuvieron mayor crecimiento en el IDH, siendo de 4,6%, de los hombres 4,4%, mientras que el crecimiento nacional solo fue de 3.1%; asimismo, en el índice de educación (IE) las mujeres tienen el mayor crecimiento con 8,4% y 6,6% para los hombres y la menor el IS, que fue de 0,9% para las mujeres y 1 para los hombres, mientras que en ingreso es mayor el de los hombres (p. 128). Es en salud que se obtiene el menor desarrollo, aunque con respecto al 2008 se mejora en el 2012, pero es necesario precisar, que la mayoría de los municipios tienen un bajo grado de IDH (PNUD, 2014a, p. 128-131), sin embargo, la mayor brecha entre municipios es la dimensión de educación (PNUD, 2014b, p. 75).

Según los datos que ofrece el PNUD, en sus diversas mediciones, se observa que el mayor desarrollo humano se encuentra en el norte y centro de México, y el menor en el sur, particularmente en Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca; siendo Oaxaca que ocupa uno de los últimos tres lugares en la mayoría de los casos, con excepción del IDG, lo cual es cuestionable debido a las prácticas desfavorables y de marginación de las mujeres en la mayoría de municipios, tanto en el ámbito privado como público. Sin embargo, las mayores brechas tanto para hombres como para mujeres entre municipios de una misma entidad, como se señala anteriormente están presentes también en Oaxaca, siendo mayor en la educación de las mujeres, cuyo índice alcanza el 80.4%, siendo también elevado entre los hombres. Esto último es muy importante cuando se busca conocer la penetración y uso de las TIC, en particular de las capacidades y habilidades digitales o al hablar de una sociedad de la información, pues son brechas que se oponen al desarrollo de las mismas. Asimismo, los menores niveles de desarrollo también se concentran en Oaxaca, como se observa en el mapa siguiente, que conjuntamente con Puebla y Chiapas, concentran el 74.1% de menor desarrollo humano; que si se suman con Chiapas y Guerrero, la situación es más grave.

En esta perspectiva, pese a que el IDH es una aproximación a la realidad, la cual es mucho más cruel en este caso, son a nivel local de estos estados, y en particular de Oaxaca, donde se encuentra el mayor rezago de desarrollo humano, que si se suma a las brechas digitales, que es una dimensión que es importante tener en cuenta, la situación es mayor. A continuación, se presenta el mapa que ilustra esta realidad, a partir del IDH del 2010, el cual no ha variado mucho a la fecha actual.

Figura 2 - Grado de desarrollo humano de los municipios de Oaxaca (2010)



Fuente: PNUD (2014).

Lo que nos presenta que domina un nivel bajo de desarrollo humano a nivel municipal es bajo. Asimismo, si bien entre el 2000 al 2011 se desarrolló el programa de desarrollo humano de oportunidades, pasando de 241 093 familias beneficiarias a 456 421, en los municipios de 522 a los 570 y de 4041 localidades a 6944, con un incremento de 2903 (MOYADO, 2012, p. 98-99), los resultados, no obstante la mejora persistente, no muestran una tendencia a la reducción drástica de la pobreza.

Otro hecho importante y que es materia de diversos estudios y que también encuentra Moyado (2012) para el caso del Distrito De Miahuatlán de Porfirio Díaz, es que los municipios, con mayor población indígena, tienen mayor rezago social, como son Santa Lucía Miahuatlán, San José Lachiguirí, San Francisco Logueche y San Pedro Mixtepec. Esto no es solamente un asunto subregional,

sino una problemática del Estado de Oaxaca, así en el 2015, 103 municipios tienen un alto grado de rezago social y 258, alto. Es decir, 361 de municipios con graves problemas de desarrollo social y humano.

En esta perspectiva, un estudio de Fernández-Tapia (2013) encuentran que los municipios rurales y más distantes, tienen menor desarrollo humano que los que basan su economía en artesanías y comercio, a la vez que son las mujeres también las que tienen menos desarrollo humano, en particular en lo relacionado a su empoderamiento económico y público. Asimismo, el mismo estudio señala que el desarrollo de capacidades básicas, la protección social y el mejoramiento del entorno físico y social, no obstante, tienen mayor atención que otras dimensiones de las consideradas por el desarrollo humano a escala humana, en lo que concierne a la pobreza, no ha logrado cumplir los objetivos gubernamentales. A conclusión similar llega Moyado (2012):

> […] los objetivos estratégicos del desarrollo social del Gobierno Federal se han alcanzado de forma muy limitada; falta mucho por hacer para desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza del Distrito de Miahuatlán; la asistencia social todavía no ha permitido desarrollar sus potencialidades y, por lo tanto, no se abate el rezago social; tampoco se ha contribuido a disminuir las disparidades regionales; menos aún se ha mejorado la calidad de vida de esta zona del país (MOYADO, 2012, p. 105).

A lo que se agrega que el programa oportunidades, ha sido insuficiente y que en el periodo 2000-2010 no se observa mejora en el desarrollo humano y superación del rezago social en la Sierra Sur, para lo cual señala que es necesario una buena gobernanza

(MOYADO, 2012, p. 106-108). También un estudio sobre el distrito Centro de Oaxaca plantea la necesidad de la gestión social municipal con miras al desarrollo local que incluye el desarrollo económico, social, humano y sustentable, sobre todo para una realidad compleja como Oaxaca (RUIZ *et al*., 2014), lo cual se puede considerar como una propuesta de gobernanza local.

Según la medición del CONEVAL, entre el periodo de 2014 al 2016 la pobreza aumenta de manera significativa, la pobreza extrema aumenta de 2012 al 2014 y disminuye 1.4%, entre el 2014 y 2016; mientras que la pobreza disminuye entre 2010 y 2012 en 5.1%, pero aumenta en 3.6% entre el 2014 al 2016. Véase el cuadro:

Cuadro 5 - Evolución de la pobreza y pobreza extrema en Oaxaca (2010-2016)

Oaxaca	Porcentaje				Miles de personas				% 2016-2014	Absoluto (Miles de personas)
Año	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016		
Extrema Pobreza	29.2	23.3	28.3	26.9	1,133,5	916,6	1,130,3	1,087,2	-3.8%	-43.1
Pobreza	67.0	61.9	66.8	70.4	2,596,3	2,434,6	2,662,7	2,847,3	6.9%	184.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el: MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Esto significa más de 2 millones 800 mil oaxaqueños viven en estado de pobreza, lo que representa el 70.4%, lo que permite observar que si bien la SEDESOL (2017) destaca como una mejora consistente en los últimos años, los números nos señalan que no es así, por lo tanto, no obstante, a la millonaria inversión de los últimos 5 años, que superan los 200 mil millones de pesos, no han logrado los objetivos previstos. Asimismo, esto implica que personas que antes no vivían en pobreza han pasado a engrosar estas filas, lo cual parece convertirse en tendencia, además que no parecen haber

posibles salidas reales a esta situación. Esto, también podría llevar a tener un menor desarrollo humano entre el 2012 al 2016, por cuanto el poder adquisitivo se ha contraído, así como la ausencia de empleos dignos, el desempleo creciente y la carencia de interés en la educación por los jóvenes que prefieren trabajar ante la difícil situación económica.

En esta perspectiva, para combatir las brechas municipales de desarrollo humano, en el caso de Oaxaca, en este sentido la recaudación es una de las más bajas tanto a nivel del Estado como de municipios (RUIZ *et al.*, 2014; MENÉNDEZ, 2015), lo cual es un obstáculo para alcanzar el desarrollo humano y social, lo que explica en parte el poco avance, pero también es la necesidad como se señala de una buena gestión social y/o gobernanza del desarrollo humano.

A esta realidad se agrega el problema de las TIC y la brecha y pobreza digitales, como el de la penetración de las TIC; factores que pueden favorecer o desfavorecer el desarrollo haciendo más grandes las diversas brechas sociales. En el siguiente cuadro se presenta la penetración de las TIC en el 2010 en el Estado de Oaxaca:

Cuadro 6 - Penetración de las TIC en Oaxaca, 2010

Entidad federativa	**Sí tiene**		**No tiene**	
Oaxaca	**Absoluto**	**Porcentaje**	**Absoluto**	**Porcentaje**
Hogares computadoras	136,101	15.1%	762,370	84.9%
Hogares con conexión a internet	75,217	8.4%	823,254	91.6%
Hogares con telefonía (fija y celular)	76,293	16,1%		
Hogares por telefonía móvil	246,748	52.2%		

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca (2016).

La mayor penetración es de la telefonía celular y el menor el internet.

Cuadro 7 - Presencia de TIC en hogares, 2010

	Oaxaca 2010	Oaxaca 2015
Tipo de tecnología	**%**	**%**
Total de hogares	100,00	100%
Televisor	75.1	75.0
TV Analógica	-	65.0
TV digital	-	24.0
Radio receptor	66.8	58.0
Teléfono móvil	39.3	59.0
Teléfono fijo	20.6	20.0
Computadora	14.3	25.0
Internet móvil	-	29.0
Banda ancha fija	7.8	17.0

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: ENDUTIH (2015); Coria (2011); INEGI (2010).

Si bien no se tiene todos los elementos para compararlos, sin embargo, es la televisión, la radio y la telefonía móvil la que tiene mayor penetración y uso, aunque también el uso del internet móvil ha aumentado, siendo un indicador muy importante. En relación al internet, un dato importante es que sobre la conexión de Banda Ancha Fija en Hogares, un 67.8% es por cable de par de cobre, 29.6% es por cable módem (coaxial), 9.7% de fibra óptica y 0.3% otras tecnologías (IFT, 2016, p. 122). Es relevante que la penetración es cada vez mayor. En el trabajo realizado en municipios de Oaxaca en el periodo 2011-2012, como en el proyecto Cátedras CONACYT, también se constata que la telefonía móvil, la televisión y la radio son las TIC de mayor uso en las distintas regiones de Oaxaca. A la

vez, que tanto el Estado con sus diversas dependencias utilizan las TIC, cada vez con mayor capacidad. En el caso de los municipios, algunos de ellos tienen Centros Comunitarios de Aprendizaje, aunque se subutiliza las TIC y son principalmente para uso de las tareas escolares de los alumnos.

El programa, ya institucionalizado como modelo educativo, pionero en Oaxaca, fueron las Telesecundarias, sin embargo, no obstante constituir un medio de proyección del Estado, con uso de las tecnologías de información, para llegar a estudiantes de zonas marginadas, estas en la práctica son un fracaso en la actualidad. "La tendencia que sigue la Telesecundaria es una modalidad subordinada a los recursos técnicos que se poseen, limitando las condiciones de desarrollo de profesores y estudiantes […] existen pocos esfuerzos para mejorar el trabajo en las Telesecundarias […]" (FLORES, 2008, p. 08), sin embargo siguen siendo un potencial para orientarlo al desarrollo humano local y del Estado. La problemática, -que es a nivel nacional, aunque en Oaxaca por las condiciones de ruralidad y marginación pueden ser mayores-, mala recepción de señal satelital (5,180 casos), no hay energía eléctrica o problemas con la video casetera (4,582 casos) a lo que se agregar la rotación alta de docentes (MARTÍNEZ, 2005, p. 17), y la subutilización del material tecnológico (FLORES, 2008) y sobre lo cual hay ausencia de estudios sobre la realidad específica de Oaxaca.

En educación tanto secundaria como superior, con excepción de la educación en plataformas electrónicas que tienen algunas universidades, bachilleratos o centros educativos; el uso de las TIC, en particular del internet en CECYTE y COBAO, es fundamentalmente, para realizar tareas, comunicación con amigos (*chats* y bajar música y videos); mientras que los docentes de centros de bachillerato principalmente uso de Wikis, para consulta de bibliotecas digitales, revistas, bases de datos y mensajería instantánea, está última con mayor proporción, seguida de consulta

a base de datos, con un uso limitado con fines académicos y el mayor uso es para realizar investigación de diferentes fuentes y producir materiales (YESCAS, CRUZ; MALDONADO, 2013). Otras experiencias ya más orientadas a una educación dirigida, tiene mayor utilidad, no obstante también es para ayuda a las tareas escolares lo central, y en una comparación entre escolarizado y abierto, el mayor uso de las TIC lo realizan los de nivel escolarizado que de educación abierta (DOMÍNGUEZ, CRUZ; ANTONIO, 2012), siendo que los que estudian en la modalidad abierta, debería hacer mayor uso. En el nivel superior, no hay mucha variación, aunque hay un mayor uso del internet para sus trabajos escolares en particular y los docentes para consulta de bibliografía en línea, en revistas, buscadores y bibliotecas digitales. Las TIC más usadas para este fin son la computadora e internet.

En salud, en relación al desarrollo humano el programa de telemedicina es lo más significativo y de alto contenido social. El programa inicia en el 2004 en la Universidad Anáhuac, orientado a la Costa Chica de Guerrero, con 356,295 habitantes, y la Sierra Mixteca, hacia 12 municipios, con cuatro estrategias: telemedicina clínica, teleeducación (para capacitación a médicos y personal de salud), promoción de salud y atención de desastres; cuyos beneficios se manifestaron desde el primer año, pues a diciembre de 2004 se tuvo: 11, 756 consultas, 2,420 consultas, dos campañas de detención de carcinoma cervicouterino, 500 exámenes oftalmológicos y otorgamiento de lentes a niños de Oaxaca, 347 electrocardiogramas y 1,164 ultrasonidos, que derivaron en atención en las distintas especialidades, e incluso intervención de cirugía (BERNAL-SÁNCHEZ *et al*., 2005, p. 488-489).

En el 2006 es incorporado a la estructura del gobierno del Estado de Oaxaca. Desde el 2007 al 2012, con excepción de 2008, las teleconsultas fueron en aumento, siendo la población beneficiada correspondiente a los municipios de. Chalcatongo de Hidalgo,

Huajuapan de León, Nejada de Madero, Oaxaca de Juárez, Puerto Escondido, San Miguel de Soyaltepec, Santa Catarina Juquila, Santiago Tamazola, Santos Reyes Nopala, Sola de Vega y Tamazulapan del Espíritu Santo, un total de 4, 449.02 personas (GONZÁLEZ; PACHECO, p. 37-38). Es una acción gubernamental en una dimensión del desarrollo humano, que es la salud, utilizando TIC y que funciona en coordinación con la Red Nacional de Telemedicina, y para brindar sus servicios médicos se usa la conexión satelital. Sobre la implementación y servicios, González y Pacheco (2013) precisan:

> Se han conectado dos hospitales generales (Puerto Escondido y Salina Cruz) y nueve hospitales comunitarios (Santa Catarina Juquila, San Jacinto Tlacotepec, La Paz Tejomulco, Texmelucan, San Miguel Soyaltepec, Temazcal, Chalcatongo de Hidalgo, Nejapa de Madero, san Juan Bautista Valle Nacional y Santos Reyes Noapala). Se cuenta con tres unidades médicas móviles tipo III de las Caravanas de la Salud (Cuenca Cañada, Sierra Sur Loica y San Miguel Ahuetitlán Mixteca) y el Centro Ambulatorio para la Prevención y Atención de VIH/sida y otras Infecciones de Transmisión Sexual (CAPASITS). Existen consultorios para las especialidades de medicina interna, pediatría, ginecología y obstetricia, radiología e imagen, medicina familiar e infectología (GONZÁLEZ; PACHECO, 2013, p. 37).

La evolución de las teleconsultas desde el 2007 muestra duplicación en seis años:

Cuadro 8 - Teleconsultas en el periodo 2007-2012

2007	2008	2009	2010	2011	2012
600	782	835	795	1322	1551

Fuente: González y Pacheco (2013, p. 38).

Desde el 2008 hasta la fecha las consultas y atención, como programación y realización de cirugía, a través de telemedicina, en sus comunidades, en Oaxaca, es un cada vez más importante y de impacto en el desarrollo humano. Por ejemplo, "de septiembre de 2011 hasta junio de 2014 se han realizado más de 500 valoraciones prequirúrgicas a distancia. Con 0% de complicaciones, 0% mortalidad" (ESCOBAR, 2014, p. 12), los que se realizan en diferentes hospitales comunitarios de la red, que al 2014 eran 12 (ESCOBAR, 2014). Así de las TIC en relación con el desarrollo humano el mayor avance está en la telemedicina, que actualmente ofrece servicios a los migrantes en territorio mexicano, en la frontera con Estados Unidos y se proyecta para hacerlo con oaxaqueños en Estados Unidos. También ha ampliado la cobertura de la Unidad de Telemedicina para conectar en este sistema al Hospital de la Niñez Oaxaqueña y al Hospital Civil "Aurelio Valdivieso" y, asimismo, el proyecto para la atención de la mujer embarazada, ha recibido reconocimientos internacionales (OAXACA DIGITAL, 2015). Lamentablemente, las escasas investigaciones sobre el tema y la discrecionalidad de la secretaría de salud, no ha permitido un mayor conocimiento.

El otro programa importante es México conectado, el cual ha dotado de 4185 sitios de conexión, ente los que se tiene 588 bibliotecas, 2786 centros escolares, 55 oficinas de gobierno, 750 centros de salud, tres centros de investigación y tres espacios públicos, estando presente en 2314 localidades de 545 municipios que tiene al menos un Centro Comunitario Digital, que es el mayor programa de conexión digital (Secretaría de Comunicaciones y Transporte-SCT, 2017a; SCT, 2017b), cuyos objetivos son "mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, disminuir la brecha digital y ahorrar los recursos públicos" (SCT,2013). Asimismo se dotó a 567,672 personas en los años 2015-2016 de televisor digital terrestre, en 171 municipios. No obstante, aunque no hay aún evaluaciones sobre sus resultados, no ha logrado ser aún una

alternativa al menos para la educación, pues en el 2015, "de trece mil escuelas que hay en Oaxaca, 10 mil carecen de conectividad a internet" (HERNÁNDEZ, 2015 *apud* GUERRERO, 2015, par. 1). El uso mayor de las TIC y que impacta en los valores y transformaciones culturales locales, es por el acceso particular de los usuarios a la televisión, la radiodifusión, la telefonía celular e internet, lo cual es cada vez mayor.

No existe información sobre el uso de las TIC para mejorar las condiciones de trabajo o el ingreso. La penetración de TIC en unidades económicas es un aspecto que podría considerarse, pero no se considera en el marco del presente trabajo porque tratan sobre los ingresos a las empresas, pero no en relación a las personas. A la vez, que es la carencia de capacidades digitales e informacionales, las que deben potenciarse para esta dimensión, sobre lo cual no se tiene datos, pero se presume que este es el principal problema, es decir la pobreza de capacidades digitales.

Democracia y TIC en Oaxaca

La relación entre democracia y TIC en Oaxaca, solamente se reduce a la política electoral y a los espacios abiertos por el gobierno y los partidos políticos en internet, así como a la propaganda electoral en radio y televisión. En particular en las elecciones de 2011 para presidente y las intermedias de 2015 y de 2016, el internet y en particular las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter han sido los espacios de participación de políticos, sus seguidores y adversarios ciudadanos.

Todos los partidos, los candidatos y candidatas de Oaxaca, como activistas y seguidores o ciudadanos independientes han participado en línea, a favor en contra, aunque son solo una minoría

de entre los que tienen acceso a internet. Asimismo, en la elección del 2011, el Movimiento Yo soy # 132 tuvo participación en línea, en el que principalmente se posteaba información o se hacían comentarios.

En el caso de las campañas electorales y en el movimiento Yo soy # 132, son ejemplos claros de participación política, no así otros espacios abiertos por el gobierno, o de los partidos políticos. De allí que es necesario estudios al respecto. Asimismo, no existen estudios sobre los procesos electorales o movimientos sociales, analizados desde los diferentes modelos de democracia electrónica para el caso de Oaxaca, no obstante existen formas de participación política en internet que vale la pena analizarlas, que están presentes de manera de manera relevante desde el 2011. Asimismo, la participación política electrónica como una forma de empoderamiento social y político de mujeres, jóvenes o indígenas no existe, sino solo como propuestas o reflexiones sobre su importancia y necesidad de implementación, como el documento Liderazgo, tecnología y empoderamiento de las mujeres, de Soledad Venegas Nava; o la ponencia: "Las TIC en la educación indígena, nuevos espacios de pertinencia cultural y lingüística" de Salvador Galindo Llaguno (2014), que es una propuesta. Se orientan a reflexionar sobre la importancia o señalar posibles estrategias, de empoderamiento cultural, social o económico, lo cual contribuye a la democratización del acceso y de la expansión de capacidades digitales, de realizarse. Se carece de prácticas democráticas sostenibles y que busque incluir a la población por parte del gobierno en sus diferentes niveles. Más allá de lo electoral, no hay experiencias relevantes ni estudios realizados. A nivel de participación democrática promovida desde el gobierno en sus portales, no existen más allá del acceso a la información y los datos abiertos, que se puede definir como procesos de democratización de la información pública. En tal sentido, es uno de los asuntos pendientes en el gobierno del Estado y en sus municipios.

CONCLUSIONES

El desarrollo humano es sin duda un enfoque más integral, aunque tiene sus limitaciones. Las dimensiones que incluye permiten orientar el desarrollo más allá del crecimiento económico. Lo importante es que en este caso las políticas se orienten hacia el desarrollo de capacidades, de tal forma que se obtengan resultados y no se caiga en la dinámica clientelista y paternalista.

Asimismo, el modelo tiene como uno de sus ejes importantes el empoderamiento social y político, lo que no es medido por el IDH, pero que es parte del modelo de desarrollo. Esto nos lleva a articular la democracia, incluyendo la transparencia y participación, como un eje del mismo. Esto nos permite, pensar en lo que O'Donell realizaba en sus últimos estudios, en pensar en una democracia para el desarrollo humano. En esa perspectiva, la articulación entre democracia y desarrollo es importante, no solo en términos de democracia electoral, sino de una democracia de alta intensidad, fuerte, liberadora. Una democracia que incluya a los invisibles del desarrollo en los beneficios del mismo. Esto nos llevaría a hablar de la democratización no solo del gobierno o de la sociedad, sino del desarrollo.

Esto no es una idea al margen del desarrollo o de la democracia, pues ya en los estudios del desarrollo humano, como de diversos abordajes de la democracia, se busca ese acercamiento. Un aspecto que desde los representantes de la democracia liberal se han mostrado reacios a incorporar, negando a priori su vinculación. Sin embargo, si bien no se espera se sabe que en una sociedad capitalista no se puede pensar en una igualdad total de los bienes económicos, si a una en una igualdad que establezca las condiciones básicas para la satisfacción de las necesidades básicas de todos, el acceso a un ambiente saludable no solo para las generaciones presentes sino

futuras, seguridad y una convivencia democrática con igualdad de oportunidades y que lleven a cumplir los principios básicos de la democracia liberal. No obstante, que no se vea como la única posible, sino se acepte como señala Dos Santos la demodiversidad.

Por otra parte, la relación entre TIC y desarrollo humano, que es cada vez más evidente, debe llevar a poner en práctica a todos los estados los compromisos asumidos en las conferencias de la sociedad de la información de 2003 y 2005, orientando el uso de las TIC al desarrollo, pero no cualquier desarrollo sino ese desarrollo centrado en las personas que se firma en Ginebra. Si bien, los reportes de la ONU señalan que se avanzado poco, no obstante existir más de una década desde dichos acuerdos, es también como se señala el periodo en que se reconoce que se entra a una segunda etapa de la implantación de las TIC, ya no centrada en la penetración sino en el uso de las TIC para el desarrollo y la democracia.

En relación a la democracia y TIC, es también evidente el vínculo. Si bien en el marco del gobierno electrónico esto está rezagado si se compara con los servicios y trámites digitales, es una dimensión que viene cobrando fuerza tanto desde el gobierno como desde la sociedad. Además, de ser un fenómeno que trasciende al e-gobierno. La participación electrónica, el e-voto y el interés en la participación en las políticas por esta vía, son hechos que cobraran más importancia en el futuro, y deben ser tratados apropiadamente en las políticas públicas, en la teoría y en la práctica del gobierno electrónico y del desarrollo.

Es importante señalar, que tanto, que en la democracia como en el desarrollo, actualmente el uso de medios electrónicos móviles, en especial de los teléfonos inteligentes es de importancia central. Como se observa, en las zonas más pobres en el mundo, en particular en África, son los medios que tienen un impacto muy relevante. Asimismo, en el mundo, como en América Latina, la penetración más alta es de la tecnología móvil. En México y en particular en

Oaxaca también sucede lo mismo. Por lo tanto, es central el estudio de su penetración y el uso que se le da actualmente, pero sobre todo analizar su potencial en términos de uso de calidad orientado al desarrollo humano y a la democracia. En ese sentido, la Alianza 2030 de la OEA cobra sentido, por lo que es importante, que también en México en general y en Oaxaca en particular, las políticas busquen mayor penetración de las TIC, acompañadas de un acceso a la educación y alfabetización digitales, buscando el desarrollo de capacidades en el marco de las diferentes dimensiones del desarrollo humano.

Por lo tanto, en el futuro tanto la m-democracia como la m-desarrollo, pueden ser los fenómenos más importantes para vincular ciudadanos y a estos con el gobierno, como también con organizaciones civiles y empresas. Esto no quiere decir que el e-gobierno o e-desarrollo en una computadora no será de importancia, sino que se incrementará el uso a través de los móviles y tal vez llegará a desplazar la conectividad vía ordenador a un segundo plano.

Lo anterior nos lleva a plantear la importancia de estudios y políticas que fomenten la penetración de las TIC y el uso de tecnologías móviles inteligentes en Oaxaca, pero sobre todo la alfabetización y educación para un uso de calidad, y que las políticas y prácticas desde el gobierno se orienten hacia el desarrollo humano y a la potenciación de la democracia. Es sin duda un desafío para los países, y en el caso particular que se aborda en este libro, en el Estado de Oaxaca, sobre todo por sus características de rezago social, económico y tecnológico.

En Oaxaca, los alcances del impacto de las TIC en el desarrollo humano, se puede ver desde la implementación de la telesecundaria en el siglo pasado, la cual no obstante su potencial, es en la práctica un fracaso o en el mejor de los casos una alternativa de educación para poblaciones rurales que no ha alcanzado sus

objetivos, pero que siguen funcionando. El avance más significativo es la Telemedicina, que se implementa desde el Estado desde el 2006 y la ampliación de sus servicios y resultados son importantes y muestran avances sustantivos.

En educación, en cambio si bien cada vez más docentes y alumnos se conectan y usan las tecnologías como apoyo a sus labores educativas, mantiene un rezago muy alto, y quienes tienen acceso realizan un uso poco eficaz y subutilizan las TIC; a la vez que la mayoría de las instituciones educativas no tienen conectividad o tienen limitaciones o problemas con el acceso. El programa México conectado es una alternativa, que se espera tenga resultados importantes, y contribuyan a reducir las brechas digitales.

El problema principal es la carencia o limitadas capacidades dígales e informacionales, es decir una profunda pobreza digital. El problema mayor es que el Estado no produce ni recauda los suficientes recursos para impulsar una mayor penetración digital y sobre todo capacitación del talento humano en capacidades tecnológicas, sin embargo se tiene que generar las políticas adecuadas que permitan garantizar estos derechos y no caer en un rezago digital mayor.

En relación en la democracia y el empoderamiento socioeconómico y político, en el ciberespacio, en particular de mujeres, indígenas y jóvenes, es un asunto pendiente tanto en la investigación académica, como en las políticas públicas del Estado y los municipios, como en la sociedad civil. Las potencialidades de las TIC no se están usando, y lo poco que se realiza por el momento no es materia de investigación, por lo que no se conoce científicamente lo que está sucediendo. De allí que el presente libro es una primera aproximación más completa al fenómeno, tanto de la relación de las TIC con la democracia como con el desarrollo. Más aún, sobre la m-democracia o m-desarrollo.

REFERENCIAS

ADAM, L. **Financiamiento de las TIC para el desarrollo**: haciendo foco en la pobreza. Montevideo: ITeM, 2005.

BELLAMY, C. "Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age". *In*: HOFF, J.; HORROCKS, I.; TOPS, P. (eds.). **Democratic Governance and New Technology**: Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe. New York: Routledge, 2000.

BERNAL-SÁNCHEZ, G. "Telemedicina Anáhuac. Sistema de educación y apoyo a la atención de la salud". **Cirugía y Cirujanos**, vol. 73, n. 6, 2005.

COLOMBO, C. "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?" **Revista de Derecho y Ciencia Política**, vol. 3, 2006.

CONEVAL (2017) "Programas de cálculo y bases de datos 2010, 2012, 2014 y 2016". **Portal Electrónico CONEVAL** [2017]. Disponible en: <www.coneval.org.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

CORIA, S. *et al*. "Brecha Digital y Pobreza Digital en el Estado de Oaxaca". **Conciencia Tecnológica**, n. 42, 2011.

CORTÉS, J. "Tecnologías de la Información y Desarrollo: una visión crítica desde la Comunicación". *En*: DUBOIS, A.; CORTÉS, J. **Nuevas Tecnologías de la Comunicación para el Desarrollo Humano**. Bilbao: Hegoa, 2005.

CRESPO, E. **Guía para el análisis del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en el Desarrollo Humano**. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2008.

DEL RÍO, O. "El Valor de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo humano: ¿oportunidad o amenaza?". **Research Gate** [2008]. Disponible en: <www.researchgate.net>. Acceso en: 23/12/2022.

DOMÍNGUEZ, J.; CRUZ, B.; ANTONIO, J. "El uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para mejorar la eficiencia terminal del Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO) en el Distrito Centro de Oaxaca, México". **Actas de la VI Conferencia ACORN-REDECOM**. Valparaíso: REDECOM, 2012.

DOS SANTOS, B. "Para una democracia de alta intensidad". *En*: SOUSA SANTOS, B. **Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

DOS SANTOS, B. **Democratizar la democracia**: Os caminhos da democracia participativa. Lisboa: Edições Afrontamento, 2003.

DOS SANTOS, B. **Reinventar la democracia**: Reinventar el Estado. Lisboa: Abya-Yala, 2004.

DUBOIS, A. "Una lectura de las tecnologías de la información y la comunicación desde el desarrollo humano" *In*: DUBOIS, A.; CORTÉS, J. **Nuevas Tecnologías de la Comunicación para el Desarrollo Humano**. Bilbao: Hegoa, 2005.

DUSSEL, E. "Lo político y la democracia". **Portal Electrónico Enrique Dussel**. Disponible en: <www.enriquedussel.com>. Acceso en: 23/12/2022.

DUSSEL, E. **Democracia participativa, disolución del Estado y Liderazgo Político**. Ciudad de México: Editorial Tinta Roja, 2012.

ESCOBAR, M. "Valoración preoperatoria a distancia". **Galeana**, n. 2, 2004.

FINQUELIEVICH, S. **TIC y Reducción de la Pobreza en ALC**. Buenos Aires: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2004.

FLORES, R. "La Telesecundaria, ante la sociedad del conocimiento". **Revista Iberoamericana de Educación**, vol. 44, n. 7, 2008.

GALINDO, S. "Las TIC en educación indígena, nuevos espacios con pertinencia cultural y lingüística". Oaxaca: CEDELIO, 2014.

GONZÁLEZ, M.; PACHECO, A. **Desarrollo de la TELESALUD en México**. Santiago: CEPAL, 2014.

GUERRERO, J. (abril 27, 2015) "De 13 mil escuelas de Oaxaca, 10 mil no tienen internet". **Portal Electrónico Pagina 3** [2015]. Disponible en: <www.pagina3.mx>. Acceso em: 23/12/2022.

IFT - Instituto Federal de Telecomunicaciones. **Anuario estadístico 2015**. Ciudad de México: IFT, 2016.

MARTÍNEZ, F. **La telesecundaria mexicana**: Desarrollo y problemática actual. Ciudad de México: INEE, 2005.

MOYADO, S. "Demora del Desarrollo Social y Humano en municipios de Oaxaca". **Revista Ixaya**, n. 12, 2012.

OAXACA DIGITAL. “Reconocen a Unidad de Telemedicina de Oaxaca por proyecto de atención a la mujer embarazada”. **Oaxaca Digital** [2015]. Disponible en: <www.oaxaca.me>. Acceso en: 23/12/2022.

OAXACA. **Red de Educación, Salud y Gobierno de Oaxaca**. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2016. Disponible en: <www.cudi.edu.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

OEA - Organización del Estados Americanos. **Alianza TIC 2030 Américas**. República Dominicana: OEA, 2016.

ONU - Organización de las Naciones Unidas. **Tecnologías de la información y comunicaciones para el desarrollo social y económico incluyente**. Ginebra: Consejo Económico y Social, 2014.

ONU - Organización de las Naciones Unidas. **TIC, empresas y reducción de la pobreza**. Ginebra: ONU, 2010.

PINILLA, A. “La democracia en América Latina y el Futuro de la Utopía: Entrevista a Boaventura De Sousa Santos”. **Portal Electrónico Boaventura de Sousa Santos** [s. f.]. Disponible en: <www.boaventuradesousasantos.pt>. Acceso en: 23/12/2022.

PNUD - Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo. **Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México**: nueva metodología. Identificar las barreras para lograr la igualdad. Ciudad de México: PNUD, 2014a.

PNUD - Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo. **Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México, 2015**: Avance continúo, diferencias persistentes. Ciudad de México: PNUD, 2015.

PNUD - Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo. **Índice de Desarrollo Humano Municipal en México**: nueva metodología. Ciudad de México: PNUD, 2014b.

RAMÍREZ, J. **Las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC – como herramientas de desarrollo económico y su impacto en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre** (Tesis de Maestría). Bogotá: Universidad del Rosario, 2015.

RUIZ, A. *et al*. "Gestión social en el Desarrollo Local de los Municipios del Distrito Centro, Oaxaca". **Sexta Época**, vol. 34, 2014.

SCT - Secretaría de Comunicaciones y Transport. **Balance de Obras 2013-2018 Oaxaca**. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2017.

SCT - Secretaría de Comunicaciones y Transporte. **Oaxaca es uno de los ocho estados de la república más beneficiados con el programa México Conectado**. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013.

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social. **Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017**. Ciudad de México: SEDESOL, 2017.

VAN DIJK, J. "'Models of Democracy and Concepts of Communication', Chapter 3". *En*: HACKER, K. L.; VAN DIJK, J. **Digital Democracy, issues of theory y and practice**. London: Sage Publications, 2000.

VENEGAS, S. "Las TIC en las redes de apoyo de las mujeres líderes indígenas en el desarrollo económico con perspectiva de género".

Oaxaca Mujeres Lideres [2014]. Disponible en: <www.oaxacamujereslideres.blogspot.pe>. Acceso en: 23/12/2022.

YESCAS, M.; CRUZ, B.; MALDONADO, P. **Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la Práctica Docente y Desarrollo de Competencias de la EMS en el COABAO 01 y CECYTE en el Estado de Oaxaca**. Oaxaca de Juárez: Instituto Tecnológico de Oaxaca, 2013.

CAPÍTULO 3

El Sistema Sanitario Argentino,
Críticas y Reconocimientos

EL SISTEMA SANITARIO ARGENTINO, CRÍTICAS Y RECONOCIMIENTOS

Valeria Roxana Venticinque

En principio elaboramos un breve apartado para poner luz en relación a algunas construcciones teóricas. Siguiendo buscamos, en primera instancia, describir el funcionamiento del sistema de salud en nuestro país, deteniéndonos en los elementos que nos permiten conocer mejor los avances y retrocesos en relación a las prestaciones sanitarias centrándonos en los cambios institucionales que impactaron en los derechos de la ciudadanía.

En el segundo apartado buscaremos visibilizar los elementos que nos permiten hablar de un cambio de paradigma en relación al sistema sanitario, comenzando a encontrar elementos que muestran la transición desde la perspectiva de los derechos a la mirada de la salud como un servicio. A modo de cierre reflexionamos a partir de las modificaciones que sufre la salud en Argentina y los posibles peligros a los que se ve sometida ante la hegemonía del modelo liberal-democrático.

Comenzaremos por afirmar que el ámbito de la política no es un terreno neutral que pueda aislarse del pluralismo de valores y donde se puedan formular afirmaciones racionales y universales; la democracia es, por naturaleza, paradójica, y se halla en continua tensión entre dos lógicas, la democrática y la liberal. Asimismo, entendemos que los valores y afectos juegan un rol fundamental en la consecución de la lealtad al sistema democrático (MOUFFE, 2003).

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Cuando hablamos de la política lo hacemos en el sentido entendido por Chantall Mouffe en Agonística, pensando en las múltiples prácticas que tienen como objetivo la coexistencia humana (MOUFFE, 2014, p. 130). Se diferencia esta noción de un concepto de suma importancia para la teórica post-marxista, lo político, como el espacio inerradicable del antagonismo. En este sentido cuando nos referimos a políticas públicas pensamos en función de las distintas herramientas que desde las instancias de gestión estatal o de co-gestión en todos sus niveles se diseñan e implementan para pensar la coexistencia humana. En este marco la premisa indiscutible será siempre la posibilidad de alcanzar en la práctica los dos principios que sostienen las democracias modernas, libertad e igualdad de oportunidades.

En este sentido buscar la perspectiva de derechos en la construcción de las instituciones del Estado implica para nosotros/as partir de algunas premisas señaladas por Silvia Levin (2013), la autora señala que la desigualdad es un problema de derechos humanos, de la democracia y del desarrollo. El problema de la desigualdad es el más grave que enfrentan las sociedades de América Latina, la región más desigual del mundo. Su envergadura no comprende solamente carencias económicas y sociales, sino una compleja red de "desigualdades cruzadas" que se relacionan con el género, la ubicación geográfica, la raza o etnia, que ponen al individuo en desventaja y no operan de manera aislada, sino que interactúan, crean ciclos dinámicos de desventajas, que se refuerzan mutuamente y se transmiten de una a otra generación. Se trata de un fenómeno multidimensional, que enlaza privaciones y carencias en muchos aspectos del bienestar de manera interrelacionada y con intensidades diversas en cada uno, atravesadas todas por los factores

de tiempo y espacio. Así Levin entiende que el enfoque de género y el de derechos humanos son constitutivos de la política social por su raíz institucional y su normatividad jurídica lo cual otorga racionalidad y previsibilidad al tratamiento de los problemas complejos de su campo, así como también certeza y legitimidad a las decisiones y acciones políticas orientadas a su resolución en clave de democracia y desarrollo (LEVIN, 201, p. 08).

En este sentido tomaremos aquí la posición que sostiene que la provisión de los derechos a la salud debe fundarse en el criterio igual acceso a igual necesidad, con independencia de su nivel de ingreso y observando las múltiples carencias de los sectores históricamente más desventajados.

EL SISTEMA SANITARIO ARGENTINO

El Sistema de Salud argentino es producto de un largo y complejo recorrido, presentó diferentes características a lo largo de décadas. Desde época temprana, en el sub-sector de la salud pública, el Estado argentino fue un claro ejemplo de intervención activa. Creó jurisdicciones y áreas de gobierno, definió atribuciones y funciones, destinó recursos, legisló, distribuyó responsabilidades y delegó otras. El resultado fue una participación efectiva a través de la creación y expansión del servicio hospitalario. Los procesos migratorios, las guerras y las epidemias fueron factores que intervinieron directa e indirectamente en los procesos de definición de políticas estatales en la institucionalización y la normalización de procedimientos y funciones, y en la expansión de los servicios y las coberturas.

El objetivo del presente análisis no es historizar sobre el Sistema de Salud sino lograr analizar los hitos más importantes de

las últimas décadas, que lograron hacer del sistema un conjunto de políticas que nos permitieron durante cierto tiempo pensar la salud como un derecho. Un rasgo distintivo del sistema de salud de la Argentina es la coexistencia desarticulada de tres grandes subsectores: el público, el de la seguridad social y el privado. A nivel agregado, cada uno de estos sectores puede ser considerado como un entramado de reglas donde coexisten múltiples actores, a la vez que se diferencian entre sí; principalmente, respecto de su población objetivo, los servicios que brindan y el origen de sus recursos. Asimismo, también se observa diversidad de intereses, de recursos y de fundamentos ideológicos al interior de cada uno de estos sectores. En el caso específico del subsector público, el mapa de actores incluye a protagonistas de los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal); pero también debe considerarse su relación con los/as actores de la seguridad social y, más recientemente, de los organismos internacionales de crédito (REPETTO *et al*., 2001).

Hacia fines del siglo XIX el Estado comenzaba a ofrecer respuestas, luego de una etapa colonial donde la salud era función de las congregaciones religiosas y un segundo momento en el que la sociedad civil, o con más precisión Las Damas de Beneficiencia ocupaban el rol de organizadoras de la sanidad en el Estado en conformación.

Consecuentemente el período del Estado liberal, donde el capitalismo comenzaba a organizar la vida social y existía un proteccionismo moderado de mercados nacionales se fue constituyendo, en materia de salud, con la sumatoria de hospitales de la colonia, generalmente confesionales, y un importante número de establecimientos de dependencia pública que se fueron construyendo en las primeras tres décadas del siglo XX.

Como señala Marcela Nari (2004), en Políticas de maternidad y maternalismo político, las formas que asumían las

instituciones de la época naturalizaban la presencia de monjas y médicos trabajando en un mismo espacio, así todos/as circulaban por hospitales públicos, sociedades laicas o donde fuese necesario (NARI, 2004, p. 39). Un elemento distintivo de la época, podemos decir, fue que el hospital, este se fue constituyendo como el lugar de atención para el sector más vulnerable, el resto recibía atención en su casa de la mano de profesionales de la salud.

La década del ‘30, posibilitó una mayor intervención del Estado en diferentes áreas de la actividad económica y social, situación que modificó las relaciones con la sociedad civil. El golpe de estado que derrocó al gobierno constitucional de entonces habilitó en la Argentina la irrupción militar sistemática en la gestión del Estado durante las siguientes décadas, hasta el retorno a la estabilidad en el año 1983. En la década del ‘40 se creó la Dirección Nacional de Salud, dependiente del Ministerio del Interior, que pasó a administrar el Fondo de Ayuda Federal destinado a compensar los desequilibrios de las jurisdicciones en materia sanitaria, y por medio de las Delegaciones Regionales ejerció influencia sobre la salud pública de las provincias y gobernaciones del país. La Sociedad de Beneficencia, perdió su tradicional función y el Estado asumió el control de los hospitales que hasta esa fecha habían estado bajo su administración. En este período el Estado comienza a tomar rasgos más precisos de la institución denominada Estado de Bienestar, suponiendo algún grado de subordinación de los mercados a la política, actuando como modernizador, creyendo en el actor estatal como un agente de desarrollo económico, y asimismo como integrador, buscando ampliar la inclusión efectiva de las capas sociales inferiores (ABAL MEDINA, 2004, p. 72).

En este sentido es pertinente la crítica de Fraser (2015) en Fortunas del Feminismo a este modelo de estatidad, quien señala, la economía keynesiana nos enseña, en apariencia, a contrarrestar las recesiones económicas y a guiar el desarrollo económico nacional

para garantizar prácticamente el pleno empleo a los varones de esta manera los países capitalistas avanzados construyen los Estados del bienestar, este histórico acuerdo entre clases que descansó en una serie de exclusiones de género y etnorraciales, por no mencionar la explotación neocolonial externa, el resultado fue un próspero cinturón de sociedades de consumo de masas, que en apariencia habían amasado el conflicto social (FRASER, 2015, p. 20).

En 1946, el Dr. Ramón Carrillo asumió la Secretaría de Salud Pública, la situación sanitaria que encontró se caracterizaba por la heterogeneidad de jurisdicciones y dependencias, la centralización aparecía como camino necesario y posible acentuando la intervención estatal. En el mismo sentido se realizó un importante desarrollo de los hospitales públicos de dependencia nacional. El apoyo a las obras sociales de los sindicatos impulsó el seguro social en salud para la clase trabajadora.

Fue en la década del ‘70 que se sanciona la ley 18.610, esta establece la obligatoriedad de cada trabajador/a de afiliarse a la prestadora del gremio a la que pertenecía. A lo largo de los años distintas medidas buscaron generar mejoras en el sistema en términos de articulación y coordinación.

Con el retorno a la democracia en los ’80 y un Estado de Bienestar deteriorado el objetivo inicial fue mejorar y optimizar la oferta de salud reforzando la autoridad rectora e integradora del Ministerio de Salud Nacional, a fin de asegurar el ejercicio del derecho a la salud igualitariamente a la totalidad de los/as ciudadanos/as, más allá de su condición laboral, y garantizar por la vía del Estado su cobertura integral. El proyecto establecía un Estado regulador, el seguro financia y los establecimientos de toda dependencia prestan y facturan los servicios sin diferencias de naturaleza alguna entre los usuarios.

En el mismo sentido la ley 19.032 creó el Servicio Social para Jubilados y Pensionados y dio origen a una nueva diferenciación: la clase pasiva. En 1985 se retomó en materia de salud la idea integradora de articular los diferentes subsistemas a través de un seguro unificado de salud y con ese fin el poder ejecutivo elevó para su tratamiento en el Congreso un proyecto único para la creación del Seguro Nacional de Salud. En la década siguiente las relaciones entre el Estado y la sociedad argentina se transformaron profundamente a través de cuatro procesos centrales: las privatizaciones, la desregulación, la descentralización y la focalización. Se fue perdiendo la presencia del Estado en la regulación de la vida cotidiana de la ciudadanía, en paralelo crece la diferenciación social y el impacto masivo de los medios de comunicación (ABAL MEDINA, 2004, p. 84). En este contexto las reformas estructurales inspiradas en los principios liberales del Consenso de Washington orientaron la incorporación del sistema de salud a las reglas del mercado.

Así el sistema de salud argentino se conformó sobre la base de la expansión temprana de los hospitales públicos, el desarrollo del sector médico privado, la ayuda mutua entre connacionales, la incorporación de servicios de salud por parte de los sindicatos y la expansión de las obras sociales, resumiendo sus cimientos fueron pensar la salud como un derecho de la ciudadanía. La atención en el subsector público la brindan los hospitales y los centros de salud, tiene derecho a su acceso toda la ciudadanía, aunque cuenten con seguridad social. El subsector de seguridad social involucra a todos los/as trabajadores/as privados y públicos que cuentan con cobertura adicional brindada por las denominadas obras sociales, aquí también se comprende a los beneficiarios/as del Instituto nacional de servicios sociales para jubilados/as y pensionados/as, más conocido como PAMI. Por último, el sector privado está compuesto por seguros voluntarios compuesto por la denominada medicina pre-paga.

El ámbito en el cual se reúnen las autoridades sanitarias provinciales con el Ministerio de Salud para concertar políticas y acciones es el Consejo Federal de Salud (COFESA) que no cuenta con recursos propios, espacio físico, ni figura en el presupuesto nacional. Así sus decisiones no tienen carácter ejecutivo, sólo expresan acuerdos políticos, que deben ser ratificados por resoluciones ministeriales o decretos, nacionales y/o provinciales. Las funciones primordiales en materia de salud se encuentran dentro de entes descentralizados y autárquicos, con facultades para ejecutar sus propios presupuestos. En este sentido, los Ministerios de Salud provinciales, son los encargados de la administración de los servicios de atención médica y programas prioritarios, tienen en general una limitada capacidad de planificación y gestión. El COFESA debe constituir el principal instrumento de la conducción sanitaria federal, para lo cual necesitaría contar con recursos propios asignados por los fondos coparticipables, siguiendo el modelo del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

En este contexto, cabe remarcar que las políticas públicas sanitarias que incluyeron históricamente a las mujeres en particular lo hicieron desde una perspectiva claramente asistencial. Escasamente se consideró a los hogares monoparentales en la agenda. Existió desde los orígenes de la estatidad una marcada y promovida disociación entre lo público y lo privado, dejando en manos de las familias la resolución de todo lo que sea "privado" o "doméstico", sin ninguna consideración ante el hecho de que cada vez implica más tiempo, recursos y estrategias que deben destinar las familias para solucionar este difuso universo de lo privado. Es decir, existió una escisión poco clara entre lo productivo (ámbito público) y lo reproductivo (ámbito privado), donde las mujeres, en el marco del binomio mujeres-madres fueron incómodamente ubicadas. De esta manera podemos pensar esta situación junto a Nancy Fraser (1997), quien establece que las soluciones pueden darse mediante políticas de tipo afirmativo o transformativo, las

primeras se dan en el marco de las denominadas democracias liberales teniendo por función solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales, en cambio las políticas transformativas están dirigidas a corregir esos resultados, pero restructurando el marco general que los ocasiona (FRASER, 1997, p. 30).

En síntesis, Argentina presenta características federales en materia de salud, el Ministerio de Salud de la Nación, des jerarquizado al nivel de Secretaría hace muy poco tiempo por decreto del poder ejecutivo nacional, históricamente sólo cumplió una función de orientación técnica y concertación de políticas sanitarias federales, de la misma manera hoy continúa sólo administrando algunos efectores en forma directa. El sistema se impregno de una lógica mercantilista, desdibujando la importancia del derecho a la salud. Lo aquí señalado invita a reflexionar junto a Victor Abramovich (2006), pensar desde la perspectiva de derechos implica considerar que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado (ABRAMOVICH, 2006, p. 02). Esta mirada implica poder pensar a partir de la ciudadanía en tanto núcleo del sistema democrático. Entender la salud como un derecho que debe garantizar el Estado es reconocer funciones y cuestionar, como señala Chantal Mouffe (2001), las críticas a la categoría moderna de individuo, ya que considera que ha sido construida de tal manera que postula un "público" universalista, homogéneo, y que relega toda particularidad y diferencia a lo "privado"; asimismo también reconoce que esto trae consecuencias muy negativas para las mujeres, esto también implica poder pensar más alla de la idea de cumplimiento de un servicio.

Asimismo, es fundamental como señala Fraser (2015), observar la política feminista que exige una visión bifocal, esto significa mirar simultáneamente a través de las dos lentes

analíticamente distintas de la distribución y el reconocimiento, si dejamos de observar por uno corremos el riesgo de distorsionar lo que vemos, sólo una perspectiva que superponga ambas puede evitar exacerbar una dimensión del sexismo por remediar la otra (FRASER, 2015, p. 205).

EL DETERIORO DE LO PÚBLICO

El inicio del desmantelamiento de la posibilidad seguir entendiendo la salud como un derecho comienza en la década del ’90 en Argentina. La estrategia se canalizó a través del Proyecto de Reforma del Sector Salud, el denominado PRESSAL, que el gobierno nacional llevó a cabo con apoyo del Banco Mundial. A diferencia del seguro nacional de salud, este proyecto busca cambiar el perfil del hospital público y su descentralización para introducirlo en las reglas del mercado.

El PRESSAL impulsó los denominados hospitales de autogestión; así observamos que la degradación del Ministerio de Salud no es un hecho aislado, sino la culminación de un proceso de desmantelamiento que inicia en los años ’90 y toma fuerza en el 2015, esto incluye la derogación del decreto de creación de la Escuela de Gobierno en Salud ,la discontinuidad de su programa de educación permanente con un número considerable de estudiantes cursando en diferentes posgrados, el congelamiento de la agencia coordinadora de laboratorios públicos de medicamentos, y el desmantelamiento o minimización de los programas de salud sexual y reproductiva, de Médicos/as Comunitarios y del REMEDIAR.

Esta década fue trágica para el sector público, que fue desmantelado; el universo de la pobreza urbana se amplió y complejizó considerablemente al integrar a sus filas de pobres

estructurales históricos a los/as nuevos/as miembros/as provenientes de la clase media en caída (CRAVINO, 2000).

En este sentido, durante la década del noventa, se estableció aquello que se conoció como la libertad de elección de obra social, por lo que estas entidades empezaron a competir entre sí por la captación de beneficiarios/as, aunque la transferencia de afiliados/as no fue numéricamente significativa. Por otra parte, los límites territoriales de las organizaciones de prestadores/as se fueron fragmentando, o se dividieron según niveles de tecnología, o por grupos de afinidad. Comenzaron a conocerse nuevos/as protagonistas denominados "gerenciadores/as" que cumplían el rol de mediar entre las obras sociales y ciertas redes prestadoras. La desregulación y la concentración de los/as agentes prestadores/as tenían como principal objetivo la de sindicalización de las obras sociales, a fin de crear un mercado de libre competencia entre éstas y las empresas prestadoras de medicina privada.

Así, en los años noventa, la nueva trama institucional se vio caracterizada por una débil presencia reguladora del Estado y el predominio de los actores en el diseño de las nuevas reglas de juego. De esta manera se va gestando la pérdida de legitimidad de las formas organizativas del sistema de obras sociales, y se fueron generando distorsiones que estaban en la base de su descrédito y, a la vez, autorizaban la violación sistemática de las reglas vigentes por parte de aquellos/as agentes con capacidad de colocar su interés particular por encima de la sustentabilidad del conjunto.

Se implentaron medidas neoliberales bajo la premisa de mejorar el sistema, aunque en realidad nace, como señala Nancy Fraser (2015), una nueva forma de entender la vida, que, ridiculiza las versiones más sustanciales y ambiciosas que surgieron en épocas anteriores sobre el capitalismo, este régimen impondría un modelo de mercado, que reduce la igualdad a una visión idealizada del intercambio mercantil, en el que agentes económicos independientes

intercambian libremente mercancías equivalentes. Esta visión, por supuesto, no tiene nada que ver con la coerción y la desigualdad que caracteriza a las transacciones mercantiles que tienen lugar en el mundo real. La perspectiva neoliberal celebra, sin embargo, la elección individual, el intercambio entre iguales y el logro meritocrático, al tiempo que cierra los ojos ante las desigualdades estructurales laboriosamente descubiertas y cuestionadas durante las décadas anteriores por los grupos subalternos, incluidas las feministas (FRASER, 2015, p. 14).

Con posterioridad a la crisis del 2001, el rol del Ministerio de salud se reformularía: regular, controlar y establecer la política sanitaria nacional, esa era la consigna. Dos cuestiones son muy importantes hoy, la regulación y el financiamiento, este último se ha materializado en distintos tipos de transferencias: por un lado, las directas, estas no han prevalecido, se desarrollaron en relación a la compra hospitalaria o de centros de atención primaria de la salud; además, los montos de estas no terminan siendo significativos. Las segundas son las transferencias a partir de programas específicos, este tipo de recursos tiene como objetivo final generar un impacto redistributivo real en la población objetivo. Así la estatidad queda presa de lo declarativo sin poder lograr llevar a la práctica efectiva el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. Como señala Chantall Mouffe en Agonística (2014), el problema fundamental de las sociedades democráticas modernas no reside en sus principios éticos políticos de libertad e igualdad, sino en el hecho de que estos no se ponen en práctica.

Por otra parte, es importante anotar, que las decisiones y acciones públicas no dependen exclusivamente de la acción de agentes estatales sino de la conformación de un campo de discusión y definición de problemas y sentidos que se les otorgan a los mismos, en el cual participa un amplio y diverso abanico de actores (LECHNER, 1999).

La política de limitar las funciones del Estado y confiar en las reglas del mercado para desalentar estrategias individuales y corporativas que obstaculizaban el cumplimiento de los objetivos sociales asignados al sistema también se ha mostrado impotente, y esta falta de capacidad radica fundamentalmente en la ineficiencia para dar respuestas a las crisis, sosteniendo la calidad de vida de la ciudadanía y sin profundizar las diferencias sociales. En este sentido Fraser (2018) señalaba que sería interesante seguir la idea de combinar la protección social con la emancipación, y esa es una relación que no se ha intentado todavía, o es muy poco frecuente en el caso argentino.

Entonces, las reformas del sector salud implementadas en la Argentina durante los años noventa produjeron una fuerte descentralización que trasladó a las provincias las decisiones relativas a la organización de los servicios de salud. Sin embargo, el desmantelamiento indiscriminado del Estado ocasionado por las reformas orientadas al mercado puso en evidencia que un régimen democrático descansa sobre la estructura del Estado y que un "Estado menor" no promueve necesariamente una democracia mejor (O'DONNELL *apud* ROCCHI; LIBORIO, 2012). Observamos que la política, en tanto conjunto de prácticas e instituciones cuyo objetivo es organizar la coexistencia humana, opera, como señala Mouffe (2014), dentro de un terreno de conflictividad, que en nuestra región se potencia a causa de la vulnerabilidad societal.

Por estos años comienza a hablarse de Sistema Integrado Provincial de Salud, aceptándose la presencia de distintas fuentes de financiamiento, e independientemente de quién sea el que pague, el objetivo es establecer un modelo prestacional único al sistema, para lo cual los sistemas de salud pública provincial, en sus distintas experiencias, debieron enfrentar diversos problemas. Con respecto a la conceptualización del acceso al sistema de salud, existe una amplia base en el acceso, con niveles de complejidad crecientes; la

persona debería contar con mayor atención en su nivel de acceso, de modo que sean pocos los que lleguen a los niveles de mayor complejidad. Todo esto encuentra dificultades territoriales para lograrse en la práctica, y en este sentido el ejercicio de los derechos se ve obstaculizado por la falta de decisión política, como señala Silvia Levín (2014) en Injusticias de género en un mundo globalizado, el componente formal es necesario pero no suficiente, porque lo que califica a un sistema político como democrático es la integración de los componentes formales con los límites y vínculos sustanciales, es decir con los derechos fundamentales que son los que definen que es lícito decidir y que no (LEVIN, 2014, p. 105).

Realicemos algunas aclaraciones con respecto al rol regulador del Estado nacional: el carácter federal de nuestro país hace que cada una de las provincias que lo componen tengan responsabilidad sobre la regulación y provisión en materia de salud; ello genera, a nivel normativo, un mosaico de elementos y regulaciones que se superponen de provincia en provincia. Para que los hospitales públicos puedan modificar su funcionamiento, debe transitar un camino no exento de obstáculos. En síntesis, las provincias discuten y se disputan las formas de interpretar las necesidades sociales en el área salud, y a su interior, retomando a Fraser (1991), los grupos dominantes articulan sus interpretaciones con la intención de excluir, desarmar y/o cooptar la contra-interpretación. Desde la otra trinchera los grupos subordinados articulan su interpretación de las necesidades con la intención de poner en tela de juicio las posturas dominantes. En ninguno de los casos las interpretaciones son simplemente representaciones, en ambos casos son, más bien, actos e intervenciones donde se fabrica la noción de salud.

Un elemento para este análisis lo brinda el hecho de que, a diferencia de las demás funciones sociales (educación, alimentación y vivienda), no existe ningún fondo que se distribuya de acuerdo con

indicadores que correspondan al sector salud, ni cuenta éste con una asignación específica de los fondos transferidos por Coparticipación Federal (BISANG; CETRÁNGOLO, 1997, p. 20). Por este motivo, dado que los montos coparticipados no deben ser utilizados necesariamente en el sector, los gobiernos provinciales ven en la transferencia de hospitales la posibilidad de recibir fondos que mejoraran su situación financiera global.

De lo dicho hasta aquí nos quedan algunas premisas para seguir trabajando, la primera tiene que ver con comprender la necesidad de establecer garantías mínimas de atención en salud para los sectores populares, todo este proceso implica un cambio en el modelo de atención y en el modelo de gestión donde debe primar la perspectiva de los derechos. La segunda es debemos democratizar el sistema de salud, liberar a los varones y a las mujeres de la mercantilización de un sistema que, diseñado desde una mirada patriarcal, reproduce la lógica del mercado en un derecho humano inalienable. La redefinición de los roles, las imágenes, las expectativas son necesarias para sostener el cambio a largo plazo en términos de equidad en Argentina.

A MODO DE CODA

Este trabajo buscó reflexionar en torno a los avatares sufridos por el sistema sanitario argentino desde una perspectiva post marxista y marxista feminista, poniendo énfasis en la población más vulnerable, entendiendo a las mujeres como integrantes de la misma.

En principio entendemos que es necesario construir políticas de salud pública nacionales desde la epidemiología, que brinden lineamientos generales a las provincias. Comprendemos la epidemiología en su acepción más amplia, como sociocultural, la

cual integra teorías y métodos desarrollados por las ciencias sociales (MENÉNDEZ, 2008; MASSÉ, 1995) para dar cuenta de los estados de salud poblacionales, de sus determinantes y de las respuestas sociales a los problemas de salud. Esto significa pensar una lógica organizacional que se contraponga a la que estructuró las organizaciones del sector salud bajo un modelo vertical de atención a la enfermedad; la aplicación de lo anterior permite que, en el proceso de toma de decisiones, se produzca el acercamiento entre la epidemiología y la gestión, logrando de esa manera incorporarla como apoyo para la definición de prioridades, objetivos y estrategias. Si bien el sistema público sigue siendo gratuito, los problemas se presentan en términos de cobertura, ausencia de insumos, pérdida de calidad de atención, grave déficit en materia de recursos humanos. Esta situación se traduce en una pérdida de la calidad sanitaria y severos perjuicios para la ciudadanía, particularmente en lo que respecta a las mujeres, con las distorsiones que les generan en términos de tiempo, de posibilidades de conciliar las demandas productivas con el cuidado del grupo familiar. Esto termina produciendo en los hechos un alejamiento del sistema hospitalario y mucho más del preventivo, como señala Fraser (2014), la neoliberalización sitúa a las mujeres en la incómoda situación, en el nexo entre el patriarcado y el capitalismo (FRASER, 2014, p. 10).

La estructura federal y la precariedad e inercia en la asignación de recursos a las provincias son dos desafíos a superar en la formulación e implementación de intervenciones de salud pública. Argentina, como la mayor parte de los países de la región, ha concentrado la gran parte de los recursos del sector en la atención individual, especialmente, de alta complejidad tecnológica en centros hospitalarios, en detrimento de la atención primaria en salud.

A modo de cierre podemos señalar, como indica Mouffe (2014), no existe una sola forma de democracia, pero se deben reactivar los mecanismos que contribuyan a la lucha general por

mejores condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en los distintos contextos, y agregamos el proyecto alternativo debe ser construido desde y para los todos/as, y en este marco poner especial énfasis en la población femenina.

REFERENCIAS

ABAL MEDINA, J. **La muerte y resurrección de la representación política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

ABRAMOVICH, V. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". **Revista CEPAL**, vol. 88, 2006.

BISANG, R.; CETRÁNGOLO, O. **Descentralización de los servicios de salud en la Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1997.

CRAVINO, M. C. "La gestión de las políticas para el sector salud en el ámbito local en el contexto de la reforma del Estado". *En*: CHIARA, M. *et al*. **La gestión del subsector público de salud en el nivel local**. Buenos Aires: UNGS, 2000.

FRASER, N. "¿Un feminismo de excepción?" *En*: LEVIN, S.; GAMUNDÍ, M. C. **Injusticias de Género en un mundo globalizado**. Rosario: Homo Sapiens Editores, 2014.

FRASER, N. "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de las democracias realmente existente". **Revista Debate Feminista**, vol. 7, 1991.

FRASER, N. **Fortunas del feminismo**. Madrid: Traficante de Sueños, 2015.

FRASER, N. **Iustitia interruptus**: Reflexiones críticas desde la posición post socialista. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997.

LECHNER, N. "Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía". **Conferencia de Clausura del IX Curso Interamericano de Elecciones y democracia**. Ciudad de México: CAPEL, 1999.

LEVIN, S. "Dilemas de justicia política en Argentina: ¿representación, libertad?" *En*: LEVIN, S.; GAMUNDÍ, M. C. **Injusticias de Género en un mundo globalizado**. Rosario: Homo Sapiens Editores, 2014.

LEVIN, S. **Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina**. Rosario: UNR, 2013.

MASSÉ, R. **Culture et santo pulque**. Montreal: Gaetano Morin Éditeur, 1995.

MENÉNDEZ, E. "Epidemiología sociocultural: propuestas y posibilidades". **Revista Región y Sociedad**, vol. 20, n. 2, 2008.

MOUFFE, C. "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical". *En*: LAMAS, M. **Ciudadanía y feminismo**. Ciudad de México: Productos Culturales, 2001.

MOUFFE, C. **Agonística**. Buenos Aires: FCE, 2014.

MOUFFE, C. **La Paradoja Democrática**. Barcelona: Gedisa, 2003.

NARI, M. **Políticas de maternidad y maternalismo político**. Buenos Aires: Biblos, 2004.

REPETTO, F. *et al*. (coords.). **Descentralización de la salud pública en los noventa**: una reforma a mitad de camino. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo, 2001.

ROCCHI, G.; LIBORIO, M. "Las políticas sociales y los sectores vulnerables". **Anales VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Quito: ALACIP, 2012.

CAPÍTULO 4

Políticas Públicas en Materia de Salud Mental: Derecho o Privilegio de los Mexicanos

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SALUD MENTAL: DERECHO O PRIVILEGIO DE LOS MEXICANOS[2]

Mijael Altamirano Santiago

Ramsés Daniel Martínez García

Hablar del derecho a la salud, de por sí ya es un tema complejo e incluso controversial; más aún cuando se habla del terreno de lo mental, y es que históricamente se ha hecho especial énfasis en el enfoque biológico-médico, de aquello que representa "estar sano" como ausencia de enfermedad. Dicho enfoque ha privilegiado poner atención en la presencia o ausencia de síntomas que pueden romper el funcionamiento físico del individuo.

En México, hasta el día de hoy, hay grandes lagunas en materia de creación de políticas públicas y leyes que garanticen apertura y acceso a servicios de salud; ya ni hablar de aquellos que tratan lo mental. Los números parecen ser cada día más alarmantes, y es que aumenta significativamente y de manera constante la presencia de síntomas relacionados con depresión, ansiedad, afectaciones al estado de ánimo por consumo de sustancias tóxicas y la lista podría extenderse de manera estrepitosa. Dicho aumento en los estudios epidemiológicos hace ver que los problemas de salud mental se han convertido ya en un tema de salud pública, por tanto la necesidad de regularizar y normar los servicios sanitarios al respecto es una obligación primaria.

[2] Una versión del presente capitulo fue publicado en: SANTIAGO, M. A.; GARCÍA, R. D. A. "Políticas públicas en materia de salud mental: derecho o privilegio de los mexicanos". *Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 6, n. 13, 2019.

Por lo anterior, este documento tiene como objetivo de analizar los fundamentos y vacíos legales del acceso a los servicios de salud mental en México y los desafíos inminentes ante la realidad social actual; por ejemplo normar la práctica profesional al respecto, pero también es fundamental instrumentar modelos de prevención primaria que no solo permita atender "síntomas de trastorno mental" sino también coadyuvar al desarrollo de fortalezas sociales e individuales, que posibiliten enfrentar la aparición de algún desorden afectivo, comportamental y cognitivo.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Dicho lo anterior; conviene señalar, que desde el modelo biológico, la dicotomía salud-enfermedad está dada en función de una serie de factores observables y no observables, que de alguna manera ponen en riesgo el buen funcionamiento de las personas en la sociedad; es así que se incurre en visiones reduccionistas y simplistas de la misma naturaleza del ser humano y de lo que representa propiamente la salud y la enfermedad.

Particularmente la salud mental, durante largo tiempo estuvo supeditada a la salud física, su estudio y comprensión se delimitó por los procedimientos y métodos de las ciencias biológicas que se encargaban de todo aquello que sucedía en el cuerpo, como si se tratara de dos entidades ajenas y excluyentes entre sí; la mente y el cuerpo.

Muchas de las primeras aproximaciones al estudio de lo mental, y de lo que debía ser "normal y patológico" estuvieron encabezadas por físicos, fisiólogos, médicos e incluso químicos que empezaron a dar cuenta de la imposibilidad de disociar lo mental de lo físico, y así a comprender que varias enfermedades que el cuerpo

experimenta guardan algún tipo de relación con lo psíquico. Naturalmente el estudio de la salud mental comenzó a ser una especie de subestadio de la salud física, formando parte de su corpus de conocimiento.

Actualmente la salud mental se ha convertido en el tema central de esfuerzos y acciones multidisciplinarias e interdisciplinarias, su importancia cada vez es mayor pues su ausencia no sólo es causa de desequilibrio en el ser humano, sino que, además, en casos complejos, puede representar causa de mortalidad.

DISCUSIÓN

¿Qué es la salud? y ¿Qué es la salud mental?

Para comenzar, es necesario comprender la definición de salud y con ello dimensionar las características y aspectos vinculados a la salud mental. De acuerdo con la Oficina de Información Científica y Tecnológica (2017), la OMS señala que la salud es un estado completo de bienestar y equilibrio entre lo psicológico, social y biológico y no solo la ausencia de enfermedades, tal como la visión biologicista lo concibe.

Al respecto, vale la pena hacer algunas precisiones que ayudarán a tener una perspectiva más amplia.

1) La salud por tanto hace referencia a la noción tripartita del ser humano, que lo considera como una entidad bio-psico-social; es decir, cada una de las esferas que constituyen a los individuos son autónomas, interdependientes e incluyentes. La

relación entre las tres esferas es constante y permanente, por ello la noción de salud debe estar basada en el equilibrio que proporcionan;

2) La afectación de alguna de las esferas repercute de alguna manera en las otras dos, así se puede comprender cómo una enfermedad crónica, por ejemplo, impacta en las relaciones sociales y estado de ánimo de quien la padece;

3) La salud es más que la ausencia de enfermedad; está relacionada con el equilibrio y el bienestar que la persona experimente en cada uno de los aspectos de su vida; por ello la perspectiva ofrecida por la OMS debe ser considerada integral, integradora y multicausal.

Ahora bien, respecto a la salud mental la misma OMS señala que es aquella permite a las personas reconocer sus habilidades, enfrentar el estrés de la vida diaria, trabajar de forma productiva y ser funcionales en la comunidad, con base en el equilibrio de las esferas psicológica, social y biológica.

Por tanto, se debe apostar a una definición holística que no solo aluda a la ausencia de síntomas y signos para el diagnóstico de patologías mentales; más bien se debe decantar por una visión que considere la relación entre el sujeto, su entorno social y factores biológicos, enmarcada en un enfoque global de la prevención primaria normada bajo el principio universal de derecho a la salud.

En México el Sistema Nacional de salud asume el reto de disminuir los impactos mortales de las enfermedades, prevenir los hábitos nocivos, investigar las características de las enfermedades y lograr una cobertura amplía de atención a la población (SOUZA; CRUZ, 2010). Al respecto Benassini (2001) señala que el sistema de salud ha dividido sus alcances orientando el mayor de sus esfuerzos a combatir la enfermedad física y demeritando el aspecto mental.

Al respecto, las críticas han sido severas haciendo especial énfasis en:

a) El término "salud mental" en apariencia atenta contra el concepto de salud integral, pues es imposible aislar lo biológico de las esferas psicológica y social;

b) Salud mental es un término difícil de precisar, por lo que al intentar hacerlo se hace en términos de la dicotomía desarrollo normal *versus* patología psicológica y psiquiátrica, despojando de toda importancia a aquellos factores sociales, económicos, culturales e incluso históricos relacionados con el equilibrio bio-psico-social;

c) Lo mental ha pasado a segundo plano debido a lo intangible y la poca importancia que se le ha dado en una cultura donde se privilegia lo físico, lo observable y lo medible.

Más allá de las críticas conceptuales de "lo mental", es innegable que los panoramas internacional y local son desalentadores respecto a la aparición de enfermedades mentales y exigen gestionar acciones que permitan enfrentar los desafíos de salud pública de una manera eficaz, eficiente e integral.

De acuerdo con la INCYTU (2018) se estima que entre 450 y 500 millones de personas en el mundo presentaron algún trastorno mental durante 2016. Por su parte la OMS (2018) calcula que más de 300 millones de personas padecen depresión, 60 millones de trastorno bipolar y casi 21 millones esquizofrenia. El 15% de la carga económica mundial por enfermedad y el 33% de los años vividos con discapacidad son atribuibles a los trastornos mentales.

Cabe señalar que en muchas ocasiones la aparición de enfermedades físicas comórbidas es latente, afectando no solo el área

psicológica sino también la social y biológica, generando a su vez disfuncionalidad social, aislamiento y pérdida de redes de apoyo.

Toda vez que la salud mental se ha convertido en un tema de interés compartido, la ONU (2016) ha decidido incluirla en los Objetivos Generales del Desarrollo Sostenible. Particularmente el objetivo 3 señala que se busca garantizar una vida saludable para promover el bienestar, además se propone trabajar en la prevención y tratamiento de enfermedades no transmisibles, incluidos los trastornos conductuales, neurocognitivos y del desarrollo humano.

Fouilloux, Ortiz y Mendoza (2018) explican que en México cerca de 2.5 millones de jóvenes de entre 12 y 24 años tienen depresión, mientras que 9.9 de cada 100 mil han tenido ideas suicidas, además señalan que la sintomatología de ansiedad y depresión son las más comunes, convirtiéndose en así en problemas de salud pública. Un dato revelador es que la mitad de las enfermedades mentales comienzan antes de los 14 años, y en la mayoría de los casos no son detectadas ni tratadas. Por su parte la Encuesta Nacional de Salud Mental señala que un 15% de la población en edad productiva padece algún trastorno del estado de ánimo. Por otra parte, se reporta que 3 millones de personas son adictas al alcohol, 13 millones son fumadores y más de 400 mil adictos a otras sustancias.

Los datos por demás son reveladores y hacen pensar en la necesidad de normar la atención en salud mental y erradicar los estigmas y prejuicios que hoy día siguen vigentes sobre el padecimiento de algún tipo de enfermedad de esta índole.

Uno de los ámbitos que actualmente ha sido objeto de estudio y que se ha relacionado con la salud mental es el de la vulnerabilidad social, y es que las condiciones económicas y sociales pueden ser factores de riesgo para el padecimiento de un trastorno mental. Barcelata (2015) distingue que existen por lo menos los siguientes

grupos vulnerables, que por las condiciones de vida o por su etapa de desarrollo en el ciclo vital los hace interactuar con mayor cantidad de factores de riesgo.

a) Víctimas de violencia y abuso;
b) Familias en condiciones de pobreza multidimensional y vulnerabilidad social;
c) Población infanto-juvenil que no asiste a la escuela;
d) Población migrante;
e) Madres adolescentes;
f) Personas en etapa de vejez.

Becerra (2014) señala que no fue hasta el año de 1984 cuando se promulga la Ley General de Salud, cuando se da el inicio el cuidado de la salud mental en México. A continuación, se aborda el fundamento legal y bioético al respecto.

Fundamento legal del derecho a la salud

La Ley General de Salud (LGS, 17 de agosto de 2015) en su Capítulo VII y en los artículos 72, 73, 74, 75, 76 y 77 señala las siguientes consideraciones.

Artículo 72: La prevención de las enfermedades mentales tiene carácter prioritario Se basará en el conocimiento de los factores que afectan la salud mental, las causas de las alteraciones de la conducta, los métodos de prevención y control de las enfermedades mentales, así como otros aspectos relacionados con la salud mental.

Artículo 73: Para la promoción de la salud mental, la Secretaría de Salud, las instituciones de salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes en cada materia, fomentarán y apoyarán:

I. El desarrollo de actividades educativas, socioculturales y recreativas que contribuyan a la salud mental, preferentemente de la infancia y de la juventud;

II. La difusión de las orientaciones para la promoción de la salud mental;

III. La realización de programas para la prevención del uso de substancias psicotrópicas, estupefacientes, inhalantes y otras substancias que puedan causar alteraciones mentales o dependencia, y;

IV. Las demás acciones que directa o indirectamente contribuyan al fomento de la salud mental de la población.

Artículo 74: La atención de las enfermedades mentales comprende:

I. La atención de personas con padecimientos mentales, la rehabilitación psiquiátrica de enfermos mentales crónicos, deficientes mentales, alcohólicos y personas que usen habitualmente estupefacientes o substancias psicotrópicas, y;

II. La organización, operación y supervisión de instituciones dedicadas al estudio, tratamiento y rehabilitación de enfermos mentales.

Artículo 75: El internamiento de personas con padecimientos mentales en establecimientos destinados a tal efecto, se ajustará a principios éticos y sociales, además de los requisitos científicos y legales que determine la Secretaría de Salud y establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 76: La Secretaría de Salud establecerá las Normas Oficiales Mexicanas para que se preste atención a los enfermos mentales que se encuentran en reclusorios o en otras instituciones no especializadas en salud mental. A estos efectos, se establecerá la coordinación necesaria entre las autoridades sanitarias, judiciales, administrativas y otras, según corresponda.

Artículo 77: Los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad de menores, los responsables de su guarda, las autoridades educativas y cualquier persona que esté en contacto con los mismos, procurarán la atención inmediata de los menores que presenten alteraciones de conducta que permitan suponer la existencia de enfermedades mentales. A tal efecto, podrán obtener orientación y asesoramiento en las instituciones públicas dedicadas a la atención de enfermos mentales.

Al realizar un análisis sobre los aspectos más importantes señalados en dichos artículos se comprenderá que:

> a) La prevención de la enfermedad mental si bien es cierto es uno de los ejes fundamentales, la realidad es que las estrategias, campañas y acciones en general no logran el objetivo de la prevención primaria. En este sentido es importante recalcar que las acciones preventivas están dirigidas a un segundo nivel; es decir se proyectan cuando la patología ya está presente en un sector de la población y no cuando la patología aún no afecta a ciertos sectores sociales. La realidad es que la prevención primaria es casi inexistente en materia de salud mental y las pocas

> acciones realizadas no son más que medios de difusión de información con poco o nulo sentido de acompañamiento.

En tanto no se promueva el desarrollo de habilidades, capacidades y actitudes para el autocuidado en materia de salud mental, será difícil pensar en una verdadera prevención dirigida a todos los sectores sociales, y más aún, orientada hacia aquellos que se encuentren en mayor riesgo o vulnerabilidad; por ejemplo, adolescentes, personas adultas mayores, etc.

> b) Uno de los sectores más vulnerables y por tanto más afectados por el desarrollo de enfermedades mentales es el sector infanto-juvenil. Si bien es cierto, que de acuerdo al artículo 73, son una población objetivo-prioritaria, las cifras indican que la depresión, ansiedad, consumo de sustancias psicoactivas, ideas suicidas y suicidios han ido en aumento drásticamente. La realidad es que varios espacios considerados no clínicos no han fungido su labor preventiva en aras de coadyuvar al fortalecimiento de habilidades socioafectivas para el mejor afrontamiento de factores de riesgo. También, las instituciones de salud no han logrado llevar a cabo acciones lo suficientemente exitosas para ver un decremento significado de padecimientos mentales.

Tal parece que existe una ruptura de paradigmas y prácticas científicas respecto a las acciones de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, que ha ocasionado aislarlas y descontextualizarlas, restando toda posibilidad de llevarlas a un escenario de trabajo holístico, integral e integrador. A decir verdad, en México no se previene, los diagnósticos son realizados con una

brutal ligereza metodológica, sin apego a la CIE-10, (pronto CIE-11) y los tratamientos no necesariamente están apegados a evidencia empírica de su eficacia, y la rehabilitación parece ser solo parte de un discurso utópico.

Aunque exista una Ley General de Salud, en México hoy no existe una Ley de Salud Mental General, que permita sentar las bases de las acciones específicas que han de realizarse para la prevención, diagnóstico y tratamiento de los trastornos mentales, ni mucho menos de los actores responsables de todos los mecanismos de operación.

Leyes locales de salud mental: El caso de la CDMX (antes Distrito Federal)

La salud mental se convierte en una especie de mito o de leyenda, todos saben que es necesaria, pero nadie sabe qué es exactamente, ni mucho menos cómo regular los actores e instituciones relacionados.

Hoy día, sólo cuatro entidades del territorio nacional cuentan con una Ley de Salud Mental: Estado de México, Jalisco, Michoacán y la CDMX. De éstas, por el interés de este apartado, se analiza algunos de los artículos de relevancia de la Ley de Salud Mental de la CDMX, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de febrero de 2011 y reformada el 18 de diciembre de 2014 (MÉXICO):

Artículo 1°. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general, aplicable en el Distrito Federal para Instituciones públicas, sociales y privadas que planifiquen, administren y coordinen los servicios de salud mental y tiene por objeto:

I. Regular las bases y modalidades, para garantizar el acceso a los servicios de salud mental del Distrito Federal, con un enfoque de derechos humanos e incorporando la perspectiva de género;

II. Establecer los mecanismos adecuados para la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental en instituciones de salud pública del Distrito Federal, así como para personas físicas o morales de los sectores social y privado, que coadyuven en la prestación de servicios en los términos y modalidades establecidas en la presente Ley;

III. Definir los mecanismos y lineamientos para promover la participación de la población, en el desarrollo de los programas de salud mental del Distrito Federal, y;

IV. Las demás que le señalen otras leyes y disposiciones aplicables. Los residentes, gozarán de los beneficios que otorga la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral.

Artículo 2°. La salud mental, se define como el bienestar psíquico que experimenta de manera consciente una persona como resultado de su buen funcionamiento en los aspectos cognoscitivos, afectivos y conductuales, que le permiten el despliegue óptimo de sus potencialidades individuales para la convivencia, el trabajo y la recreación, de manera que pueda contribuir a su comunidad.

Artículo 6º. Además de los derechos a que se refiere el artículo 10 de la Ley de Salud, a las disposiciones legales de los Tratados y Convenios internacionales, las personas usuarias de los servicios de salud mental tendrán derecho (Reformado primer párrafo, G.O.D.F, 23 de septiembre de 2014):

I. Al acceso oportuno, a una atención integral y adecuada por los servicios de salud mental;

IV. Ser informado sobre las campañas, planes, programas y servicios que proporcione el Gobierno y las instituciones sociales y privadas en materia de salud mental;

V. A conservar la confidencialidad de información personal, a una historia clínica de conformidad con lo establecido en las normas oficiales y al anonimato de los participantes en estudios;

VI. A que se informe al padre, madre, tutor o representante legal con veracidad de la condición y el posible efecto del programa, campaña o tratamiento que reciba la persona usuaria, en caso de que sea menor de edad o incapaz. Lo anterior es aplicable a toda la población, incluida aquella que se encuentra en unidades médicas de reclusorios y comunidades para adolescentes, así como a grupos vulnerables;

VII. A que se le apliquen exámenes de valoración, confiables y actualizados que consideren su entorno social o característica a estudiar y a conocer los alcances y las limitaciones de las evaluaciones realizadas;

VIII. A solicitar su diagnóstico diferencial, a recibir atención especializada, a contar con un plan o programa integral de tratamiento para la recuperación de sus funciones cerebrales, habilidades cognitivas, proceso de aprendizaje, así como a la reinserción al ámbito social y productivo, conservando su integridad psicológica, incluyendo a pacientes que hayan estado recluidos en un hospital o pabellón penitenciario psiquiátrico o establecimiento especializado en adicciones;

XI. A la rehabilitación que le permita la reinserción familiar, laboral y comunitaria;

XIII. A otorgar o no su consentimiento informado.

Resulta inconcebible la falta de una ley general que garantice la eficiencia de los servicios sanitarios en materia de salud mental y más aún cuando las cifras establecen una tendencia abrumadora de patología mental en sectores sociales que de por sí se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Si bien es cierto que la Ley de Salud Mental de la CDMX tiene como eje rector el principio de inclusión, incurre en generalizaciones que no consideran realidades específicas de sectores sociales vulnerables, por ejemplo; personas adultas mayores o con discapacidad e incluso personas con enfermedades crónicas y terminales. Es bien cierto que la Ley es de carácter general; sin embargo, debe contemplarse circunstancias latentes que afecta a sectores amplios de la sociedad mexicana.

RESULTADO

La prevención en la salud mental

Se ha comentado en anteriores párrafos la necesidad de regular la atención de la salud mental como actividad de prevención primaria, donde la universalidad esté garantizada y que además sean esfuerzos que permita a la comunidad desarrollar competencias personales y sociales para disminuir la posibilidad de desarrollar alguna patología mental. También bríos que permitiera erradicar estigmas y prejuicios de lo que representa lo "mental" y convertir su cuidado en una práctica que garantice mejores condiciones para mayor calidad de vida.

La OMS en el 2004 señala que las tres ideas medulares para el mejoramiento de la salud están basadas en los siguientes ejes:

a) La salud mental es parte integral de la salud (y no entidad aislada y descontextualizada);

b) La salud mental es más que la ausencia de enfermedad ya que comprende un estado de equilibrio bio-psico-social y;

c) La salud mental está íntimamente relacionada con la salud física y conducta.

De esta manera, la salud mental es vista como una entidad multifactorial y multidimensional, al comprender que su definición no solo se circunscribe a aspectos meramente clínicos y que forma parte de las construcciones sociales de la vida diaria. Es un hecho que la salud mental es base para el bienestar, el equilibrio y el buen funcionamiento del individuo en la sociedad (BENASSINI, 2001).

Entonces ¿La salud mental debe ser considerada como parte de la salud pública? En efecto, si se considera que es parte constitutiva del ser humano y que además es imposible disociarla de la salud física, entonces es más que obligado multiplicar esfuerzos para que la salud mental se convierta en eje rector de mejoras en la calidad de vida.

Al igual que otras enfermedades, las patologías o trastornos mentales tienen relación estrecha con condiciones sociales, económicas e incluso culturales. Hoy, por ejemplo, nadie desmiente la relación entre trastorno mental y pobreza (o depresión) y vulnerabilidad social, etc.

Ante la noción de la salud mental como constructo social y no meramente clínico, entonces surge la necesidad de redimensionar los factores que tienen que ver con su promoción en el marco de la salud pública.

La OMS (2004) señala que la promoción de la salud ha sido definida como acción para abordar el rango completo de

determinantes de la salud que potencialmente se pueden modificar. De esta manera, la promoción y la prevención son actividades que necesariamente se relacionan. Debido a que la promoción se ocupa de las determinantes de la salud y la prevención se centra en las causas de la enfermedad. Empero ¿A través de qué evidencias se desarrolla la promoción de la salud mental?

Es necesario recordar que, por su composición multifactorial, es prácticamente imposible delimitarlo a tal punto que su estructura fuera unifactorial y unidimensional, por ello la evidencia que sostiene la práctica de la promoción de la salud se basa en la noción de prudencia. Según la OMS ésta advierte que es imposible tener completa certeza, pues se reconoce que hay cierta deficiencia en ella, pero que sí se puede tener certeza de la calidad de la evidencia para hacer recomendaciones en torno a ella. De lo anterior se desprenden cuatro tipos de evidencias.

> Tipo A: Se sabe lo que funciona, cómo funciona y la repetición es universal;
>
> Tipo B: Se sabe lo que funciona, se sabe cómo funciona, pero la repetición es limitada;
>
> Tipo C: Se sabe lo que funciona, la repetición es universal, pero no se sabe cómo funciona;
>
> Tipo D: Se sabe lo que funciona, no se sabe cómo funciona y la repetición también es limitada.

Por su naturaleza sociocultural, la promoción de la salud mental debe considerarse de tipo b, es decir, las prácticas y métodos no necesariamente podrán replicarse dada la complejidad de su misma estructura.

Ya se comentó que la promoción de la salud está estrechamente relacionada con la prevención; sin embargo, poco se ha dicho de los niveles de ésta última. Una de las críticas más severas consiste en que la universalidad del acceso a la prevención de la patología mental no existe, y más bien se llevan a cabo acciones "correctivas" que pretenden "la cura" de comportamientos, sentimientos y pensamientos desviados. Por tal motivo, es conveniente detenerse a realizar una breve descripción de los niveles de prevención y de las acciones encaminadas hacia la salud mental.

Se debe entender que la prevención consiste en el conjunto de medidas para evitar que aparezca cierto tipo de patología, así como también las acciones destinadas a mitigar el impacto de la enfermedad cuando ésta ya está presente. La prevención se puede clasificar en tres niveles a saber.

Según Vignolo (2011) la prevención primaria consiste en acciones destinadas a evitar la aparición de una patología reduciendo los factores de riesgo y fortaleciendo habilidades de afrontamiento. En este sentido, tal parece que el modelo biomédico-clínico en materia de salud mental ha fracasado. En primera instancia porque dicho modelo se orienta a la enfermedad y no a la promoción y prevención de la salud. La "cura" se convierte así en el objetivo anhelado. De esta manera, la suerte de la mayoría es desesperanzadora cuando la realidad social sugiere que muy pocos tienen acceso a servicios especializados en la materia (psicología y psiquiatría).

Por otra parte, el concepto "salud mental" ha tomado matices completamente biomédicos y por ello las acciones preventivas fuera de las clínicas y hospitales son prácticamente inexistentes ¿Por qué en las escuelas no se realiza prevención primaria? ¿Por qué aún resulta inaccesible hablar de suicidio, depresión y ansiedad en preescolares, primarias y secundarias? ¿Será necesario que apoyos

multidisciplinarios escolares tomen mayor protagonismo en la implementación de acciones preventivas en pro de la salud mental?

Ya ni hablar de sectores sociales que están expuestos a mayores condiciones de vulnerabilidad social; de esos que ni en las encuestas epidemiológicas de trastornos psiquiátricos son incluidos, o es que quizá los "encuestadores" no saben cómo llegar a la sierra o a lugares donde los caminos ni siquiera están bien definidos; ahí el GPS no sirve. No hay que olvidarse de los adultos mayores, ese sector social al que se le ha quitado, en varias ocasiones, el derecho a tener una vida digna. Ellos con todos sus achaques y malestares no tienen derecho a gozar de buena salud mental, pues ya no son productivos para el modelo económico imperante; es más, representan un gasto innecesario, a ellos solo les queda esperar que el término de su vida sea tolerable.

Entonces el artículo 72 de la Ley General de Salud que prioriza la salud mental ¿Qué alcance ha tenido? ¿Es real que la salud mental se ha convertido en área fundamental de los esfuerzos en materia de salud? La evidencia sugiere que no es así, más bien el "derecho a gozar de salud mental" se ha convertido en privilegio de solo algunos cuantos.

Prevención secundaria: Consiste en las acciones de diagnóstico temprano para un tratamiento oportuno. El fin último consiste en el control de la enfermedad y así evitar su propagación a niveles significativos.

De nueva cuenta, parece ser que las leyes que norman el acceso a la salud mental solo han quedado en propuestas que idealmente deben funcionar, sin que ello signifique que operativamente sea factible.

Por ejemplo, el artículo 1 de la Ley de Salud Mental que opera en la CDMX garantiza los mecanismos de prevención y tratamiento de los trastornos mentales. Al respecto cabe poner el

dedo en el renglón ¿Por qué la ansiedad y la depresión se consideran problemas de salud pública y no se ha logrado disminuir su prevalencia? ¿Qué evaluación se ha realizado acerca de la eficiencia, eficacia, pertinencia y conveniencia de las acciones de prevención secundaria de la ansiedad y depresión? De nueva cuenta, la salud mental se convierte en privilegio de algunos cuantos y no un derecho de todos.

Importancia de los valores constitutivos y contextuales en el abordaje de la salud mental

Ahora bien, el mero hecho de que la Ley de Salud Mental esté en vigor en la actual CDMX, no ha garantizado de ninguna manera una cobertura amplia ni mucho menos integral, pues de nueva cuenta pareciera ser que dicha Ley norma aspectos clínicos y no preventivos de la patología mental. Por otra parte, es necesario señalar que en la actualidad han surgido inmensidad de enfoques, principalmente psicológicos, que no han sido regulados y cuya evidencia científica acerca de su confiabilidad son escasas e incluso nulas, generando con ello prácticas clínicas pseudocientíficas (Flores de Bach, Constelaciones familiares, Terapias bioenergéticas, etc.) que pueden poner en riesgo la integridad y vida del paciente.

Señala Becerra (2004) con la creación de una ley federal o general es vital para el desarrollo de México, ya que eso permitiría garantizar el beneficio de acceso general a los servicios de salud, así como la normatividad del personal sanitario especializado, no se trata pues de una necesidad trivial; más bien se trata de abordar una problemática de salud pública, que dicho sea de paso está presente en la realidad nacional.

La Ley Federal de Salud Mental reglamenta el derecho a la protección que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establecen las bases para el acceso a los servicios sanitarios y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salud general. También el artículo 1° serviría como sustento dado que está orientado a las garantías individuales, haciendo que la salud mental sea un derecho humano por excelencia, sin importar algún tipo de estigma o prejuicio.

De igual manera, Becerra comenta que dicha ley sería de orden público, interés social y observancia general, aplicable en cada rincón de México y serviría como instancia reguladora de toda institución privada o pública orientada a la salud mental.

Toda vez realizado un ejercicio de reflexión, la propuesta de La Ley Federal de Salud Mental debería considerar:

a. Normar y regular el acceso a los servicios de salud mental con perspectiva de inclusión y apegada al artículo 1° de las garantías individuales establecidas en la Carta Magna;

b. Establecer y promover los procedimientos que permitan la promoción, prevención primaria, secundaria y terciaría, así como el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las personas que requieran de los servicios de salud mental;

c. Promover desde la infancia, en cada centro de educación preescolar y primaria, el desarrollo de competencias sociales, socioafectivas y cognitivas que permita a los futuros adolescentes y adultos jóvenes tener mayores fortalezas para enfrentar factores de riesgo y sucesos vitales;

d. Garantizar que los procedimientos empleados para la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y

rehabilitación estén sujetos a evidencia científica de su confiabilidad, eficiencia y eficacia;

e. Garantizar que todos los procedimientos usados estén apegados a los principios bioéticos de justicia, beneficencia, no maleficencia y autonomía.

Es cierto que la Constitución no hace referencia clara a la salud mental, ni mucho menos a los principios éticos, sin embargo, la salud, desde una visión integral, debe considerar una garantía individual y no un privilegio que sólo unos cuantos pueden alcanzar.

Al normar y regular los mecanismos que guíen la práctica de la salud mental entonces es posible que se acaben los estigmas y prejuicios sociales de lo que representa ser "enfermo mental" para dar lugar a consensos sociales sobre las implicaciones de cuidarse. Quizá, en términos sociales, sería uno de los logros que mayor impacto social.

Así, también, no se debe olvidar que la práctica de la ciencia y de la medicina en específico, están supeditadas a valores e intereses que escapan de lo puramente epistémico y de la noción de bien común. Al respecto podría cuestionarse sobre la pertinencia y conveniencia de normar la práctica en salud mental ¿Quiénes serían los más beneficiados? ¿Quiénes pondrían en riesgo sus intereses? Y así un ingente de interrogantes.

Bien señala Murguía (2011) que la confianza en la ciencia en general, y de la medicina en particular están deterioradas; además de que la tradición neoliberal de la medicina ha sufrido severos cambios que van de finales del siglo pasado hasta ahora, que se relacionan con el vínculo de la medicina con otras esferas sociales, con la transformación de la práctica profesional, por la mediación del conocimiento tecnocientífico, así como el cuestionamiento a que es sometida hoy su autoridad epistémica.

La salud mental —hoy prioridad de la psicología y psiquiatría — se convierte entonces en un concepto que va mucho más allá de los síntomas, signos o diagnósticos realizados por "especialistas" en la materia. El énfasis en la palabra es porque a final de cuentas son ellos mismos, los especialistas, los que definen quiénes cumplen con los criterios para ser parte de ellos. La práctica de la salud mental y de la medicina en general, se convierte así en una especie de rituales ocultos que difícilmente pueden llegar a ser entendidos por el común denominador.

En la misma secuencia de ideas, se afirma que los métodos técnicos empleados para alcanzar los fines institucionales proporcionan la definición de conocimiento apropiada. Las normas derivan del objetivo y de los métodos y no al revés. Toda la estructura de normas técnicas y morales conduce al objetivo final. Las normas de la ciencia, y por consiguiente de las prácticas clínicas poseen una justificación metodológica, pero son obligatorias, no sólo porque constituyen un procedimiento eficiente, sino también porque se les cree correctas y buenas. Son prescripciones morales tanto como técnicas.

Si bien es cierto —como ya se apuntó —, la práctica de la salud mental ha estado históricamente enfocada al estudio y tratamiento de enfermedades, de esta manera se ha justificado la necesidad de los métodos de tratamiento que han generado etiquetamiento, prejuicio y ociones y sentimientos son funcionales y disfuncionales y el cómo corregirlos. Se trata, pues, de crear la enfermedad y, al mismo tiempo, la cura, sustentadas en la autoridad de especialistas que se les atribuye a dichos sectores.

Risjord (2014) señala al respecto que existen dos tendencias sobre el análisis de la influencia de los valores en la práctica de las ciencias. Por una parte, se encuentra la tesis dura, que señala que la ciencia está libre de valores contextuales y que solo son los valores constitutivos que determinan el hacer de los "expertos". Pero

también se encuentra la tesis moderada que afirma que en la ciencia la influencia de los valores contextuales también es latente y que incluso puede estar a la par de los valores constitutivos.

Partiendo de la idea anterior, la salud mental no es ajena a la práctica de las ciencias médicas y del comportamiento, pero tampoco lo es de las ciencias sociales y del derecho es decir es un constructo interdisciplinario donde la visión de varias disciplinas converge. En este sentido, no se puede negar la influencia de valores contextuales (económicos, políticos, morales) incluso en el mismo nivel que los constitutivos (principios bioéticos) en los procedimientos de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

Para nadie es algo oculto que la industria farmacéutica con todo su poderío económico financia grandes proyectos de investigación para encontrar enfermedades que pueden atenderse con los fármacos que ya se poseen, por ejemplo, la depresión. Quizá se pueden citar innumerables ejemplos que darán cuenta de la enorme influencia de valores "ajenos" al desarrollo "puro" de las ciencias, si es que cabe la posibilidad de pensarlo así.

Murguía (2011) señala que el científico elige lo que observa guiado por su marco teórico, dado que no podría hacerse de otra manera, porque la pretensión de observación sin teoría es epistémicamente insostenible. Pero además esa selección de lo que ve y cómo lo ve, también está cargada de valores contextuales (por ejemplo, los económicos) y los constitutivos.

CONCLUSIONES

Hoy más que nunca es necesario promover una Ley General de Salud Mental que permita garantizar el acceso a servicios de sanitarios de calidad en la materia, y que además tenga como eje

rector el principio de universalidad e inclusión, solo así la salud mental será un derecho de todos los mexicanos y no un privilegio de unos cuantos.

Para poder alcanzar esta posibilidad, es necesario que se considere que la salud mental es una condición que no solo significa la ausencia de enfermedad, sino también la posibilidad de ser funcional en el contexto social, ello permite entender que al igual que una enfermedad física un trastorno mental llega a ser incapacitante e incluso mortal.

La prevención primaria en materia de salud mental debe ser prioridad, ya que solo desde un modelo interdisciplinario que involucra los saberes de varias ciencias se podrá desarrollar un modelo bio-sociocultural que permita entender a la salud mental como un constructo cuya realidad social es compleja, multidimensional y multifactorial, solo así el modelo biomédico-clínico podrá complementarse para dar lugar una visión mucho más social y comunitaria de la salud mental.

Especial énfasis merece el hecho de que el acceso a la salud mental llegue a aquellos sectores de mayor vulnerabilidad, no solo se trata del sector social económicamente productivo, sino más bien de hacer notar los valores bioéticos de beneficencia (obligación de actuar anteponiendo los intereses y suprimiendo prejuicios) no maleficencia (no actuar con la intención de causar daño al otro), es decir que las prácticas profesionales estén apegadas a procedimientos que tengan evidencia empírica, y justicia (abstenerse de tratos desiguales por condiciones culturales, sociales o económicas) Al final del día el derecho a la salud mental debe ser una garantía individual por el simple hecho de ser personas, de ser mexicanos.

Muy difícil será erradicar estigmas y prejuicios referentes a la salud mental, y por supuesto a los trastornos de la misma, sin

embargo, en la medida en que se norme con toda la precaución posible y sobre todo anteponiendo principios éticos, la sociedad reconstruirá los significados compartidos que hasta ahora tiene, por ejemplo "ir con el psicólogo" o "estar en tratamiento psiquiátrico"

Apostar a todos los cambios señalados, no solo es cuestión de proponer una Ley General de Salud Mental, más bien se trata de apostar a un modelo integral e integrador que contemple múltiples aristas acerca de la conformación de la salud mental, pues como ya se ha mencionado, hablar de salud no solo es ausencia de enfermedad.

Definitivamente hoy más que nunca se necesita que los expertos en la materia salgan a las calles y trabajen con la comunidad y desde la comunidad, ya que el modelo clásico donde el experto asume una posición casi omnipotente es caduca, inútil y retrógrada. Realizar prevención primaria en las calles, con los sectores sociales de mayor vulnerabilidad, sería una de las mayores hazañas a lograr.

Proponer e incluso poner en marcha fundamentos legales para que operen normatividades que regulan el acceso a los servicios de salud mental en todo el país, no es la mayor cuenta pendiente, apostar a un paradigma que anteponga la práctica de la salud mental como acción social y universal y con base en ello, ahora sí proponer normas regulatorias, es la mayor deuda que se tiene con la sociedad mexicana, en especial con aquellos que son olvidados en las estadísticas nacionales sobre epidemiología psiquiátrica, adicciones, calidad de vida, etc. Sí, con aquellos que no tienen voz y que no son escuchados, con aquellos a los que les resta sobrevivir padeciendo. Sí, con aquellos a los que históricamente se les ha dado la espalda, curiosamente a los que representan las mayorías. No se trata de hacer una práctica de la salud mental de "expertos", se trata de hacer de la salud mental una práctica social.

REFERENCIAS

BARCELATA, B. **Jóvenes en riesgo**: Una mirada desde la resiliencia. Ciudad de México: Manual Moderno, 2015.

BECCERRA, O. "Una perspectiva histórica, jurídica y bioética". **Persona y Bioética**, vol. 6, n. 2, 2014.

BENASSINI, O. "La atención psiquiátrica en México del siglo XXI". **Salud Mental**, vol. 24, n. 6, 2001.

DESVIAT, M. "La antipsiquiatría: critica a la razón psiquiátrica". **Norte de Salud Mental**, vol. 8, n. 25, 2006.

FOUILLOUX, C.; ORTIZ, S.; MENDOZA, J. J. "Con problemas de depresión, dos millones y medio de jóvenes mexicanos". **Boletín UNAM-DGCS-655** [2018]. Disponible en: <www.dgcs.unam.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

INCyTU - Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión. "La salud mental en México". **Portal Electrónico Foro Consultivo** [2018]. Disponible en: <www.foroconsultivo.org.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

MÉXICO. **Ley de Salud Mental del Distrito Federal**. Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. Disponible en: <www.aldf.gob.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

MÉXICO. **Ley General de Salud**. Ciudad de México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2015. Disponible en: <www.aldf.gob.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

MURGUÍA, A. “La confianza en la ciencia. Reflexiones desde la teoría de la sociedad”. **Estudios Filosóficos**, vol. 60, n. 173, 2011.

OMS - Organización Mundial de la Salud. **Promoción de la salud mental**: conceptos, evidencia emergente y práctica. Ginebra: OMS, 2004.

ONU – Organización de las Naciones Unidas. “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. **ONU** [2016]. Disponible en: <www.onu.org>. Acceso en: 23/12/2022.

RISJORD, M. **Philosophy of social science**: A contemporany introduction. New York: Routledge, 2014.

SOUZA, M.; CRUZ, D. “Salud mental y atención psiquiátrica en México”. **Revista de la Facultad de Medicina de la UNAM**, n. 6, 2010.

VIGNOLO, J. “Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud”. **Prensa Médica Latinoamericana**, vol. 10, n. 1, 2011.

CAPÍTULO 5

¿La Política Pública de
Santa Cruz de Lorica y Cereté, Córdoba,
2016-2019 Incluyó la Atención Integral a la Familia?

¿LA POLÍTICA PÚBLICA DE SANTA CRUZ DE LORICA Y CERETÉ, CÓRDOBA, 2016-2019 INCLUYÓ LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA?[3]

Hécto Alonso Sepúlveda Patiño

Al confrontar el cumplimiento de la política pública en el marco de la Ley 1361 de 2009 y 1857 de 2017 que regula la protección integral a la familia en lo plasmado en los planes de desarrollo de los municipios de Santa Cruz de Lorica y Cereté, Córdoba, 2016-2019, el objetivo de este artículo es analizar cómo asumieron el concepto de familia con el fin de salvaguardar la integridad del núcleo esencial de la sociedad, lo cual, fue abordado desde un enfoque socio - jurídico. Por tanto, la atención integral a la familia como está concebida en la Constitución, la ley y la jurisprudencia, está lejos de ser cumplida en la política pública de los entes territoriales mencionados, como se evidenciará en el presente trabajo. En consecuencia, tras el análisis de los planes de desarrollo a la luz del concepto amplio de familia y la atención integral que demandan las leyes mencionadas, es necesario que la política pública territorial se descentralice e inicie la atención desde la periferia hacia el centro, teniendo en cuenta cultura, usos y costumbres, y rasgos políticos, económicos y sociales de la familia.

[3] Una versión previa del presente capítulo fue publicada en: SEPÚLVEDA PATIÑO, H. A. "¿La política pública de Santa Cruz de Lorica y Cereté, Córdoba (2016-2019) incluyó la atención integra a la familia?". *Revista Humanismo y Sociedad*, vol. 8, n. 2, 2020.

CONCEPTO DE FAMILIA EN LA CONSTITUCIÓN, LEYES Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

La definición de familia en la legislación colombiana debe partir de lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991. En este sentido, la Constitución Política (1991) afirma que «se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla» (artículo 42). Por consiguiente, esta definición de familia lleva a considerar su conceptualización desde el matrimonio o de la unión marital de hecho.

Para el primer caso, se debe traer a colación la definición de matrimonio que trae el Código Civil colombiano en su artículo 113 que sostiene: "El matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente". Frente al segundo caso, es decir, como la voluntad libre de conformarla, es entendida como unión marital de hecho en el sentido de:

> formada entre un hombre y una mujer, que sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular. Igualmente, y para todos los efectos civiles, se denominan compañero y compañera permanente, al hombre y la mujer que forman parte de la unión marital de hecho (LEY 54 DE 1990, ARTÍCULO 1).

Por su parte, la Ley 82 de 1993, en su artículo 1 define que "la familia es núcleo fundamental e institución básica de la sociedad, se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla", a su vez, la Ley 294 de 1996, por la

cual, se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, determina que "la familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla" (Artículo 2). En este sentido, si bien es cierto que la Ley 294 de 1996 desarrolla el artículo 42 superior, esta no puede estar desligada de la Ley 82 de 1993, debido a que trae consigo elementos esenciales de la conceptualización de familia, es decir, no desconoce el carácter jurídico de la familia, del reconocimiento institucional frente a la sociedad y la voluntad del hombre y la mujer de conformarla o para contraer matrimonio.

Ahora bien, sin entrar a profundizar ni discurrir jurídicamente, la Carta Magna trae consigo otras disposiciones relacionadas con la familia o con el desarrollo de la misma a partir del reconocimiento y garantías de derechos de sus miembros, por lo que, el artículo 5 determina la obligación del Estado para que tutele la "familia como institución básica de la sociedad"; por su parte el artículo 13 superior proscribe la discriminación relacionadas con el origen familiar; mientras que el artículo 15 de la Norma de normas establece el derecho a la intimidad familiar; mientras que el artículo 28 garantiza el derecho de todos a "no ser molestados en su persona o familia"; el artículo 33 constitucional prohíbe declarar "contra sí o contra el cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil" y, finalmente, el artículo 44 garantiza el derecho de los niños a tener una familia y que no se le separe de ella.

Bajo el presupuesto normativo, la Ley 1361 de 2009 al definir qué es familia, lo que determina es la transcripción del texto constitucional del artículo 42. Sin embargo, en institución constitucional y en aras del derecho a la igualdad, del derecho a la libre personalidad, del derecho al libre desarrollo e interpretación constitucional en relación con la voluntad responsable de conformar

la familia, la Corte Constitucional ha ampliado el concepto de familia a través del desarrollo jurisprudencial.

Por consiguiente, la Corte Constitucional ha determinado el concepto de familia más allá de los parámetros propios del artículo 42 de la Constitución y las definiciones que el legislador ha puesto de manifiesto en las leyes antes mencionadas.

> En un sentido amplio, la doctrina y la jurisprudencia han definido la familia como aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus miembros o integrantes más próximos (CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA C 271 de 2003).

Esta sentencia marca un hito histórico en la línea jurisprudencial, ya sea en control abstracto de constitucionalidad, de sentencias unificadas o de tutela debido a que ahonda e interpreta el concepto de familia más allá de lo previsto en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991 y, por ende, de lo establecido en las normas que desarrollan dicho artículo; además, se inicia avizorar la garantía de derechos para los grupos poblacionales históricamente marginados debido a la orientación sexual en relación con el reconocimiento a constituir familia o aquellos grupos poblacionales o parejas que siendo heterosexuales no se sentían incluidas ni identificadas en las dos figuras constitucionalmente reconocidas.

Ahora bien, la Corte Constitucional partiendo del concepto amplio de familia, mediante sentencia C 577 de 2011 entra a reconocer otros tipos de familia que surgen fruto de las relaciones sociales y afectivas. En este sentido, considera que un tipo de familia puede ser la de crianza entendida como aquella que habiendo tomado

a un menor, que previamente fue abandonado por su familia biológica, ha sido cuidado por un tiempo largo y como consecuencia de esto se han desarrollado entre el menor y el resto de miembros de la familia de crianza vínculos afectivos, los cuales perduran ante la existencia de la familia biológica del infante; adicional, continúa la Corte Constitucional en la mencionada sentencia, que existen familias monoparentales, las cuales, están conformadas por un solo progenitor y sus hijos. Este tipo de familia se debe a distintas causas, entre ellas, la violencia que recae en la integridad física, por lo regular, en la del hombre provocando la muerte y los divorcios, donde uno de los padres queda con la patria potestad de los hijos; en consecuencia, estas familias monoparentales pueden mutar a una familia ensamblada. En este sentido, la Corte Constitucional (2011) afirma que una "estructura familiar originada en el matrimonio o unión de hecho de una pareja, en la cual uno o ambos de sus integrantes tiene hijos provenientes de un casamiento o relación previa" (SENTENCIA C 577).

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional (2006) al abordar el tema de la adopción manifestó que "prohijar como hijo legítimo a quien no lo es por los lazos de la sangre" (SENTENCIA C 831), cuyo fin, expresó la misma institución (1999) en sentencia anterior y analizando el mismo tema que "no es solamente la transmisión del apellido y del patrimonio, sino el establecimiento de una verdadera familia, como la que existe entre los unidos por lazos de sangre, con todos los derechos y deberes que ello comporta" (SENTENCIA C 477). En este sentido, la Corte Constitucional reconoce la existencia de otro tipo de familia, que para este caso es la familia por adopción.

Así las cosas, la posición de la Corte Constitucional en relación con el concepto de familia no es nuevo, existe una larga línea jurisprudencial que se ha ido consolidando en el reconocimiento de los derechos que tiene la primera institución

básica de la sociedad y, dentro de esta, sus integrantes, ya sea consanguíneos o no, solo basta las relaciones de afecto, solidaridad, respeto y amor que se tejan entre ellos y que buscan la consolidación de un proyecto de vida entre quienes integran la familia. Más aún, en una sociedad diversa étnica y culturalmente, como bien lo reconoce la Constitución Política de 1991 en su artículo 7, no se puede predeterminar un concepto único de familia, sino estar acorde con estas características que hacen que sean diversos los tipos de familia.

> El concepto de familia no incluye tan solo la comunidad natural compuesta por padres, hermanos y parientes cercanos, sino que se amplía incorporando aun a personas no vinculadas por los lazos de la consanguinidad, cuando faltan todos o algunos de aquellos integrantes, o cuando, por diversos problemas, entre otros los relativos a la destrucción interna del hogar por conflictos entre los padres, y obviamente los económicos, resulta necesario sustituir al grupo familiar de origen por uno que cumpla con eficiencia, y hasta donde se pueda, con la misma o similar intensidad, el cometido de brindar al niño un ámbito acogedor y comprensivo dentro del cual pueda desenvolverse en las distintas fases de su desarrollo físico, moral, intelectual y síquico (CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA C 577 de 2011)

En consecuencia, la Corte Constitucional ha desarrollado y ampliado el concepto de familia no quedando circunscrito al previsto en el artículo 42 de la Constitución Política de 1991 o el determinado en la legislación, sino que reconoce y protege otros tipos de familia, declara los derechos que tienen las parejas del mismo sexo a

constituir familia y recalca la igualdad de derechos, la libertad de la persona y el derecho al libre desarrollo de la personalidad dando fundamento jurídico a los nuevos tipos de familia que constituyen derechos y obligaciones.

CUMPLIMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA CONFORME A LAS LEYES 1361/2009 Y 1857/2017 DE LOS MUNICIPIOS DE CERETÉ Y SANTA CRUZ DE LORICA

A fin de poder indagar sobre el cumplimiento que los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica determinaron hacer en sus respectivos planes de desarrollo 2016-2019 sobre la implementación de la política pública de atención integral a la familia conforme a los parámetros fijados en las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, se hace imprescindible hacer el examen partiendo de lo que se entiende no solo por familia, sino las definiciones que la Ley 1361 de 2009 trae consigo, las obligaciones que asume el Estado frente a los derechos de las familias y de sus integrantes.

En este orden de ideas, la Constitución Política de 1991 determina que la familia "se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla" (ARTÍCULO 42). Por su parte, la Ley 1361 de 2009 establece que la familia "es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla" (ARTÍCULO 2). Sin embargo, este concepto restringido de familia que trae la Constitución y la ley, fue ampliado por la Corte Constitucional mediante sentencia C 271 de 2003 que determinó que la familia es aquella comunidad de personas que

estando emparentadas entre sí, ya sea por vínculos naturales o jurídicos, fundan su existencia en el amor, respeto y solidaridad, distinguiéndose por la unidad de vida o el destino que liga intrínsecamente a sus miembros más próximos, es decir, no solo reconoce a las familias que están constituidas por un hombre y una mujer, sino aquellas que se derivan del amor, respeto y solidaridad, por lo que, la misma Corte Constitucional a partir de esta jurisprudencia, en sentencias posteriores continuó ampliando este concepto hasta llegar a la familia constituida por personas del mismo sexo, familias monoparentales, familias reconstruidas —ensambladas o compuestas —, familias extensas, familia por adopción, familia de acogida, familia sin hijos, familia de abuelos, entre otras, que por razones sociales y, por ende, cambios normativos o jurisprudenciales se han ido reconociendo.

Por su parte, la Ley 1361 de 2009 entiende que a la familia se le debe asistencia social, asumida como las acciones dirigidas a modificar las circunstancias que impidan el desarrollo integral cuando se atente contra la estabilidad familiar, lo que permitirá la incorporación a una vida plena y productiva; así mismo, se debe garantizar la integración social mediante el conjunto de acciones de parte de la institucionalidad del Estado a través de sus distintos organismos, los entes territoriales y la sociedad en su conjunto con el propósito de orientar, promover y fortalecer las familias; además, estas acciones deben estar dirigidas a aquellas familias en condiciones de vulnerabilidad manifiesta; igualmente, es responsabilidad de la institucionalidad del Estado ofrecer una atención integral donde se garantice la satisfacción de la necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, productivas y espirituales, lo que conlleva al desarrollo armónico de la familia y, por último determina la ley, la existencia de una política familiar como fin último que a estas se les propicie ambientes favorables para su fortalecimiento (ARTÍCULO 2).

Esta gama de definiciones relacionadas con la política integral a la familia hace obligatorio una distinción en la política pública de carácter discriminativo positivo en razón que la ley lo deja entrever como mecanismo para su cumplimiento. Esto es corroborado en el imperativo que la Ley 1361 de 2009 establece en los principios orientadores de la implementación de la política integral de la familia. Así las cosas, el enfoque de derechos está dirigido al fortalecimiento y reconocimiento del individuo y de su familia como una unidad, es decir, que la política pública de la familia no puede partir de esta, sino que debe considerar a sus miembros y, de esta forma, se garantiza la atención integral de aquella; por su parte, la ley propende por la igualdad de oportunidades para quienes integran la familia sin ningún tipo de discriminación, lo que conlleva a acciones de política pública de carácter discriminativo positivo; así mismo, se establece la solidaridad, ya no proveniente del accionar del Estado, sino de la ayuda mutua que debe existir en cada persona que integra la familia.

Ahora bien, la elaboración e implementación de la política pública es responsabilidad del "Estado, las entidades territoriales y descentralizadas por servicios" (LEY 1361 de 2009, ARTÍCULO 3), quienes deberán garantizar acciones concretas, coherentes y serias para que conforme a sus competencias fortalezcan y permitan el desarrollo integral de la familia. Estas acciones deben partir de un diagnóstico real que dé cuenta de las necesidades de las familias, que se pueda escuchar, valorar y tener presente lo que expresan y manifiesten quienes están en condiciones de vulnerabilidad, es decir, se debe garantizar la participación durante la elaboración, implementación y seguimiento de la política pública de atención integral a la familia.

Por tanto, si la política pública de atención integral a la familia está diseñada con este fin, esta debe ser elaborada de forma integral y concertada al interior de las instituciones responsables. De

ahí que, conforme a la Ley 1361 de 2009, la política debe garantizar la integralidad y concertación, lo cual, es entendido como el "desarrollo de intervenciones integrales eficientes y coordinadas desde los diferentes niveles de la administración pública y en los componentes de la política" (ARTÍCULO 3). Adicional, la misma ley establece que la atención integral a las familias genera corresponsabilidad entre el sector público, privado y la sociedad; seguidamente, determina la existencia de una atención preferente en relación con las familias que se encuentren en vulnerabilidad manifiesta y, garantiza que dichas acciones lleguen a todas las familias.

En efecto, si lo que determinan las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 es la atención integral de la familia, es decir, la existencia de una política pública que responda a las necesidades de estas, solo será viable y real su elaboración, implementación, seguimiento y evaluación si se abren nuevos espacios de participación efectiva para que las familias expresen cuáles son sus necesidades y la forma de minimizar las condiciones precarias en que viven y fortalecer las que estén acordes con su situación social, política, económica y cultural. En este sentido, los alcaldes deberían considerar la integración de representantes de familias al momento de la composición del consejo territorial de planeación, cuyo espacio por naturaleza es participativo y determinante durante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública municipal y, dentro de esta, la atención integral a la familia. Esto está permitido por la Ley 152 de 1994 que determina que "dichos consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios" (ARTÍCULO 34), es decir, la expresión 'mínimo' no excluye otros sectores, por lo que, este espacio es el propicio para que se analice y discuta la política pública, se garantice una amplia discusión en las distintas fases del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la

política pública; es el escenario idóneo de consulta, que de existir vacíos programáticos puedan recomendar su inclusión en aras de garantizar una atención integral a las familias y conceptuar sobre dicha política pública en favor de ellas. La inclusión de representantes de familias en este espacio participativo no excluye su participación en otros escenarios que el ente territorial considere pertinentes y adecuados para la garantía de la política pública de atención integral a la familia.

Ahora bien, la Ley 1361 de 2009 en el artículo 4 trae consigo una gama amplia e imperativa de derechos de las familias y de sus miembros cuya responsabilidad para su garantía recae en el Estado y la sociedad a fin de que los derechos que allí se predican sean de pleno goce. La garantía, goce y efectividad de los derechos establecidos en el mencionado artículo están íntimamente relacionados con lo determinado en la Ley 1857 de 2017 que modifica el artículo 1 de la Ley 1361 de 2009, que reza:

> La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad. En desarrollo del objeto se contempla como deber del Estado proveer a las familias y a sus integrantes, herramientas para potenciar sus recursos afectivos, económicos, culturales, de solidaridad y criterios de autoridad democrática, de manera que los programas de atención a la familia y a sus miembros prioricen su unidad y la activación de recursos para que funcione como el instrumento protector por excelencia de sus integrantes (ARTÍCULO 1).

Por lo anterior, el Estado se obliga, conforme al artículo 5 de la Ley 1361 de 2009, a fortalecer la familia mediante la implementación de una política integral de desarrollo, garantizar el goce efectivo de los derechos de ésta y de sus integrantes, asistir a quienes se encuentren en debilidad manifiesta, orientar y asesorar a

las parejas y familias, promover acciones de sensibilización del rol de la familia en la sociedad, establecer programas que permitan el desarrollo armónico de la familia, garantizar programas para la generación de ingresos para la familias, promover la inclusión de las familias al sistema de seguridad social y articular actividades laborales en beneficio de la familia. Si se hace un análisis íntegro y minucioso, estas obligaciones del Estado existen no solo en la Constitución, sino en otras leyes, pero se resalta la importancia de la Ley 1361 de 2009 en cuanto que en esta de discriminan acciones programáticas específicas a favor de la familia.

En consecuencia, la política pública de atención integral a la familia está determinada por las líneas de intervención que, conforme al artículo 12 de la Ley 1361 de 2009, son vivienda, educación, productividad y empleo, salud y cultura, recreación y deporte. A pesar de estas líneas gruesas, las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 van más allá debido a la integralidad que demanda la atención a la familia y de sus integrantes, por lo que, los planes, programas y proyectos plasmados en los planes de desarrollo tienen la obligación de garantizar no solo estas líneas de acción, sino lo previsto en la norma que garantizan derechos de las familias. Por tal motivo, para el logro de esta intervención programática, la Ley 1361 de 2009, establece la corresponsabilidad, a saber:

> El Estado y sus Entes Territoriales ejercerán de acuerdo a sus competencias la formulación y ejecución de la política pública de apoyo y fortalecimiento de la familia, para lo cual en virtud del principio de coordinación articularán la Política Nacional con las políticas de sus jurisdicciones (ARTÍCULO 13).

Por consiguiente, en virtud de las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, la atención integral a la familia, desde la política pública, está determinada en sus líneas de intervención, que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los municipios son responsables de la garantía proteccionista de la familia, pero dicha protección integral no se puede circunscribir al concepto de familia que trae consigo la Constitución en su artículo 42, ni las leyes que lo desarrollan o complementan, sino ampliar la intervención al concepto de familia que ha ido determinando la Corte Constitucional y que va mucho más allá de un vínculo jurídico o natural expresado en la voluntad del hombre y la mujer de querer conformar una familia.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE CERETÉ Y SANTA CRUZ DE LORICA, 2016-2019, EN EL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

La reflexión de la política pública, dirigida a la atención integral de la familia determinada en los planes de desarrollo de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica en el departamento de Córdoba para el cuatrienio 2016–2019, se hizo bajo la revisión minuciosa de los planes, programas y proyectos señalados en dichas cartas de navegación programática.

Para la comprensión de la atención integral a la familia a partir de los planes de desarrollo de los entes territoriales mencionados, no se puede ignorar lo que se entiende por familia en la Constitución Política, las leyes antes mencionadas y el concepto amplio que ha determinado la Corte Constitucional vía jurisprudencial.

La familia en el plan de desarrollo del municipio de Cereté

Si la premisa es tener presente qué se entiende por familia en la Constitución, las leyes y la jurisprudencia, el presente plan de desarrollo no partió de dicha conceptualización, sino que lo hace de forma general y extendido en todo el plan de desarrollo.

Ahora bien, el plan de desarrollo inicia la mención a la familia mediante el análisis que hace a cada componente de la política pública. En este sentido, hace referencia al hacinamiento familiar y escolar que se vive en la sede El Oriente del Centro Educativo Rural, CER, San Antonio debido que en dicho lugar se comparte con una familia que dice ser la propietaria del predio (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 61). Esto ha provocado dificultades durante el proceso de enseñanza-aprendizaje; por su parte, el deterioro en la infraestructura y la carencia de recursos de las familias para cubrir las necesidades de los estudiantes provoca retroceso o estancamiento en el desarrollo de las actividades académicas en la institución educativa Alfonso Speth. Por otro lado, hacen mención a la familia que ha sido indiferente frente a la situación del consumo de sustancias psicoactivas y, por ende, en el aumento de la delincuencia. En consecuencia, se determina que la causa de esta circunstancia se debe aminorar promoviendo acciones para que la familia trabaje (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 118).

Por otro lado, descargan en la familia y el Estado la responsabilidad de las personas con algún tipo de discapacidad cuando estas no tienen o no se brindan las oportunidades para que accedan a la oferta laboral, cuya falencia inicia por la falta de capacitación (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2019, p. 124). Seguidamente, hace referencia a las personas desmovilizadas que bajo la expresa voluntad de paz y la de su familia proceden a

incorporarse de nuevo a la sociedad mediante un proceso participativo y concertación entre las instituciones responsables de tal garantía (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 126).

En cuanto a la infancia y adolescencia, si bien se podría abordar desde una política pública especial para este tipo de población, el plan de desarrollo pone de manifiesto el artículo 44 de la Constitución Política, que más allá de ahondar en él, menciona la responsabilidad que le asiste a la familia, a la sociedad y al Estado de garantizar un bienestar integral a los niños, niñas y adolescentes; lo cual es ratificado por el Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006, con el fin de afrontar la problemática de la infancia y adolescencia se propende por la integridad personal, a tener una familia y no ser separado de ella (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 442), ahondando en la estrategia "todos y todas con la familia" (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 471).

En relación con las mujeres, el plan de desarrollo parte del análisis estadístico y las carencias que tienen para acceder a la oferta laboral o actividades productivas; a los riesgos de salud al que están expuestas y la falta de apoyo para las mujeres cabezas de familia; además, de las pocas oportunidades que el Estado y la sociedad brinda para acceder a la oferta educativa. Esta política pública dirigida a las mujeres debe estar enmarcada en el concepto amplio de familia debido que está dirigida a ellas como cabezas de familia.

Para contrarrestar esta problemática entre las potencialidades que tiene el municipio se pone de manifiesto capacitar a los padres de familia sobre los derechos que tiene los niños, niñas y adolescentes (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 239); implementar un proyecto que determine una "ruta urgente, temprana y protección en prevención con la familia, comunidad y entidades del Estado" (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 298); por su parte, el plan determina un subprograma de restitución de tierras, reubicación o compensación para las víctimas del despojo donde se

garantice este proceso o en caso contrario indemnizar a la familia, siempre con el acompañamiento institucional (ALCALDÍA DE CERETÉ, 2016, p. 322).

Como se puede observar, el plan de desarrollo del municipio de Cereté no abordó ni atendió a la familia conforme a los parámetros constitucionales y legales, aunque deja entrever a nivel jurisprudencial la atención a la mujer cabeza de familia con acciones previstas para este tipo de familia, más no así, para la familia en los demás casos. Este análisis se hará en el apartado para tal fin.

La familia en el plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz de Lorica

El plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz de Lorica 2016-2019 a partir de la dimensión social de desarrollo establece "acompañamiento familiar a los hogares pobres y vulnerables" (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 10). Seguidamente establece que mediante el "desarrollo y el fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas" (Alcaldía Santa Cruz de Lorica, 2016–2019, p. 10). Este último apartado discrimina y diferencia a las familias de las personas consideradas individualmente, es decir, como si éstos no hicieran parte de las familias.

Por otro lado, en los indicadores y metas de producto determinó apoyo para mujeres cabeza de familia que estudien y sean sobresalientes académicamente mediante un incentivo educativo (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 12); a su vez, establece el programa de adaptabilidad-permanencia en educación, donde se puso de manifiesto que este proceso debe estar

acorde a las expectativas de las familias (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 12); además, a este principio pedagógico une el programa de aceptabilidad-calidad a fin que los colegios estén centrados en lo pedagógico y, de esta manera, se dé respuesta a las necesidades, expectativas y motivaciones individuales, familiares y sociales (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 13). Para la estrategia educativa el plan de desarrollo determinó que "padres de familia jóvenes estén vinculados a talleres de formación y consolidación del núcleo familiar" (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 18).

Sumado a lo anterior el plan contenía un programa denominado "equidad de género, autonomía de la mujer y fortalecimiento familiar" (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 18), donde pretendió implementar y fortalecer la política pública de la mujer y la familia en coordinación y coherencia con la política del gobierno nacional, dando una inclusión del 100% de la población a quien está dirigida esta política. Frente a esta propuesta el plan determinó la atención a las familias en lo psicológico, social y formación en valores; que padres y madres estén vinculados a los procesos en las escuelas de padres y que las familias estén sensibilizadas para prevenir la violencia intrafamiliar u otro tipo de violencia (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 18).

Al igual que el plan de desarrollo del municipio de Cereté, este contenía el programa de "atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado y reinsertada" (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 20). Con este programa el plan pretendía hacer efectivo el goce de los derechos de quienes les fueron vulnerados a través de la reparación integral e incentivar a quienes están en proceso de incorporación a la vida civil y al de sus familias. Para el cumplimiento de este fin se tenía en cuenta el número de

familias desplazadas y reinsertadas asentadas en el municipio, además de las familias que accedieran a la ayuda humanitaria.

Por su parte el programa unidos y familias en acción estaba dirigido a fortalecer y acompañar a las familias en extrema pobreza, donde a través de la articulación institucional se garantizaba la reducción de la pobreza y se mejorarían las condiciones de vida de quienes la sufren (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 20). Así mismo, se pretendió el "desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas" (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 34), es decir, estas mismas acciones estaban contenidas en el plan de desarrollo del municipio de Santa Cruz de Lorica, razón por la cual, no hay identidad territorial o las necesidades son las mismas.

Sin entrar a analizar qué tan viable sea, pero este plan pretendió la formulación de un plan de desarrollo con los municipios de la subregión del bajo, medio y zonas costeras del departamento de Córdoba con el propósito del mejoramiento de la calidad de vida de la población que integran esta subregión a través del aumento de la competitividad del sector agrícola, que contribuyera a la generación de ingresos y a la seguridad alimentaria de las familias, además de propender por un escenario de paz a largo plazo (ALCALDÍA SANTA CRUZ DE LORICA, 2016–2019, p. 40).

Por tanto, y al igual que el plan de desarrollo de Cereté, este plan difiere de una visión de familia tal como lo establece la Constitución, las leyes objeto de análisis y la jurisprudencia, sin embargo, el análisis se hará en un apartado destinado para tal fin.

ANÁLISIS DE RESULTADOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES 1361/2009 Y 1857/2017 DE PARTE DE LOS MUNICIPIOS DE CERETÉ Y SANTA CRUZ DE LORICA, CÓRDOBA

Si bien es cierto que las administraciones municipales conforme a su categoría y, por ende, a su presupuesto, diseñan, elaboran, ejecutan, hacen seguimiento y evalúan su política pública, esta no solo debe responder a las necesidades propias de la población que integran la entidad territorial, sino acatar lo que está determinado en la Constitución Política de Colombia de 1991, las leyes como pilares para la elaboración de la política pública y cumplir de forma irrestricta lo previsto por la Corte Constitucional cuando en control abstracto de constitucionalidad emite sentencias de carácter de *erga omnes* o se desarrollan acciones vía jurisprudencial.

Por lo anterior, al comparar la política pública diseñada en los planes de desarrollo que tuvieron los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica para el cuatreño 2016-2019, si bien es cierto tienen acciones que propenden por la atención a la familia, no así una política pública seria, sostenida y coherente con la atención integral prevista en las líneas de intervención consagradas en el artículo 12 de la Ley 1361 de 2009, es decir, la articulación institucional que lleven a que la familia supere las condiciones extremas de pobreza o que sigan fortaleciendo su capacidad de goce y adquisitiva en bienes y servicios.

Adicional, la política pública de los municipios en mención no consideró partir de la conceptualización de la familia en sentido amplio como lo establece la Corte Constitucional, por lo que estuvieron circunscritos al modelo tradicional de familia, desconociendo los cambios sociales y culturales que generan otro tipo de familia. Esta visión errónea o limitada en la concepción del

concepto de familia conlleva que la política pública, no solo la de los municipios en mención, sino la que se diseñe y elabore en cualquier ente territorial, más aún, en el ámbito nacional, no brindará garantía, seguridad y goce efectivo de derecho a la familia en el sentido amplio determinado por la Corte Constitucional.

Por otra parte, la política pública diseñada y elaborada por los entes territoriales en estudio, se adhirieron a programas del gobierno nacional que poco o nada han contribuido con una atención integral a la familia, como es el caso de Unidos y Familias en Acción, que los municipios en mención incluyeron con el fin de fortalecer y acompañar a las familias ubicadas en extrema pobreza para que a través de la coordinación institucional se pudiera garantizar la erradicación de dicha condición y, por ende, mejoran sus condiciones económicas, sociales y culturales, pero bien se sabe que mientras no existan acciones concretas y responsables directos poco o nada se hace en favor de quienes más lo necesitan.

Por su parte, el municipio de Santa Cruz de Lorica estableció un acompañamiento familiar a los hogares pobres y vulnerables, sin embargo, queda la duda a qué tipo de acompañamiento se habrá referido dicho ente territorial, si éste iría acompañado con acciones integrales o solo orientación para que las familias buscaran ayudan a través de programas del gobierno nacional. Estos proyectos vagos e imprecisos hacen que el esfuerzo institucional se pierda, no se atienda a quien verdaderamente lo necesita y que la política pública se quede en promesas o escritas en los planes de desarrollo; adicional, el municipio de Santa Cruz de Lorica ignorando lo que previó en el programa Unidos o Familias en Acción, pretendió un programa dirigido a las familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas para que desarrollaran y fortalecieran su cultura y comunicaciones propias y apropiadas a través de la educación, salud, autonomía y seguridad alimentaria, es decir, fragmenta no solo lo que al principio consideró una buena

estrategia con los programas del gobierno nacional, sino que hace lo mismo y, peor aún, con la atención que debería brindar a las familias.

Por tanto, si la política pública fuera pensada no de forma fraccionada, sino de forma integral, no se partiría mencionando carencias en infraestructura de instituciones educativas, sino de reflexionar o diagnosticar la situación que llevó a esto y la solución que se debe brindar; es decir, cómo vincular a la familia en sentido amplio a mejorar sus condiciones locativas de la institución educativa que van mucho más allá de acondicionar la infraestructura física del plantel; además, se debería considerar en la política pública qué hacer con las familias que en su interior tienen algún miembro con alguna discapacidad que impida que la persona se pueda desarrollar libremente y, así, no descargar esta responsabilidad en la familia debido a que esta debe ser atendida y asistida por la institucionalidad del Estado en virtud de los principios que se consagran en el artículo 2 de la Constitución Política.

Sumado a lo anterior, en el municipio de Santa Cruz de Lorica, se propendió por acogerse al programa de adaptabilidad — permanencia en el sistema educativo y aceptabilidad — calidad de la educación, poniendo de manifiesto las expectativas de la familia, pero ignoraron los principios de accesibilidad y asequibilidad, tan importantes como los que mencionaron. En este sentido, se nota la carencia y coherencia de la política pública, razón por la cual, si fuera para atender a los niños en un sistema educativo acorde con las necesidades de la familia, se partiría de los cuatro principios, no de dos, como bien quedó determinado en la política pública del mencionado municipio. Pero, se desprende del plan en mención, que para solventar la carencia integral en la política pública introdujeron un programa denominado padres de familia jóvenes vinculados a talleres de formación y consolidación del núcleo familiar, por lo que, si lo que se quiere es consolidar el núcleo esencial de la sociedad, debieron haber involucrado a todas las familias sin discriminación

de edad como bien se manifiesta al establecer que dicha acción estaba dirigida a los jóvenes.

Más aún, la atención integral a la familia debe trascender la esfera de lo individual y hacer una política que propenda por la atención de las familias por sectores, veredas o barrios. Esta política pública cobra sentido, cuando en algunas familias puede haber miembros que debido al conflicto armado han estado vinculados al mismo de forma directa o indirecta, pero que hoy día, bajo los programas que tiene el gobierno nacional se pueden desmovilizar y, por ende, volver al núcleo esencial de la sociedad que es la familia; pero también es cierto que estas personas pueden ocasionar miedo o temor donde se ubique, de ahí que la política pública debería estar dirigida a un proceso de reinserción a la vida civil individual, familiar, veredal o barrial.

En cuanto a la infancia y adolescencia, la política pública debería estar enfocada, además de lo previsto en la Constitución y la ley, en los factores individuales y colectivos que afectan el imaginario de esta población, más aún, cómo están los referentes sociales de su familia, barrio y municipio con quienes esta población interrelaciona de distintas maneras. Esta situación solo se puede asumir desde el seno de la familia, ya sea, bajo el concepto tradicional o en el sentido amplio que ha determinado la Corte Constitucional, es decir, la familia no solo es un hombre y una mujer, sino que está transversalizada por un conjunto de factores sociales y efectivos que interrelacionados propende por la unidad de estas personas que se constituyen en familia y, que de forma concreta, merecen atención integral de parte de la institucionalidad del Estado y, para el presente caso, de los municipios en mención.

Por su parte, al abordar la política pública de las mujeres, en el caso del municipio de Cereté, se hace desde dos ángulos. El primero de las mujeres de forma individual, quienes presentan barreras para acceder a la oferta laboral, productiva y académica;

segundo, al abordar la política pública de la mujeres cabezas de familia, a quienes propone alternativas de acceso a la educación, pero no así, de una política integral donde se involucre a las personas que dependan de ella o, para el caso, que en el mismo hogar vivan personas que sin depender de ella, comparten la misma casa, habitación o apartamento. Adicional, proponen acciones de capacitación de los padres en relación con los derechos que tienen los niños, la ruta de prevención de violencia intrafamiliar o los medios de protección cuando se presente vulneración de derecho en el interior de la misma; sin embargo, estas acciones están lejos de una atención integral conforme lo establecido en las leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 en el sentido en que la atención debe ser a toda la familia, por lo que se debe ahondar en los problemas que tiene la familia a fin de dar respuesta conjunta y, de esta integralidad, atender los casos de forma individual que se presenten en su interior.

En cuanto al municipio de Santa Cruz de Lorica, tuvieron algo similar en cuanto al apoyo económico para las mujeres cabezas de familia que estudien y sean sobresalientes académicamente, pero si bien es cierto, es atractivo, no así el resultado final, ya que muchas de ellas acceden a la educación, pero, a la vez, pueden verse en la obligación de desescolarizarse debido al deber que les asiste en relación con el resto de las personas que dependen de ella. Lo loable sería vincularla no solo a la educación, sino a sistemas productivos que generen recursos para el sostenimiento familiar, lo que sería un verdadero incentivo. A su vez, se determinó un programa en la línea de equidad de género para generar autonomía de la mujer y fortalecer la familia que, para tal fin, se articularía con la política del gobierno nacional, pero esto lo circunscribieron a la participación que hagan los padres en los procesos de escuela de padres que promueven las instituciones educativas para que, a través del acompañamiento psicológico, social y formación en valores, se prevengan las acciones de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, lo anterior presenta un desfase cuantitativo en relación con lo que el plan propugnó por la participación del 100 % de la población, pero ignorando que, si bien es cierto, las instituciones educativas están en la obligación de promover las escuelas de padres, no todos los padres participan, lo que debería haberse pensado en otra estrategia llamativa para quienes no participaran de dicho espacio, por ejemplo, acompañamiento a los hogares de la población en edad escolar a fin de determinar factores que afectan la integridad familiar y retrasan el proceso educativo de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, el municipio de Cereté pone énfasis en el programa de restitución de tierras, como alternativa para que las familias afectadas por el conflicto accedan a este derecho; sin embargo, no se plantean acciones que integran esta propuesta en razón que las familias que han sido despojadas de sus tierras no solo tienen características particulares a nivel social, cultural, económico y político y, por ende, la estrategia para estas familias deber ir mucho más allá de garantizar el acceso a la tierra.

En pocas palabras los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica en relación al abordaje de la política pública plasmada en las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017, no lograron articular una atención integral conforme a las líneas de intervención plasmadas en las mencionadas leyes en cuanto a la familia se refiere, lo que hizo fue, proponer y, lo más seguro implementar —aunque no corresponde a este artículo evaluarlo— proyectos que beneficiaran a personas de forma individual, pero no así a la familia de forma integral. Dicho de otra forma, implementó acciones dispersar para la atención a las familias, pero no integrales que respondieran a las carencias estructuras que sufre el núcleo esencial de la sociedad que es la familia.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que las entidades territoriales están en la obligación de proveer el acceso y goce de derechos sociales, económicos, culturales y políticos, no siempre se hace de la mejor manera. Esta situación se evidencia en la incoherencia programática que plasman en los planes de desarrollo, circunscribiéndose estrictamente a lo necesario, determinado en la política pública, pero no trasciende este esfuerzo a fin de aminorar las brechas existentes entre la población habitante en su territorio y, por ende, ampliar el horizonte político a partir de la reflexión amplia de las características propias del ente territorial; además, de hacer una interpretación sistemática de otras normas y el desarrollo jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional a fin de dar respuesta integral a las necesidades de la familia.

Una política pública integral que responda a la concepción amplia de familia no puede ser aborda a partir del cumplimiento de una norma que obliga con la elaboración del plan de desarrollo, sino que aquella debe partir de la norma especial que para el presente caso son las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017 y, de esta manera cumplir lo establecido en la ley que obliga la existencia del plan de desarrollo municipal. Pero en los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica no se presentó esta lógica, sino que plasmaron una política pública sectorial sin asociarla a la familia como núcleo esencial de la sociedad.

Así las cosas, para la existencia de la política pública de atención integral de la familia se debe propender por una articulación institucional seria y efectiva que inicie por la coordinación al interior de la propia administración municipal, no que cada secretaría o dependencia estructure y quede satisfecha con la inclusión de su parte en el plan de desarrollo. En este sentido, la política pública para

la atención integral a la familia prevista en los planes de desarrollo de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica no estuvo en la lógica de la integralidad, sino en acciones fraccionadas y desarticuladas que no cumplen con el imperativo de las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017.

Por lo anterior, tras haber hecho un recorrido por el concepto de familia, la atención integral que deben concretar los entes territoriales, analizar los planes de desarrollo del cuatrienio 2016-2019 de los municipios de Cereté y Santa Cruz de Lorica y las carencias que estos presentaron en su debido momento, se pasa a hacer algunas recomendaciones que podrían contribuir con la atención integral a la familia que demandan las Leyes 1361 de 2009 y 1857 de 2017.

1. Plasmar de forma clara y coherente las líneas de intervención conforme al artículo 12 de la Ley 1361 de 2009. Que la intervención se haga integral a cada familia conforme al diagnóstico que se tenga de ella, por lo que, el impacto en la garantía de sus derechos será mayor;
2. Que la política de intervención se haga con las familias que tengan más necesidades, por lo que, bien se podría pensar en un trabajo de política pública de la periferia hacia el centro del municipio;
3. Qué la atención integral a través de las líneas de intervención respecte cultura, usos y costumbre de las familias;
4. Que la política pública amplíe el horizonte conceptual de la familia, debido a la existencia de otras formas de familia constituidas;
5. Para impactar en la política pública se podría implementar las líneas de intervención por bloques comunitarios o veredales;

6. Que la política pública rural parta del proceso consensuado e involucre a la familia, en el sentido amplio, a fin de que se sienta protagonista en la garantía del goce de sus derechos;
7. Promover la participación de la familia en el consejo territorial de planeación y otros escenarios de participación.

REFERENCIAS

ALCALDÍA DE CERETÉ. **Por el cual se adopta el Plan De Desarrollo de Cereté-Córdoba**. Alcaldía de Cereté: Prefectura de Alcaldía de Cereté, 2019.

ALCALDÍA DE SANTA CRUZ DE LORICA. **Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019**. Alcaldía de Santa Cruz de Lorica: Prefectura de Alcaldía de Santa Cruz de Lorica, 2019.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 1991.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-477/1999**. Magistrado: Carlos Gaviria Díaz). Data: 07/07/1999. Bogotá: Corte Constitucional, 1999.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-477/2003**. Magistrado: Rodrigo Escobar Gil. Data: 01/04/2003. Bogotá: Corte Constitucional, 2003.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-577/2011**. Magistrado: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Data: 26/07/2011. Bogotá: Corte Constitucional, 2011.

COLOMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-831/2006**. Magistrado: Rodrigo Escobar Gil. Data: 11/10/2006. Bogotá: Corte Constitucional, 2006.

COLOMBIA. **Ley n. 1361, de 03 de diciembre de 2009**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 2009.

COLOMBIA. **Ley n. 152, de 15 de julio de 1994**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 1994.

COLOMBIA. **Ley n. 1857, 26 de julio de 2017**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 2017.

COLOMBIA. **Ley n. 294, de 16 de julio de 1996**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 1996.

COLOMBIA. **Ley n. 82, de 03 de noviembre de 1993**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 1993.

COLOMBIA. **Ley n. 84, 26 de mayo de 1873**. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 1873.

CAPÍTULO 6

Políticas Públicas de Vivienda en el Perú 1946-2021 y Aportes para una Política Pública de Vivienda 2021-2030

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN EL PERÚ 1946-2021 Y APORTES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA 2021-2030

Rodolfo Francisco Castillo-García

El tema del presente artículo es relevante en la medida en que, en la mayoría de países latinoamericanos, incluido el Perú, existe el "problema de la vivienda". Se caracteriza por una gran demanda social, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias. Empero, además de ser una demanda social, requiere una "política pública de vivienda" para atenderla sistemática y progresivamente.

Para el año 2000, se estimaba que el déficit habitacional en el Perú ascendía a 1 millón y 233 mil viviendas, del cual un 26% era déficit cuantitativo o viviendas que faltan; y un 74% era déficit cualitativo o viviendas inadecuadas (Quispe *et al,* 2005). Y en el año 2020, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú - MVCS precisó que el déficit habitacional en el país es de 1 millón y 600 mil viviendas; del cual un 36% es déficit cuantitativo; y un 64% es déficit cualitativo (MVCS, 2020).

Entre 1911 y 1942, la respuesta de Estado peruano ante el "problema de la vivienda" fue eventual (CÓRDOVA, 2007). Sólo a partir de 1945, el Estado peruano comenzó a plantear una "política pública de vivienda" más coherente e innovadora, gracias al aporte académico y político de Fernando Belaúnde Terry (HUAPAYA, 2014). A partir de ese año hasta hoy, las políticas públicas de vivienda en el Perú han ido evolucionando, dependiendo de las instituciones representativas que las lideraron, de los tipos de política

de vivienda que se plantearon para los sectores formal e informal, y de las reformas políticas y económicas que experimentó el país entre 1946 y el 2021 (CALDERÓN, 2020, 2019, 2015; CASTILLO, 2021, 2015; CÓRDOVA, 2007).

OBJETIVO DEL CAPÍTULO

En este contexto, el objetivo del presente artículo es hacer una aproximación cualitativa al estudio y sistematización de las políticas públicas de vivienda en el Perú en el periodo 1946-2021, por instituciones representativas, por tipos de política, y por tipo de reformas políticas y económicas. Y plantear algunas reflexiones para una política pública de vivienda en el país 2021-2030.

Procedimientos Metodológicos

Para ello, se hace una revisión bibliográfica sobre los conceptos de políticas públicas (CASTILLO, 2018; SANDOVAL, 2014; SANIN, 2012; BM, 2010; RUIZ; CADENAS, 2003; LAHERA, 2002; RODRÍGUEZ; TABORDA, 2001; TOMASSINI, 1994; ÁLVAREZ DÍAZ, 1992) y de políticas públicas de vivienda (MVCS, 2021; CASTILLO, 2015; CÓRDOVA, 2007; SEPÚLVEDA, 2000; ZOIDO *et al.,* 2000). Luego se identifica y desarrolla una sistematización de periodos en la evolución de las políticas públicas de vivienda en el Perú, por instituciones representativas (CASTILLO, 2015; CÓRDOVA, 2007; INADUR 1984; MOREYRA, 1974), por tipo de políticas de vivienda (CALDERÓN, 2020, 2019, 2015; HAYMES; PELÁEZ, 2017; CASTILLO, 2015; HUAPAYA, 2014; CASTRO; RIOFRÍO 1996; SÁNCHEZ LEÓN; CALDERÓN, 1980; BELAUNDE, 1945), y por

tipo de reformas políticas y económicas (CASTILLO, 2021, 2015; PEASE; ROMERO, 2013; PALACIOS, 2005; ARIAS-QUINCOT, 1994). Y finalmente, se plantean algunos aportes para una política pública de vivienda en el país 2021-2030 (MVCS, 2021, 2020, 2018, 2016; CASTILLO, 2020, 2018; SOFESKA, 2016; MVCS - PNC, 2015; SEMINARIO; RUIZ, 2008; QUISPE *et al.,* 2005; CASTELLS; BORJA, 1998; CASTILLO; MENDOZA, 1991).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta virtud, por instituciones representativas se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA (CASTILLO, 2015; CÓRDOVA, 2007; INADUR, 1984; MOREYRA, 1974).

Por tipo de políticas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el país: (CALDERÓN, 2020, 2019, 2015; HAYMES; PELÁEZ, 2017; CASTILLO, 2015; HUAPAYA, 2014; CASTRO; RIOFRÍO 1996; SÁNCHEZ; CALDERÓN, 1980; BELAUNDE, 1945).

- En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización de sector 2002-2021;

- Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1979, apoyo a asentamientos humanos marginales 1980-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021.

Y por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: reformismo desarrollista 1945-1968 (PALACIOS, 2005), reformismo militar 1968-1980 (PEASE; ROMERO, 2013), reformismo civil democrático 1980-1992 (PEASE; ROMERO, 2013), modernización autoritaria 1992-2000 (ARIAS-QUINCOT, 1994), y modernización democrática 2000-2021 (CASTILLO, 2021; 2015).

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

Existen diversas definiciones y enfoques respecto de lo que se entiende, en la teoría y en la práctica, por políticas públicas (SANDOVAL, 2014). Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro de un marco de un sistema político en que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones (ÁLVAREZ DÍAZ, 1992 *apud* RODRÍGUEZ; TABORDA, 2001).

Según el Banco Mundial, una política pública es "un plan para alcanzar un objetivo de interés público" (BM, 2010). Para esta concepción, sería un tipo de plan general que metodológicamente comparte las técnicas y herramientas de las formas tradicionales de planificación del Estado.

Otras posturas sostienen que las políticas públicas se constituyen en una fase previa a la planificación; éstas se entienden "como los lineamientos derivados de la institucionalidad gubernamental, destinados a generar condiciones orientadoras o facilitadoras del logro de determinados propósitos o de la activación de ciertos procesos" (SANIN, 2012).

Las políticas públicas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales (LAHERA, 2002). Tomassini (1994) plantea que, en la práctica, una política pública será "un curso de acción estable definido por el gobierno para resolver un área relevante de asuntos de interés público en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de origen privado".

En suma, las políticas públicas son las acciones de gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad y aliviar los problemas nacionales, mediante el uso estratégico de recursos disponibles. Para diseñar e implementar políticas públicas, el Estado requiere de normas legales, recursos institucionales, humanos, económicos y materiales, legitimidad social, y planes (RUIZ; CADENAS, 2003).

Así, se requiere que el Estado tome una decisión política respecto a una política pública, apruebe un marco normativo consecuente, y dote de los recursos institucionales, humanos y materiales necesarios para diseñar, aplicar, supervisar y evaluar dicha política pública en los diferentes ámbitos territoriales. Y hacerla operativa a través de la formulación e implementación de planes de nivel nacional, regional y/o local (CASTILLO, 2018).

Ese podría ser el caso de una política pública de vivienda, que constituye un conjunto de acciones de gobierno que buscan resolver el problema de vivienda y facilitar el acceso de la población

a una vivienda digna y a servicios de saneamiento de calidad, en ciudades y territorios sostenibles (CASTILLO, 2015).

Una política pública de vivienda es el conjunto de actuaciones públicas orientadas a regular el acceso general de la población a la vivienda (ZOIDO *et al,* 2000).

En ese sentido, es necesario que la política pública de vivienda sea considerada como política de Estado, compatibles con el sistema económico, técnica y económicamente eficientes en dar respuesta a las necesidades de las personas, en la gestión financiera e institucional, en ayudar a construir ciudad, en aportar a la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de vida, con soluciones ambientalmente sustentables que trascienda el período de los gobiernos de turno, con un enfoque integral centrado en el ser humano, con respeto a la diversidad, con eficiencia, equidad, sostenibilidad y gobernabilidad (SEPÚLVEDA, 2000).

La política pública de vivienda en el Perú está orientada a propiciar un hábitat adecuado para el desarrollo urbano sostenible mediante la planificación y gestión urbana, la disminución del déficit habitacional, el impulso en los mecanismos de acceso a la vivienda y la erradicación de las ocupaciones ilegales del suelo (MVCS, 2021).

En el Perú, las malas condiciones de la vivienda de las clases más pobres de las ciudades son tan antiguas como la República, y probablemente como las ciudades mismas. Pero empezaron a tomar características de problema con el proceso de urbanización de la población. Lento al principio, hasta el primer tercio del siglo XX, se aceleró, especialmente en Lima, a partir de los años 40. En Lima, a la secuela del terremoto de 1940 se sumó la migración que cobró ímpetu a partir de 1945. La respuesta del Estado Peruano fue primero eventual. Quintas, casas obreras y barrios fiscales se construyeron esporádicamente entre 1911 y 1942, promovidas por la Sociedad de

Beneficencia Pública de Lima o por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Sólo a partir de 1945 se asumió una política coherente de vivienda (CÓRDOVA, 2007).

En este contexto, a continuación se plantea y desarrolla una sistematización de periodos en la evolución de las políticas públicas de vivienda en el Perú, en el periodo 1946-2021, por instituciones representativas, por tipo de políticas, y por tipo de reformas políticas y económicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

En el Perú, hasta 1998 se podían considerar tres grandes tiempos en las políticas públicas de vivienda en el país, de límites difusos entre ellos: los tiempos de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV**;** los tiempos de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda - CRAV o Comisión Beltrán; y los tiempos del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI (CÓRDOVA, 2007).

En ese sentido, y con una perspectiva complementaria y actualizada a la fecha, se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda en el país, entre los años 1946 y el 2021: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA (CASTILLO, 2015).

Periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV

En 1946 resaltó la creación de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV mediante la Ley N° 10359, "con el fin de mejorar las condiciones de la habitación en todo el país, atendiendo el aspecto higiénico, técnico, económico y social del problema respectivo".

En 1946, también se creó la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU mediante la Ley N° 10723, que se encargó de la planificación física de los centros poblados en el país. También se creó el Consejo Nacional de Urbanismo - CNU, que se dedicó a la aprobación de los planes urbanos que elaboraba la ONPU (CASTILLO, 2015a).

En 1956, se conformó la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda - CRAV con el objetivo de **"**presentar un proyecto para solucionar los problemas de la reforma agraria y de la vivienda y proponer las medidas convenientes para elevar los niveles de vida de la población" (MOREYRA, 1974).

En 1960, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda - INVI. Y en 1962, el Banco de la Vivienda del Perú - BVP con la Ley N° 14241, como ente financiero del Estado y promotor de la inversión de capitales públicos y privados para la financiación de viviendas; y como promotor de la formación y desarrollo de las Cajas de Ahorro y Préstamo, y de las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda (INADUR, 1984).

Periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV

En 1963 fue relevante la creación de la Junta Nacional de la Vivienda – JNV, con la Ley N° 14390, que asumió y consolidó las

funciones de las instituciones predecesoras: la CNV y el INVI. La JNV tuvo como funciones, la ejecución de programas de construcción de viviendas de interés social, la formación de urbanizaciones populares de interés social, la administración de barrios fiscales, y la aplicación de la Ley N° 13517 sobre barrios marginales y de la Ley N° 13500 sobre cooperativas y asociaciones pro-vivienda.

Periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC

En 1969, fue creado el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC mediante el Decreto Ley Nº 17528, a partir de la ONPU, la JNV, y la Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda. El MVC tuvo entre sus atribuciones, el fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, la remodelación y planificación urbana, los estudios de la construcción en el país, y los programas de promoción comunal.

Periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI

En 1979, se creó en el Banco de la Vivienda del Perú, el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, con el Decreto Ley N° 22591, “con la finalidad de satisfacer, en forma progresiva, la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país”.

En 1981, se aprobaron varios Decretos Legislativos de creación de nuevas instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda, como es el caso del Instituto

Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, creado con el Decreto Legislativo N° 144 de 1981 como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, encargada de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en labores de planificación urbana, territorial y de desarrollo local.

Y como también es el caso del Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda - ININVI, creado con el Decreto Legislativo N° 145 de 1981, "con la finalidad de fomentar, orientar y ejecutar investigaciones y trabajos científicos, tecnológicos, socioeconómicos y de toda otra naturaleza, vinculados a la problemática de la vivienda y la edificación; así como elaborar normas que regulen el diseño de las edificaciones y el desarrollo tecnológico de la construcción, con el fin de promover y difundir los procedimientos y usos de técnicas que aseguren el abaratamiento, calidad y los tipos de productos más adecuados a las exigencias de nuestra realidad nacional".

En cuanto a la creación de empresas estatales relacionadas con la vivienda, cabe destacar en 1980, el caso del Banco de Materiales - BANMAT, con la Ley N° 23220, "con la finalidad de contribuir en la solución de los problemas habitacionales a través de la edificación y mejoramiento de viviendas básicas mediante el sistema de apoyo, con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción".

Y en 1981, es relevante la constitución de la Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE, con el Decreto Legislativo N° 149, sobre la base de la transformación de EMADI PERU, "con la finalidad de promover, planificar, financiar, proyectar, ejecutar y adjudicar programas de habilitación urbana, construcción de vivienda, servicios complementarios y todo tipo de edificación dentro del ámbito nacional".

Asimismo, se puede mencionar el caso de la Empresa de Servicio Nacional de Abastecimiento - SENAPA, con el Decreto Legislativo N° 150 de 1981, sobre la base de la transformación de la Dirección General de Obras Sanitarias. Y entre las empresas readecuadas estuvieron el Banco de la Vivienda del Perú - BANVIP, con el Decreto Legislativo N° 203; y el Banco Central Hipotecario del Perú - BCHP, con el Decreto Legislativo N° 204 (INADUR, 1984).

En 1992, en el marco de una reforma del Estado, se incorporó al Ministerio de Vivienda al Sector Transportes y Comunicaciones con el Decreto Ley N° 25491, creándose el tetra Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Mientras que el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL, la ENACE, el BANMAT, el FONAVI, y la Dirección de Bienes Nacionales se integraron al ex Ministerio de la Presidencia, creado por el Decreto Ley Nº 25490 en 1992 y disuelto en el 2002.

En 1998, la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad Nº 26969, sustituyó la contribución al Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES, que se destinó a la ejecución de obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento, y a los programas del BANMAT.

Periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA

En 1998 fue creado el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA con la Ley N° 26912, y fue convertido en el 2006, con la Ley N° 28579 y el Decreto Supremo

N° 024-2005-VIVIENDA, en una empresa estatal de derecho privado, adscrita al Sector Vivienda, para "contribuir al financiamiento hipotecario para vivienda social y a la reducción del déficit habitacional, promoviendo el acceso a la vivienda, principalmente de las familias con menores ingresos, articulando al Estado con los sectores inmobiliario y financiero".

En el 2001, mediante la Ley N° 27779 se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, a partir de la desagregación del ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con el objeto de "formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento".

En el 2002, se creó el Programa Techo Propio, con la Resolución Ministerial Nº 054-2002-VIVIENDA, cuya administración está a cargo del Fondo MIVIVIENDA, a fin de promover los mecanismos que permitan el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, en concordancia con sus posibilidades económicas; y de estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social.

Y en el 2014, la Ley de Organización y Funciones del MVCS Nº 30156 establece que el MVCS tiene como finalidad "normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional". Asimismo, se ratifica que al MVCS le corresponde "facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y a servicios de saneamiento de calidad y sostenibles; y promover el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados".

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR TIPO DE POLÍTICAS

Por tipo de políticas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú entre 1946 y el 2021:

- En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización del sector Vivienda 2002-2021 (CALDERÓN, 2015; CASTILLO, 2015);
- Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1980, apoyo a asentamientos humanos marginales 1981-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021 (CASTILLO, 2015).

Políticas Públicas de Vivienda en el Sector Formal

En el Perú, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el sector formal por tipo de políticas: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización del sector Vivienda 2002-2021 (CALDERÓN, 2015; CASTILLO, 2015).

Intervenciones Aisladas 1900-1945

Entre 1911 y 1942, la respuesta de Estado peruano ante el problema de la vivienda fue eventual. Se construyeron quintas, casas obreras y barrios fiscales esporádicamente, promovidas por Sociedad de Beneficencia Pública de Lima - SBPL o por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas de ese entonces. En ese contexto, la SBPL edificó Casas para Obreros sobre viviendas en callejones en el año 1925. Las Casas de Obreros Nº 1, 2, 3 y 4 en Barrios Altos, en el periodo 1928-1934. Y las Casas de Obreros Nº 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 en Barrios Altos, en el periodo 1934-1935. Además de Barrios Obreros en el periodo 1933-1940 (CALDERÓN, 2015).

Sólo a partir de 1945, el Estado peruano comenzó a plantear una política pública de vivienda coherente e innovadora, gracias al aporte académico y político del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry (HUAPAYA, 2014). Por un lado, difundió por medio de su revista El Arquitecto Peruano, los ideales modernos de una nueva arquitectura y urbanismo; y desde su posición como diputado de Lima, en el gobierno de José Bustamante y Rivero (1945-1948), promovió iniciativas legales en pro de la planificación urbana y de la vivienda en el país (HAYMES; PELÁEZ, 2017).

Unidades Vecinales y Conjuntos Habitacionales 1946-1985

En 1946, se crearon la ONPU y la CNV a fin de promover la planificación urbana de los centros poblados y la construcción de viviendas en el país, respectivamente.

En 1949, la CNV impulsó la construcción de las “unidades vecinales” (BELAÚNDE, 1945), como la Unidad Vecinal N° 3 con

sus 1115 viviendas para obreros, que nació de la necesidad de descongestionar el centro de Lima, ya para entonces tugurizado, y de construir complejos habitacionales que brindaran una variada tipología de viviendas, además de servicios comunales que garantizaran su independencia del resto de la ciudad. Otras Unidades Vecinales se construyeron después, entre 1952 y 1954, como Matute, Mirones y Rímac (HAYMES; PELÁEZ, 2017).

Las unidades vecinales fueron localizadas en suburbios cercanos a áreas industriales y no en áreas centrales. Fueron puntos en medio de una zona aún de uso agrícola y la habilitación de infraestructura urbana aumentó el valor de la tierra para urbanización. Algunas dieron lugar a la formación de barriadas en la periferia (SÁNCHEZ LEÓN; CALDERÓN, 1980).

Otros proyectos de vivienda promovidos por la CNV en Lima fueron los Agrupamientos Angamos, Miraflores (1948-1950), Risso (1953-1954), Alexander (1951), San Eugenio (1953) o Barboncito (1953-1954). A diferencia de las unidades vecinales, los agrupamientos no estaban destinados a la clase obrera, sino a una población con mayores recursos económicos. Diferían también en la escala, porque estos agrupamientos eran de 90 a 140 viviendas. Además, carecían de comercio o equipamiento, por lo que no estaban pensados para ser fragmentos autónomos en su funcionamiento, sino para integrarse al tejido urbano adyacente (HAYMES; PELÁEZ, 2017).

En 1963, se creó la JNV que asumió y consolidó las funciones de la CNV y del INVI, para encargarse de dar solución a los problemas de vivienda. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) se priorizó, como política pública de vivienda, la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media del país, que fueron concebidos como zonas residenciales autosuficientes, con grandes extensiones de áreas verdes, comercios, locales de culto y colegios.

En 1966, se inauguró en Lima la primera etapa del Conjunto Residencial San Felipe, que finalmente llegó a tener 1600 departamentos. En 1967, se inauguró el Conjunto Residencial Santa Cruz con 490 departamentos. Ambas construidas por la JNV.

Y en 1968, se inauguró el Conjunto Residencial Palomino con 1675 viviendas, promovido y construido por la Beneficencia Pública de Lima. La JNV complementó las antiguas unidades vecinales que habían quedado incompletas, terminó las unidades populares de interés social - UPIS del gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), y realizó una serie de conjuntos habitacionales en varias ciudades del país (CÓRDOVA, 2007).

En 1967, comenzó a gestarse en Lima el Proyecto Experimental de Vivienda – PREVI. Fue iniciado en el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry (1963-1968) y terminado en el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). Convocó a un concurso internacional de arquitectura para la construcción de un barrio de 500 viviendas, a fin de diseñar prototipos de vivienda y sistemas constructivos para viviendas de bajo costo, con criterios de racionalización, modulación, tipificación y crecimiento progresivo (HAYMES; PELÁEZ, 2017).

En esa época, se confiaba en la industrialización pesada, como se constató en algunas propuestas, pero otras propuestas del PREVI optaron por la racionalización constructiva y la fabricación seriada de pequeños elementos, lejos de los grandes prefabricados tridimensionales (LUCAS *et al.,* 2012).

Entre 1968 y 1980, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), además de su atención a los pueblos jóvenes, ejecutó en Lima programas de casas terminadas (6281 unidades), departamentos (2181 unidades), núcleos básicos (2037 unidades), y lotes con

servicios (5746 unidades). También dejó establecido el FONAVI (1979), inspirado en la legislación mejicana, conformado por un porcentaje de los sueldos y salarios, aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado, con fines de vivienda (CÓRDOVA, 2007).

En el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980-1985), la política pública de vivienda se vio favorecida por los recursos del FONAVI, el sistema de hipoteca social, y la creación de ENACE y del BANMAT. Con esos instrumentos se retomó la orientación hacia la construcción de viviendas terminadas para la clase media. Así, se construyen en Lima conjuntos habitacionales como las Torres de San Borja (2405 unidades); las Torres de Limatambo (2316 unidades), Ciudad Satélite Santa Rosa (4056 unidades), Los Precursores (720 unidades), Julio C. Tello (600 unidades) y Marbella (300 unidades), entre otros. La construcción de estos y otros programas menores significó 18870 viviendas en casas y departamentos (CÓRDOVA, 2007; HAYMES; PELÁEZ, 2017).

No obstante que estos programas de conjuntos habitacionales fueron muy exitosos, sólo el 1.8 % de los aspirantes fueron satisfechos. Sin embargo, la inversión realizada a través de ENACE en departamentos y casas, durante el período 1980-1985, significó el uso del 75% de los recursos económicos del FONAVI. Otros pequeños porcentajes del FONAVI tuvieron otros destinos: INADUR, ININVI, SENCICO, etc. (CÓRDOVA, 2007).

Crisis de la Vivienda 1986-1992

Después del descalabro económico y social de finales de los años 80, la importancia de atender la necesidad de vivienda por parte del Estado Peruano terminó reducida a su mínima expresión, ante

problemas mayores como el alza geométrica de precios, el terrorismo, los deseos de migrar al extranjero, el narcotráfico y la corrupción o los magros niveles de servicio en salud y educación, por citar algunos de los mayores problemas que dominaron la época (SEMINARIO; RUIZ, 2008).

A ello, se suma el ajuste estructural de la economía nacional ("*fujishock*") ocurrido en agosto de 1990, que neutralizó las posibilidades de las familias y del Estado para atender las necesidades de vivienda en el país de los estratos sociales de menores recursos.

Mercado como Solución 1993-2001 (Calderón, 2015)

A raíz del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori Fujimori en 1992, en el periodo 1993-2001 se produjo el abandono de la idea de intervención directa del Estado en programas de vivienda construida y/o programas de acceso al suelo. En cambio, se priorizó el apoyo de los asentamientos informales en la titulación de la propiedad informal (1996), y en programas de servicios básicos y créditos para la autoconstrucción de vivienda a través del Banco de Materiales - BANMAT.

Se abandonó el sistema mutual y cualquier otro esquema financiero vinculado a la vivienda, salvo el BANMAT. La no regulación urbana trajo como consecuencia el aumento de la ciudad informal y de los asentamientos ilegales; una mayor presión social por recursos para la consolidación barrial, y el surgimiento de una clase media emergente.

La reacción de los agentes fue una reducida inversión inmobiliaria y la Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO demandó subsidios, lo que generó la creación del Fondo

MIVIVIENDA (1998). Y se empezó a generar una presión de la clase media por la liquidación y devolución de las contribuciones al FONAVI a los aportantes, pues se había convertido inconsultamente en un Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES con la Ley N° 26969 (1998).

Reinstitucionalización del Sector Vivienda 2002-2021 (Calderón, 2015)

Con la creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento MVCS en el 2001, a partir del 2002 se produjo la reinstitucionalización del Sector Vivienda, que se había perdido en 1992 por la incorporación del Ministerio de Vivienda al Sector Transportes y Comunicaciones, con el tetra Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC.

Para ello, en el 2002 se adoptó en el Perú el modelo chileno ABC (ahorro, bono, crédito) de política pública de vivienda, con subsidio a la demanda, con subsidios a la oferta (banca privada / constructores), con la empresa privada como ejecutora de programas de vivienda, y con el Estado como facilitador de la inversión privada (CALDERÓN, 2015).

Así, el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007 y el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015 reservaron para el Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se le entregó la ejecución de la política habitacional en el país.

Esto representó un relativo éxito en los estratos medios altos y medios, con una continuidad privada basada en el sistema hipotecario, lo que generó un boom de la construcción entre los años

2003 y 2017. Asimismo, se decidió la liquidación del BANMAT, y se estableció una política de provisión de servicios (CALDERÓN, 2015).

A partir del 2002, se creó el Programa Techo Propio (R.M. N° 054-2002-VIVIENDA), a fin de promover el acceso de los sectores populares a viviendas de interés social, en 3 modalidades: vivienda nueva, construcción en sitio propio, y mejoramiento de vivienda. Mientras la primera construía nuevas viviendas, las dos últimas se dirigían a pobladores de asentamientos precarios (CALDERÓN, 2020).

Sin embargo, el boom inmobiliario en el Perú 2003-2013, aplaudido por el sector empresarial, al amparo del relajamiento normativo del Estado en cuanto a la reducción de los condicionamientos de dimensiones mínimas, habitabilidad, ambientales y de seguridad física, ha traído como consecuencia, la construcción de viviendas de interés social que constituyen verdaderos tugurios por origen (CASTILLO, 2013).

En el 2010, se aprobó por referéndum la Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores Aportantes Nº 29625, que establece que "se devuelva a todos los trabajadores que contribuyen al FONAVI, el total actualizado de sus aportes que fueron descontados de sus remuneraciones. Asimismo, que se abone a favor de cada trabajador beneficiario; los aportes de sus respectivos empleadores, el Estado y otros en la proporción que les corresponda debidamente actualizados".

Políticas Públicas de Vivienda en el Sector Informal

En el Perú, se han utilizado varias acepciones para referirse a los hoy denominados asentamientos humanos, según una secuencia

histórica. La modificación de dichas acepciones ha tenido relación con las formas legales, así como con las intenciones políticas de los gobernantes (CASTRO; RIOFRÍO 1996).

En este contexto, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el sector informal por tipo de políticas entre los años 1946 y el 2021: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1980, apoyo a asentamientos humanos marginales 1981-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021 (CASTILLO, 2015).

Apoyo a Barrios Marginales o Barriadas 1948-1968

En 1945, se produjo la primera ocupación de terrenos, por parte de emigrantes andinos en la zona de Piñonate, en la ciudad de Lima. Entre 1945 y 1948, se produjeron sucesivas invasiones en las tierras que colindan con la actual Avenida Perú. En 1948, se produce el golpe de Estado al Presidente José Luis Bustamante y Rivero por el General Manuel Odría, quien en 1950, creó en dicha zona el Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, que en 1962 cambió de nombre por el de San Martín de Porres, en homenaje a la canonización del Beato Martín de Porras (DEGREGORI *et al.,* 1986).

En 1961, mediante la Ley N° 13517 se declaró "de necesidad y utilidad públicas e interés social la remodelación saneamiento y legalización de los barrios marginales o barriadas existentes en las áreas urbanas y suburbanas del territorio nacional".

Se consideraba barrio marginal o barriada a "la zona de terrenos de propiedad fiscal, municipal, comunal o privada que se encuentre dentro de los límites de los centros poblados capitales de

circunscripción político administrativa, o en sus respectivas áreas suburbanas o aledañas, en las que por invasión y al margen de las disposiciones legales sobre propiedad, con autorización municipal o sin ella, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados, se hayan constituido agrupamientos de viviendas de cualquier estructura , careciendo dicha zona en conjunto de uno a más de los siguientes servicios: agua potable, desagüe, alumbrado, veredas, vías de tránsito vehicular, etc." (ARTÍCULO 4° DE LEY N° 13517).

En este periodo 1948-1968, por influencia de la sociología norteamericana, que predominó hasta la década de los años 60 del siglo XX en la sociología peruana, la mayoría de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los barrios marginales o barriadas con un enfoque estructural - funcionalista, haciendo énfasis en los aspectos culturales, en la localización geográfica y en las características sociales de la población; y considerando a la marginalidad urbana de las barriadas como una expresión de localización geográfica periférica en la ciudad de una población con bajos niveles socioculturales (ROCHABRÚN, 1981).

Asimismo, en la década de 1960 la teoría de la modernización asumiría que los barrios marginales o barriadas eran expresión de una transición de la sociedad tradicional a la moderna. Sin embargo, a mediados de la década de los 60, desde la teoría de la dominación y dependencia, surgida desde Latinoamérica, los sociólogos asumieron que si bien el "centro dominaba a la periferia", no había una correlación precisa entre trabajadores informales y asentamientos precarios (CALDERÓN, 2005).

En este contexto, en el periodo 1948-1968 la CNV se encargó del reconocimiento legal y de la titulación individual, y se le autorizó a crear Urbanizaciones Populares de Interés Social - UPIS, en terrenos que el Estado debía proporcionar; es decir, urbanizaciones

con servicios, destinadas a sustituir a los barrios marginales o barriadas, que en adelante no debían darse más (CÓRDOVA, 2007).

Apoyo a Pueblos Jóvenes 1969-1979

En 1969, con el Decreto Ley N° 17532 el gobierno militar de Velasco Alvarado creó el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes - ONDPJ, de modo que las Barriadas pierden esa denominación peyorativa, y pasan a denominarse Pueblos Jóvenes, que implica un proceso de crecimiento y posibilidades de desarrollo.

Y al Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC**,** creado mediante el Decreto Ley Nº 17528, se le encargó entre sus atribuciones el fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, la remodelación y planificación urbana, los estudios de la construcción en el país, y el impulso de los programas de promoción comunal.

En este periodo 1969-1979, por influencia del materialismo histórico aplicado al estudio de la ciudad en la década de los años 70 del siglo XX en la sociología peruana, la mayoría de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los pueblos jóvenes con un enfoque estructural - marxista, considerando a la marginalidad urbana de los pueblos jóvenes como una manifestación del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada (CASTELLS, 1975 y 1974).

En este contexto, en el periodo 1969-1979 se apoyó la planificación urbana, el saneamiento físico - legal de predios, la autoconstrucción de viviendas, la dotación de servicios básicos e infraestructura urbana, y la participación social en los pueblos jóvenes.

Los pueblos jóvenes se consideraron dentro de la política pública de vivienda, y como parte de estrategias de desarrollo y de movilización social. Además, había la necesidad de evitar cierta anarquía en la ocupación del suelo, lo que determinó el inicio de una política pública más sistemática en la formación de pueblos jóvenes, la cual se originó en 1971 con la formación de Villa El Salvador, lo que tenía antecedentes en la formación de San Martín de Porres en 1948 (COLLIER, 1978). Si bien Villa El Salvador (1971) y Huáscar (1976) lograron atraer a importante cantidad de familias, no lograron su objetivo central de evitar la ocupación indiscriminada de suelo (CASTRO; RIOFRÍO 1996).

Apoyo a Asentamientos Humanos Marginales 1980-1989

En 1980, se creó el Banco de Materiales - BANMAT, mediante la Ley N° 23220, "con la finalidad de contribuir en la solución de los problemas habitacionales a través de la edificación y mejoramiento de viviendas básicas mediante el sistema de apoyo, con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción".

En 1981, se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades con el Decreto Legislativo N° 051, que posteriormente fue reemplazada por la Ley N° 23853 de 1984, que establecía que los asentamientos humanos municipales son los promovidos por las Municipalidades respectivas; y que los asentamientos humanos marginales son los promovidos por los propios pobladores.

En este periodo 1980-1989, continuó la influencia del materialismo histórico aplicado al estudio de la ciudad en la década de los años 80 del siglo XX en la sociología peruana, por lo que una parte relevante de trabajos de sociología urbana en el Perú se

caracterizaron por el estudio de los asentamientos humanos marginales con el enfoque estructural - marxista, manteniendo la posición que la marginalidad urbana de éstos era una manifestación del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada (CASTELLS, 1975; 1974).

En este contexto, en el periodo 1980-1989 se ejecutaron programas de núcleos básicos y programas de lotes con servicios, y se buscó impulsar la autoconstrucción de viviendas en los asentamientos humanos marginales mediante préstamos en materiales de construcción, cuya adquisición al por mayor, los abarataba sustancialmente. Los recursos del BANMAT al principio fueron proporcionados por el Estado, pero a partir de 1982 fueron aportados por el 10% del FONAVI (CÓRDOVA, 2007).

Apoyo a Asentamientos Informales 1990-2002

En 1996, la Ley de Promoción de Acceso a la Propiedad Formal, aprobada por el Decreto Legislativo Nº 803, declaró "de interés nacional la promoción del acceso a la propiedad formal y su inscripción registral, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos a la propiedad y al ejercicio de la iniciativa privada en una economía social de mercado".

Este Decreto Legislativo N° 803 reguló la reorganización administrativa y los procesos para la formalización de la propiedad y la adjudicación de tierras del Estado con fines de vivienda; despojó a las Municipalidades Distritales de su función de titulación de predios; y creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, como organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida un programa de formalización de la propiedad (CALDERÓN, 2019).

En 1998, la Ley de Extinción de Deudas de Electrificación y de Sustitución de la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad Nº 26969, sustituyó la Contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad - IES. Y estableció que los ingresos provenientes de la recaudación del IES se iban a destinar preferentemente a proyectos y a la ejecución de obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento, y a los programas a cargo del BANMAT.

En este periodo 1990-2002, por influencia del neoliberalismo aplicado al estudio de la ciudad en la década de los años 90 del siglo XX en la sociología peruana, una parte importante de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizaron por el estudio de los asentamientos humanos marginales con un enfoque neoliberal, considerando que éstos no constituyen una expresión de marginalidad urbana por ser sectores representativos de sociedad peruana en cuanto a magnitud; sino una expresión de informalidad urbana porque fueron construidos al margen de las normas legales (DE SOTO *et al.,* 1986).

Todo ello generó que en el Perú, en los años 90, a los asentamientos humanos marginales se les pasara a denominar asentamientos informales.

En este contexto, en el periodo 1990-2002 se apoyó a los asentamientos informales con programas de saneamiento físico - legal y titulación de predios informales, a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI; con programas de infraestructura de electrificación y de saneamiento; y con programas del BANMAT destinados a asistir en la autoconstrucción y mejoramiento de viviendas básicas con créditos destinados a la provisión de materiales de construcción.

Apoyo a Asentamientos Humanos 2003-2021

Desde el 2003, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 establece en su Artículo 9° que el Concejo Municipal tiene atribuciones para aprobar el plan de desarrollo de asentamientos humanos, entre otros planes de desarrollo local.

Y el Artículo 8° de la Ley de Organización y Funciones del MVCS N° 30156 del 2014 establece entre sus funciones generales, la de promover, desarrollar, contribuir y normar los procesos de construcción progresiva de vivienda en el ámbito urbano y rural, de manera coordinada, articulada y cooperante con los gobiernos regionales y locales.

En este periodo 2003-2021, por influencia del sostenibilismo aplicado al estudio de la ciudad en las primeras décadas del siglo XXI en la sociología peruana, una parte importante de trabajos de sociología urbana en el Perú se caracterizan por el estudio de los asentamientos humanos con un enfoque sostenible, considerando que la marginalidad urbana de éstos es una expresión de inequidad social urbana (CASTILLO, 2018).

En este contexto, en el periodo 2003-2021 se apoyan procesos de construcción progresiva de vivienda en los asentamientos humanos, con programas de saneamiento físico - legal de predios, a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI; y con programas de agua potable y alcantarillado, pistas y veredas, y mejoramiento integral de barrios, a través del MVCS.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA POR TIPO DE REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú, entre 1946 y 2021: reformismo desarrollista 1945-1968 (PALACIOS, 2005), reformismo militar 1968-1980 (PEASE; ROMERO, 2013), reformismo civil democrático 1980-1992 (PEASE; ROMERO, 2013), modernización autoritaria 1992-2000 (ARIAS-QUINCOT, 1994), y modernización democrática 2000-2021 (CASTILLO, 2015).

Reformismo Desarrollista 1945-1968

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo desarrollista (PALACIOS, 2005); que abarcó los gobiernos de José Luís Bustamante y Rivero (1945-1948), Manuel Odría (1948-1956), Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), Junta Militar de Gobierno (1962-1963) y Fernando Belaúnde (1963-1968); en los que no se llegaron a emprender las reformas agraria e industrial. Se caracterizó por una expansión económica, el desarrollo de la infraestructura y los servicios del Estado, y el inicio de la migración de población andina a Lima y a las principales ciudades del país, con un proceso de urbanización en el país, que generó demandas sociales que el Estado no pudo atender por el crecimiento moderado de la economía, iniciándose un proceso de desborde popular, que generaría una crisis del Estado en los años 80 (MATOS MAR, 1984).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, que se

acentuó a partir de los años 40 del siglo XX. En este periodo, el Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas públicas en sectores claves, como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, a fin de proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política manifiestamente proteccionista. La industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, tuvo bajos niveles de productividad y producía únicamente para el mercado nacional, lo que le impedía alcanzar economías de escala (PAMPILLÓN, 2003, p. 40).

En el gobierno de José Bustamente y Rivero 1945-1948, el Estado peruano comenzó a plantear una política pública de vivienda coherente e innovadora, gracias al aporte académico y político del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry (HUAPAYA, 2014**;** HAYMES; PELÁEZ, 2017). Se creó la CNV con la Ley N° 10359, la ONPU y el CNU con la Ley N° 10723; se empezó el diseño y la construcción de las Unidades Vecinales; y se produjeron las primeras ocupaciones de terrenos, por parte de emigrantes andinos en la ciudad de Lima (DEGREGORI; BLONDET; LYNCH, 1986).

En el gobierno de Manuel Odría Amoretti 1948-1956, la CNV impulsó la construcción de las unidades vecinales como la Unidad Vecinal N° 3, Matute, Mirones y Rímac. Y en 1950, se creó el Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, que en 1962 cambió de nombre por el de San Martín de Porres (DEGREGORI; BLONDET; LYNCH, 1986).

En el gobierno de Manuel Prado Ugarteche 1956-1962, se introdujeron programas de vivienda para sectores medios a través del financiamiento vía el Sistema Mutual. Y se abrió una opción pragmática por el apoyo a las barriadas, patentizada no sólo en su reconocimiento legal, sino en el apoyo técnico que no fue

acompañado por sustanciales obras en la vivienda construida (CALDERÓN; MAQUET, 1990).

En el gobierno de la Junta Militar 1962-1963, se declaró la moratoria de alquileres para evitar el desalojo de los arrendatarios de tugurios, que habían dejado de pagar alquileres para lograr ingresar en la Ley de los Barrios Marginales N° 13517; y se intentó sentar las bases de algunas reformas sociales como la reforma agraria (FRIZ-BURGA, 2020).

En el gobierno de Fernando Belaunde Terry 1963-1968, se creó la JNV con la Ley N° 14390; se priorizó como política pública de vivienda la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media del país, como San Felipe, Santa Cruz, Palomino, entre otros. Y se inició el Proyecto Experimental de Vivienda - PREVI para la construcción de un barrio de 500 viviendas, a fin de diseñar prototipos de vivienda y sistemas constructivos para viviendas de bajo costo, con criterios de racionalización, modulación, tipificación y crecimiento progresivo (HAYMES; PELÁEZ, 2017; LUCAS; SALAS; BARRIONUEVO, 2012).

Reformismo Militar 1968-1980

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo militar (PEASE; ROMERO, 2013), del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que abarcó los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980); en cuya primera fase se emprendieron radicales reformas sociales y económicas, como la expropiación de los complejos agroindustriales de capital extranjero, de las grandes haciendas latifundistas y de los medios de comunicación social; la

imposición de controles de precios de productos de consumo básico y del sector servicios; una reforma agraria y una reforma educativa, la creación de la comunidad industrial y la propiedad social; y la nacionalización de una serie de recursos naturales. Y en cuya segunda fase, a partir de 1975, se empezó el desmontaje de las reformas sociales y económicas, y se convocaron a elecciones generales para 1980 (PEASE; ROMERO, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de estancamiento del modelo de sustitución de importaciones, que duró hasta finalizada la década de los años 80 del siglo pasado, en los cuales se sufrió un largo período de proteccionismo y autosuficiencia, cuando el Estado intervino para comprar empresas, otorgar subsidios, controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopólicos. En la década de los años 70, aumentaron las importaciones debido a la subida de los precios del petróleo; en cambio, las exportaciones y el ahorro extranjero captado disminuyeron por la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, el país decidió endeudarse fuertemente, en vez de frenar su crecimiento aplicando políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero (PAMPILLÓN, 2003, p. 40).

En el gobierno de Juan Velasco Alvarado 1968-1975, se creó el MVC mediante el Decreto Ley Nº 17528, se creó el Organismo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes con el Decreto Ley N° 17532, se incluyó a los pueblos jóvenes dentro de la política pública de vivienda, se apoyó el saneamiento físico - legal de predios, la autoconstrucción de viviendas, la dotación de servicios básicos e infraestructura urbana en los pueblos jóvenes. Y se aprobó la Ley de Inquilinato, aprobada por Decreto Ley Nº 21938, destinada a evitar la especulación con los alquileres (CÓRDOVA, 2007). Esto debilitó el alquiler como forma de acceso a la vivienda de los sectores populares urbanos y el arrendamiento quedó asociado a la

vivienda tugurizada de las áreas centrales de nuestras ciudades (FRIZ-BURGA, 2020).

En el gobierno de Francisco Morales Bermúdez 1975-1980, se terminaron de ejecutar programas de casas, departamentos, núcleos básicos, y lotes con servicios; y se creó el FONAVI en el Banco de la Vivienda del Perú, con el Decreto Ley N° 22591, un valioso instrumento para financiar programas de vivienda, a partir de un porcentaje de los sueldos y salarios, aportado por los trabajadores, los empleadores y el Estado (CÓRDOVA, 2007).

Reformismo Civil Democrático 1980-1992

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de reformismo civil democrático (PEASE; ROMERO, 2013), que abarcó los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990); y el inicio del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992); que significó la recuperación de la democracia representativa y la vigencia de la Constitución de 1979, el inicio y agravamiento de la lucha armada de grupos terroristas contra el Estado, y finalmente la ruptura del orden constitucional con el denominado autogolpe de Fujimori en el año 1992 (PEASE; ROMERO, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que significó escasez de intercambios comerciales, crisis de la deuda externa, grave recesión económica, inflación, hiperinflación y desempleo; y pérdida del bienestar de la población (PAMPILLÓN, 2003, p. 41).

En el gobierno de Fernando Belaunde Terry 1980-1985, se creó el ININVI con el Decreto Legislativo N° 145, para ejecutar investigaciones vinculadas con la problemática de la vivienda, a fin

de promover el abaratamiento, calidad y los tipos de productos más adecuados a nuestra realidad; se creó ENACE con el Decreto Legislativo N° 149, para proyectar, ejecutar y adjudicar programas de habilitación urbana y construcción de vivienda; y se creó el BANMAT para apoyar la autoconstrucción de viviendas. Además, se retomó la construcción de conjuntos habitacionales para la clase media, como las Torres de San Borja, Torres de Limatambo, Ciudad Satélite Santa Rosa, Los Precursores, Julio C. Tello y Marbella en Lima (CÓRDOVA, 2007; HAYMES; PELÁEZ, 2017).

En el gobierno de Alan García Pérez 1985-1990, se replanteó la política de vivienda del gobierno anterior, se pretendió atender a los sectores sociales de menores recursos y proporcionar vivienda para los más pobres. En ese sentido, se ejecutaron programas de núcleos básicos y de lotes con servicios, y se buscó impulsar la autoconstrucción de viviendas en los asentamientos humanos mediante préstamos en materiales de construcción a través del BANMAT (CÓRDOVA, 2007). Lamentablemente todo ello colapsó ante el gran fracaso de la política económica de este gobierno a partir de 1988.

En el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori 1990-1992, el MVC convocó en 1991 a un Concurso Nacional de Ideas: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional, en los temas de: políticas de vivienda, propuestas normativas, y diseños de viviendas. El autor fue uno de los ganadores del referido Concurso Nacional: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional, en el tema de Políticas de Vivienda, con el trabajo: "Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda". ININVI, Ministerio de Vivienda y Construcción, 1991.

Dicha propuesta ganadora en el tema de políticas de vivienda de dicho Concurso, planteó la diferenciación de la política de vivienda por estratos sociales, por tamaño de ciudades y por regiones

naturales; la promoción de la inversión privada en vivienda nueva, al margen de la Ley de Inquilinato; y la promoción de la inversión privada en renovación urbana, entre otros planteamientos (CASTILLO; MENDOZA, 1991). Esto generó meses después, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana y la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Predios para Arrendamiento, aprobadas por los Decretos Legislativos N° 696 y 709, respectivamente, entre otras normas.

Modernización Autoritaria 1992-2000

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de modernización autoritaria (ARIAS, 1994) que abarcó la segunda parte del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1992-2000); y que significó el inicio del proceso de liberalización de la economía, pero también la ruptura del orden constitucional en 1992, la imposición y vigencia de la Constitución de 1993, un proceso de centralización del poder político en el Gobierno Central, y un desequilibrio en los poderes del Estado.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de libre mercado o neoliberal, que significó la puesta en marcha, desde los años 90 del siglo XX, de una serie de reformas estructurales para la apertura de la economías a la competencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y del nivel de gasto público, programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la emisión de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma de mercados laboral y financiero. Y se sustituyeron los instrumentos tradicionales de intervención económica que utilizaban

los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios para garantizar el funcionamiento del mercado (PAMPILLÓN, 2003, p. 41).

En el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori 1992-2000, se creó el MTCVC con el Decreto Ley N° 25491; se produjo el abandono de la intervención directa del Estado en programas de vivienda construida; se sustituyó inconsultamente la contribución al FONAVI por el IES, que se destinó a obras de infraestructura de electrificación y de saneamiento; se apoyó desde 1996 la titulación de los asentamientos informales, los programas de servicios básicos, y los créditos para la autoconstrucción de vivienda a través del BANMAT (CALDERÓN, 2015). Y se creó en 1998 el Fondo MIVIVIENDA con la Ley N° 26912, para promover el acceso a la vivienda y contribuir al financiamiento de la vivienda social.

Modernización Democrática 2000-2021

Este periodo de las políticas públicas de vivienda en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de modernización democrática, que abarcó los gobiernos de Valentín Panigua Corazao (2000-2001), Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2015), Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2017), Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021); significó un proceso de democratización del poder a través de elecciones; un proceso de descentralización político - administrativa del país a partir de la creación de los Gobiernos Regionales, y del fortalecimiento de los Gobiernos Locales; y el mantenimiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

Y en lo económico, también se inscribe en el periodo de complementación del modelo de libre mercado con equidad social (2006-2019), que significaba el mantenimiento del crecimiento económico, con cierta inclusión social y distribución relativa de riqueza; estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal; la autonomía del Banco Central de Reserva; una política fiscal responsable para asegurar financiamiento de programas sociales; y el financiamiento de la inversión privada local y nacional. Y en el periodo de crisis de modelo de libre mercado (2020-2021), ante la aparición de la pandemia del coronavirus, que reveló la desigualdad social y el agotamiento de este modelo.

En el gobierno de Valentín Paniagua Corazao 2000-2001, se mantuvo al Subsector Vivienda y Construcción en el MTCVC. En el gobierno de Alejandro Toledo Manrique 2001-2006, se creó el MVCS con la Ley N° 27779; se creó el Programa Techo Propio; se adoptó en el 2002 el modelo ABC de política pública de vivienda, con subsidios a la demanda y a la oferta, con la empresa privada como ejecutora de programas de vivienda, y con el Estado como facilitador de la inversión privada (CALDERÓN, 2015).

En el gobierno de Alan García Pérez 2006-2011, se aprobó por referéndum la Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores Aportantes Nº 29625. En el gobierno de Ollanta Humala Tasso 2011-2015, se formuló a través del MVCS, una propuesta preliminar de un Plan Nacional de Vivienda 2016-2025: Un Hogar, Una Vivienda, pero no fue aprobado.

En el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard 2016-2018, y en el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo 2018-2020, se elaboró a través del MVCS, una propuesta de Plan Nacional de Vivienda 2018-2030, pero tampoco fue aprobado.

En el gobierno de Francisco Sagasti Hochhausler 2020-2021, el MVCS formuló y gestionó la aprobación de la Ley de Desarrollo

Urbano Sostenible N° 31313, y formuló la Política Pública de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030, aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA.

En suma, en los gobiernos de este periodo de modernización democrática, se continuó y se continúa con el modelo ABC de política pública de vivienda, en el sector formal. Y en el sector informal, se apoyaron y apoyan los procesos de construcción progresiva de vivienda en los asentamientos humanos, con programas de saneamiento físico - legal de predios a través de COFOPRI; y con programas de agua potable y alcantarillado, pistas y veredas, y mejoramiento integral de barrios a través del MVCS.

En este contexto, a continuación se plantean los siguientes aportes para una política pública de vivienda y para un Plan Nacional de Vivienda 2021-2030.

HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN EL PERÚ 2021-2030

En el Perú, el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2003-2007 fue aprobado por el Decreto Supremo Nº 006-2003-VIVIENDA**,** y ya reconocía como patrones existentes de ocupación del suelo residencial, la invasión, la formalización y la urbanización progresiva (MVCS, 2003).

Y el Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015 fue aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2006-VIVIENDA, y teóricamente sigue aún vigente (MVCS, 2006). Estos planes, en su respectivo momento, constituyeron instrumentos de la política nacional de vivienda para el corto y mediano plazo, que orientaron las acciones del Sector y de

los diversos agentes e instancias de la sociedad civil y del Estado que participan en el desarrollo del Sector Vivienda.

Posteriormente, han habido avances de un Plan Nacional de Vivienda 2016-2025: Un Hogar, Una Vivienda (MVCS, 2016), y de un Plan Nacional de Vivienda 2018-2030 (MVCS, 2018), pero que finalmente no fueron aprobados.

En este contexto, en general se requiere el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública de desarrollo urbano sostenible y de vivienda 2021-2030; y específicamente, es necesario la formulación e implementación de un Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2030 - PLANVIS.

Cambios de Paradigmas Relacionados con la Vivienda

En la segunda década del siglo XXI, y en el contexto de un escenario de pandemia y de post pandemia es necesario replantear algunos paradigmas vinculados con la vivienda (CASTILLO, 2020).

a. La Vivienda y la Ciudad

La vivienda es una edificación que tiene por finalidad dar habitación y cobijo al ser humano. Según la Real Academia de la Lengua - RAE (2021), “es un lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”.

El problema de la vivienda no es un problema de recursos inexistentes sino del buen uso de los existentes y de los inmediatamente disponibles. Existe un problema de vivienda cuando los recursos disponibles para la vivienda no son invertidos en

programas de vivienda o cuando los mismos no están produciendo una recuperación razonable (TURNER, 1969). La palabra vivienda debería emplearse más en su acepción de proceso que como unidad de habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus actividades y sus logros (TURNER, 1977).

Empero, es importante hacer más y mejores viviendas, pero más importante es hacer mejores ciudades, más humanas, más saludables, más inclusivas, en las cuales la vivienda cumple un rol fundamental. La vivienda debería formar parte de un proyecto integral de desarrollo urbano y territorial. El problema a resolver no es únicamente el de proporcionar vivienda y servicios básicos a las poblaciones urbanas y periurbanas. El problema tiene otra escala, es el de hacer ciudad en los nuevos espacios urbanos - regionales (CASTELLS; BORJA, 1998).

b. La Vivienda como parte del Desarrollo Urbano Sostenible

La vivienda ha sido y es considerada un elemento importante del desarrollo físico de las ciudades, pero en el futuro tiene que ser parte del paradigma emergente del desarrollo urbano sostenible.

El desarrollo urbano sostenible debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos que involucra 9 componentes básicos: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural, y gobernanza urbana (CASTILLO, 2018; MVCS - PNC, 2015; SOFESKA, 2016).

Y en este contexto, la equidad social urbana es el componente del desarrollo urbano sostenible que está vinculado con el acceso al suelo y los programas de vivienda, con la dotación y mejoramiento de los servicios básicos, y con la regeneración urbana de áreas deterioradas de la ciudad para estratos sociales de menores recursos.

c. La Vivienda como Derecho Humano

El derecho a la vivienda es reconocido universalmente como elemento integrante del derecho humano a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, no se señala así en la Constitución Política del Perú de 1993, a pesar de que en la Constitución de 1979 si figuraba como un derecho fundamental de la familia (SEMINARIO; RUIZ, 2008).

El Artículo 10º la Constitución de 1979 establecía que "es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa". Y su Artículo 18° señalaba que "El Estado atiende preferentemente las necesidades básicas de la persona y de su familia en materia de alimentación, vivienda y recreación. La ley regula la utilización del suelo urbano, de acuerdo al bien común y con la participación de la comunidad local. El Estado promueve la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda. El Estado apoya y estimula a las cooperativas, mutuales y en general a las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de autoconstrucción y alquiler-venta. Concede aliciente y exoneraciones tributarias a fin de abaratar la construcción. Crea las condiciones para el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo el interés".

Por tanto, se requiere aprobar una reforma constitucional en el Perú para restituir el derecho humano a una vivienda digna y

adecuada (CASTILLO, 2020). Asimismo, el derecho a la vivienda debería estar inscrito en el derecho a la ciudad; es decir, el derecho de los habitantes urbanos a construir, participar, decidir y crear la ciudad (LEFEBVRE, 1967).

d. La Vivienda como Problema y como Política Pública

En la mayoría de los países latinoamericanos, y no sólo en el Perú, existe el "problema de la vivienda". Se caracteriza por una gran demanda, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias. Empero, además de una demanda social, requiere una "política pública de vivienda" para atenderla sistemática y progresivamente.

En el año 1984, el problema de la vivienda en el Perú se resumía, con frecuencia, en el déficit cuantitativo de 1 millón de viviendas. Además, la mitad de la población del Perú vivía en condiciones de hacinamiento, y más de 2 millones de viviendas no contaban con servicio de agua potable, por lo que ya era un problema emergente generador de mayores problemas sociales (GRAÑA, 1984).

Para el año 2000, se estimaba que el déficit habitacional en el Perú ascendía a 1 millón y 233 mil viviendas, del cual un 26% era déficit cuantitativo o viviendas que faltan; y un 74% era déficit cualitativo o viviendas inadecuadas (QUISPE *et al*., 2005). Y en el año 2020, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú - MVCS precisó que el déficit habitacional en el país es de 1 millón y 600 mil viviendas; del cual un 36% es déficit cuantitativo; y un 64% es déficit cualitativo (MVCS, 2020).

Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible y Vivienda

En el Perú se requiere de una política pública de desarrollo urbano sostenible y vivienda, 2021-2030, que demandará un nuevo marco normativo específico, recursos humanos y económicos; y de la formulación e implementación de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano sostenible y de vivienda (CASTILLO, 2018).

a. Marco Normativo

En este contexto, se hace necesario la formulación, aprobación y aplicación de las siguientes leyes generales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y edificación en el Perú (CASTILLO, 2018):

- Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible, para regular y promover el ordenamiento territorial, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible en el país, y establecer un régimen jurídico e institucional que armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Y donde se esclarezcan los roles de la PCM, el CEPLAN y el MINAM en este tema;
- Reglamentación de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible N° 31313, a fin de regular y promover el desarrollo de los centros poblados como un sistema urbano sostenible en el territorio nacional, donde se reafirme el rol fundamental del MVCS, a reconvertirse en Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MINDEUS. EL MVCS formuló el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y

Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA; pero faltan los reglamentos sobre los instrumentos de gestión del suelo, y sobre la vivienda de interés social, el equipamiento urbano y los espacios públicos, mencionados en la Ley N° 31313;

- Ley General de Edificación Sostenible, para regular y promover la edificación sostenible en el país, y permitir que el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE y el Código Técnico de Construcción Sostenible - CTCS tengan un marco normativo general unificado.

b. Planes Nacionales

Asimismo, se hace necesario la formulación, aprobación e implementación progresiva de los siguientes planes nacionales de desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y de vivienda en el país (CASTILLO, 2018):

- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2021-2050 - PLANDES, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que señala el Decreto Legislativo N° 1088; considerando los 8 componentes básicos del desarrollo sostenible como estructura básica (promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática), con una visión estratégica de largo plazo al año 2050 (CASTILLO, 2018);
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Sostenible 2021-2050 - PLANOTS, de conformidad

con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye varios objetivos relacionados con el territorio; con la Política de Estado N° 34 del Acuerdo Nacional: Ordenamiento y Gestión Territorial; con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público; y con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC 2019-2040;

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible 2021-2050 - PLANDEUS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo el objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles; con la Nueva Agenda Urbana para el Desarrollo Urbano Sostenible y la Vivienda - NAU; y con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios – PIRCC;
- Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS, en la medida en que se requiere de nuevos enfoques, políticas, propuestas e instrumentos técnicos para un plan nacional de vivienda, considerando los aportes que se plantean a continuación.

c. Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS

En el Perú se requiere de la formulación, aprobación e implementación de un Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales: medios, medios bajos y bajos. Por tamaños de ciudad: metrópolis, ciudades intermedias y menores. Y por regiones naturales: costa, sierra y selva (CASTILLO, 2020; CASTILLO; MENDOZA, 1991).

c.1 Por Estratos Sociales

Los estratos sociales altos y medios altos no deben constituir prioridad del PLANVIS, ya que ellos pueden solucionar su problema

de vivienda en el mercado. Más aún, no es admisible que con recursos del Estado se les dé oportunidad a los estratos medios altos de procurarse una segunda vivienda con fines de alquiler y especulación inmobiliaria, solo porque dichos estratos sociales tienen capacidad de pago y dinamizan la industria de la construcción en el país.

Para los estratos sociales medios se deberían reforzar y ampliar los Programas Mivivienda, con terrenos privados, simplificación administrativa de habilitación y edificación, incremento del Bono de Buen Pagador, reducción de la cuota inicial menor de 7%, y eliminación del requisito de ahorro previo (CASTILLO, 2020).

Y para los estratos sociales bajos se deberían adoptar las siguientes acciones relacionadas con la vivienda (CASTILLO, 2020):

- Aplicar la Ley General de Suelos que se ha planteado, para que el Estado ejerza un efectivo manejo, control y uso de los terrenos eriazos públicos, a fin de promover programas de vivienda para los estratos sociales bajos; de acuerdo a las previsiones de los planes urbanos vigentes o nuevos;
- Formular e implementar Planes Municipales de Vivienda, para las familias de bajos recursos, de acuerdo al Artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y al Decreto Supremo N° 014-2020-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de los Programas Municipales de Vivienda;
- Formular e implementar Planes Regionales de Vivienda, de acuerdo al Artículo 58° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, y al Artículo 7° de la Ley de Organización y Funciones del MVCS N° 30156.

- Formular e implementar Planes de Desarrollo de Asentamientos Humanos, a cargo de las Municipalidades, con apoyo económico de los Gobiernos Regionales respectivos, de acuerdo al Artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y al Artículo 58° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867;
- Reforzar y ampliar los Programas Techo Propio, con terrenos públicos, simplificación administrativa de habilitación y edificación, incremento del bono de buen pagador, reducción de la cuota inicial menor de 7%, y eliminación del requisito de ahorro previo, pero garantizando dimensionamientos mínimos necesarios;
- Ampliar los programas de saneamiento físico - legal de asentamientos humanos, a través de COFOPRI y de las Municipalidades;
- Ampliar los programas de agua potable y alcantarillado, los programas de pistas y veredas, y los programas de mejoramiento integral de barrios, a través del MVCS.

c.2 Por Tamaños de Ciudad

La política pública de vivienda y los programas de vivienda se deberían diferenciar por tamaños de ciudad, de la siguiente manera (CASTILLO, 2018; CASTILLO; MENDOZA, 1991):

- En las metrópolis se deben promover programas masivos de vivienda multifamiliar;
- En las ciudades intermedias se deberían promover programas focalizados de vivienda multifamiliar y programas focalizados de vivienda unifamiliar.
- En las ciudades menores se deberían promover programas masivos de vivienda unifamiliar;

- En las áreas rurales se deberían promover programas focalizados de vivienda unifamiliar.

c.3 Por Regiones Naturales

La política pública de vivienda y los programas de vivienda se deberían diferenciar por las regiones naturales Costa, Sierra y Selva, considerando (CASTILLO, 2018; CASTILLO; MENDOZA, 1991):

- Diseños diferenciados por condiciones climáticas;
- Utilización cultural del espacio de la vivienda diferenciada por regiones naturales;
- Uso de materiales de construcción regionales (adobe reforzado, madera, bambú).

CONCLUSIÓNES

En el Perú, entre los años 1946 y el 2021, se pueden identificar cinco grandes periodos en las políticas públicas de vivienda por instituciones representativas: periodo 1946-1963 de la Corporación Nacional de la Vivienda - CNV; periodo 1963 - 1969 de la Junta Nacional de la Vivienda - JNV; periodo 1969-1979 del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC; periodo 1979-1998 del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI; y periodo 1998-2021 del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA.

Asimismo, en las políticas públicas de vivienda en el Perú se pueden identificar los siguientes periodos por tipos de política:

- En el sector formal: intervenciones aisladas 1900-1945, unidades vecinales y conjuntos habitacionales 1946-1985, crisis de la vivienda 1986-1992, mercado como solución 1993-2001, reinstitucionalización de sector 2002-2021;
- Y en el sector informal: apoyo a barrios marginales o barriadas 1948-1968, apoyo a pueblos jóvenes 1969-1979, apoyo a asentamientos humanos marginales 1980-1989, apoyo a asentamientos informales 1990-2002, y apoyo a asentamientos humanos 2003-2021.

Y por tipos de reformas políticas y económicas, se pueden identificar los siguientes periodos en las políticas públicas de vivienda en el Perú: reformismo desarrollista 1945-1968, reformismo militar 1968-1980, reformismo civil democrático 1980-1992, modernización autoritaria 1992-2000, y modernización democrática 2000-2021.

La vivienda es un lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas. Empero, la vivienda debería formar parte de un proyecto integral de desarrollo urbano y territorial. El problema a resolver no es únicamente el de proporcionar vivienda y servicios básicos a las poblaciones urbanas y periurbanas. El problema tiene otra escala, es el de hacer ciudad en los nuevos espacios urbanos - regionales.

Asimismo, la vivienda es un elemento importante del desarrollo físico de las ciudades, pero en el futuro tiene que ser entendida como parte del desarrollo urbano sostenible, entendido como un proceso de cambio integral en los centros urbanos que involucra 9 componentes: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de

desastres, equidad social urbana (vivienda, servicios básicos y regeneración urbana), identidad cultural, y gobernanza urbana.

El "derecho a la vivienda" es reconocido universalmente como elemento integrante del derecho humano a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, no se señala así en la Constitución Política del Perú de 1993, a pesar que en la Constitución de 1979 si figuraba como un derecho fundamental de la familia.

Por tanto, se requiere aprobar una reforma constitucional en el Perú para que se reconozca el "derecho humano a una vivienda digna y adecuada". Asimismo, el "derecho a la vivienda" debería estar inscrito en el "derecho a la ciudad"; es decir, el derecho de los habitantes urbanos a construir, participar, decidir y crear la ciudad.

En la mayoría de países latinoamericanos, la vivienda es un problema, y no solo en el Perú. Se caracteriza por una gran demanda, insuficientes recursos financieros y una escasa capacidad de pago de las familias. Pero también es una demanda social en el Perú que requiere de:

- El diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública de desarrollo urbano sostenible y vivienda 2021-2050, que demanda un nuevo marco normativo específico, recursos humanos y económicos; y la formulación e implementación de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano sostenible y de vivienda;
- La formulación e implementación de un Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales: medios, medios bajos y bajos. Por tamaños de ciudad: metrópolis, ciudades intermedias y menores. Y por regiones naturales: costa, sierra y selva.

REFERENCIAS

ÁLVAREZ DÍAZ, A. **Análisis de las Políticas Públicas**. Madrid: CLAD, 1992.

ARIAS-QUINCOT, L. **La Modernización Autoritaria**. São Paulo: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

BANCO MUNDIAL. **La Formulación de Políticas en la OCDE**: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Washington: Banco Mundial, 2010.

BELAUNDE, F. "¿Qué es una Unidad Vecinal?" **Revista El Arquitecto Peruano**, vol. 98, 1945.

BORJA, J.; CASTELLS M. **Local y Global**: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Barcelona: Ediciones Taurus, 1998.

CALDERÓN, J. "¡Y Llegó el Bicentenario! Ciudad, Clase Social y Vivienda en Lima 1821-2020". **Revista de Sociología**, vol. 30, 2020.

CALDERÓN, J. "El Estado y la Informalidad Urbana. Perú en el Siglo XXI". **Pluriversidad**, vol. 3, 2019.

CALDERÓN, J. **Políticas Públicas de Vivienda en el Perú 1945-2015** (Trabajo de Conclusión de Curso de Especialización Arquitectura, Urbanismo y Artes). Rimac: Universidad Nacional de Ingeniería, 2015.

CALDERÓN, J. **La Ciudad Ilegal en el Perú**. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2005.

CALDERÓN, J.; MAQUET, P. **Las Ideas Urbanas en el Perú 1958-1989**. Lima: Instituto de Desarrollo Urbano, 1990.

CASTELLS, M. **La Cuestión Urbana**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1974.

CASTELLS, M. **Movimientos Sociales Urbanos**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1975.

CASTILLO, R. "Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1946 - 2021: De la Planificación Urbana Normativa a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible". **Revista Paideia XXI**, vol. 11, 2021.

CASTILLO, R. "Hacia una Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú". **Revista Paideia XXI**, vol. 8, 2018.

CASTILLO, R. 2015. **Temario del Conversatorio**: Del Plan Nacional de Vivienda 2011-2015 al Plan Nacional de Vivienda 2015-2021: Nuevos Enfoques e Instrumentos. Lima: Comisión Nacional de Defensa del Hábitat Regional y Urbano y de Descentralización, 2015.

CASTILLO, R. **Exposición Virtual**: Viviendas Seguras y Asequibles. Quito: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador, 2020.

CASTILLO, R.; MENDOZA, E. 1991. "Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda". **Anales del Concurso Nacional de Ideas: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional**. Lima: Instituto Nacional de Investigación, 1991.

CASTRO, M.; RIOFRIO, G. **La Regularización de las Barriadas**: El Caso de Villa El Salvador (Perú). Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1996.

COLLIER, D. **Barriadas y Élites**: de Odría a Velasco. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

CÓRDOVA, A. **El Estado y el Problema de la Vivienda, 1945-2005**: 60 Años de Vivienda en el Perú (Trabajo de Conclusión de Curso de Especialización en Arquitectura, Urbanismo y Artes). Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2007.

DE SOTO, H. *et al*. **El Otro Sendero**: La Revolución Informal. Lima: Editorial El Barranco, 1986.

DEGREGORI, C. *et al*. **Conquistadores de un Nuevo Mundo**: De Invasores a Ciudadanos en San Martín de Porres. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986.

FRIZ-BURGA, J. "La Política Sobre Arrendamiento Urbano en el Perú Contemporáneo". **Revista de Sociología**, vol. 31, 2020.

GRAÑA, J. "Análisis y Soluciones al Problema de la Vivienda en el Perú". **Informes de la Construcción**, vol. 36, n. 362, 1984.

HAYMES, F.; PELÁEZ, E. "La Obra de ENACE, el Epílogo de la Vivienda Social Construida por el Estado". **Limaq**, n. 3, 2017.

HUAPAYA J. **Fernando Belaunde Terry y el Ideario Moderno**: Arquitectura y Urbanismo en el Perú entre 1936 y 1968. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, 2014.

INADUR - Instituto Nacional de Desarrollo Urbano. **Proyecto de Investigación**: Administración y Recursos Institucionales, Legales

y Financieros para el Desarrollo Urbano. Lima: Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, 1984.

LAHERA, E. **Introducción a las Políticas Públicas**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002.

LEFEBVRE, H. **El Marxismo sin Mitos**. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor, 1967.

LUCAS, P. *et al*. "Cuarenta Años del PREVI-LIMA: Algunas Enseñanzas para la Industrialización de la Vivienda de Bajo Coste en Latinoamérica". **Informes de la Construcción**, vol. 64, n. 525, 2012.

MATOS MAR, J. **Desborde Popular y Crisis del Estado**: El Nuevo Rostro de Perú en la Década de 1980. Lima: Ediciones. Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 2020. **La Agenda Perú en la Vivienda Post-Covid**. Lima: MVCS, 2020.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades**. Lima: MVCS, 2015.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos**: Lineamientos de Política 2003-2007. Lima: MVCS, 2003.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Plan Nacional de Vivienda - Vivienda para Todos**: Lineamientos de Política 2006-2015. Lima: MVCS, 2006.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Plan Nacional de Vivienda 2016-2025**: Un Hogar, Una Vivienda. Lima: MVCS, 2016.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Plan Nacional de Vivienda 2018-2030**. Lima: MVCS, 2018.

MVCS - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. **Vivienda y urbanismo**. Lima: MVCS, 2021.

PALACIOS, R. **Historia de la República del Perú 1933-2000**. Lima: Héctor López Martínez, 2005.

PAMPILLON, R. "De la Sustitución de Importaciones a la Crisis Económica de 2002 en América Latina". **Boletín Económico de ICE**, n. 2773, 2003.

PEASE, H.; ROMERO G. **La Política en el Perú del Siglo XX**: Escuela de Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

QUISPE, J. *et al*. "El Problema de la Vivienda en el Perú, Retos y Perspectivas". **Revista INVI**, vol. 20, n. 53, 2005.

ROCHABRÚN, G. "Sociología de la Sociología en el Perú". **La Revista**, n. 5, 1981.

RODRÍGUEZ, M.; TABORDA, A. "Los Procesos de Formación de la Política de Vivienda Social y los Estilos de Gestión". **Revista INVI**, vol. 16, 2001.

RUIZ, D.; CADENAS C. "¿Qué es una Política Pública?" **Revista Jurídica IUS**, [s. n.], 2003.

SÁNCHEZ-LEÓN A.; CALDERÓN, J. **El Laberinto de la Ciudad**: Políticas Urbanas del Estado 1950-1979. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1980.

SANDOVAL, C. **Mecanismos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina**. Lima: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.

SANIN, H. **Capacitación y Fortalecimiento Institucional para Impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Local**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.

SEMINARIO P.; RUIZ M. **Discusión y Alternativas de las Políticas de Vivienda en el Perú 1990-2007**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

SEPÚLVEDA, R. "Política Habitacional Chilena ¿Un Instrumento para abordar la Construcción de un Hábitat Integral?" **Boletín del Instituto de la Vivienda**, vol. 15, n. 41, 2000.

SOFESKA, E. "Relevant Factors in Sustainable Urban Development of Urban Planning Methodology and Implementation of Concepts for Sustainable Planning. Planning Documentation for the Master Plan Skopje 2001-2020". **Procedia Environmental Sciences**, vol. 34, 2016.

TURNER, J. **Nueva Visión del Déficit de Vivienda**. Lima: Centro de Estudios y Formación del Desarrollo, 1969.

TURNER, J. **Vivienda, Todo el Poder para los Usuarios, Hacia la Economía en la Construcción del Entorno**. Lima: Blume Ediciones, 1977.

ZOIDO NARANJO, F. *et al*. 2000. **Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio**. Barcelona: Ariel. 2000.

CAPÍTULO 7

Situación Habitacional de la Población Migrante en Chile: Regiones Y Nacionalidades

SITUACIÓN HABITACIONAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN CHILE: REGIONES Y NACIONALIDADES

Fernando Campos-Medina
Ivan Ojeda-Pereira
Milena Faiguenbaum
Brian Montenegro
Verónica Noguer

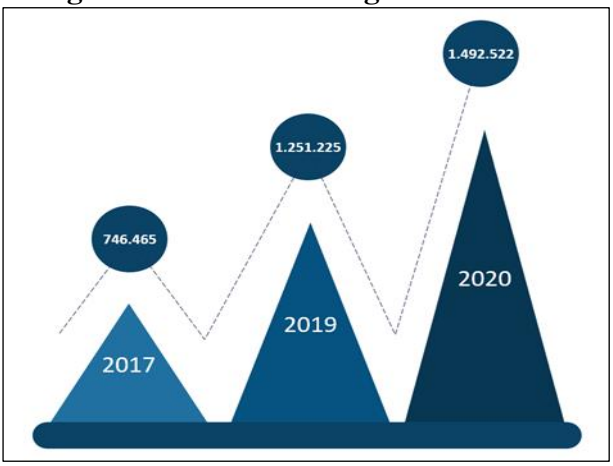
El COVID-19 ha puesto en evidencia la precariedad, vulnerabilidad y exclusión que muchos grupos sociales viven y que permea cada espacio de su vida cotidiana. Si bien estas situaciones resuenan con mayor fuerza en estos tiempos, no podemos desconocer, pese a la sorpresa de algunas autoridades, que ellas nos acompañan durante décadas. El caso más visible hoy es la precariedad del sistema de salud pública, pero también hay otras problemáticas que no son el principal foco para el interés público, el cual ha estado girando entre la crisis sanitaria y la crisis económica. Un tema que ha ido paulatinamente apareciendo en el debate, dice relación con la situación habitacional de los grupos excluidos, quienes no solo habitan viviendas con problemas materiales, sino que también con altos habitan en condiciones de allegamiento y hacinamiento.

Sin embargo, referir a grupos excluidos, de una forma general, puede contribuir a invisibilizar las diferencias y especificidades de diferentes colectivos. Es por esto que el presente capítulo se enfoca en la situación de la población migrante y su condición habitacional. Cabe mencionar que si bien estudiaremos la población migrante como grupo, no buscamos con esto

homogeneizar a dicha población y a medida que avanzamos en los análisis proponemos una mayor diferenciación por nacionalidad de origen para explorar sus problemáticas habitacionales.

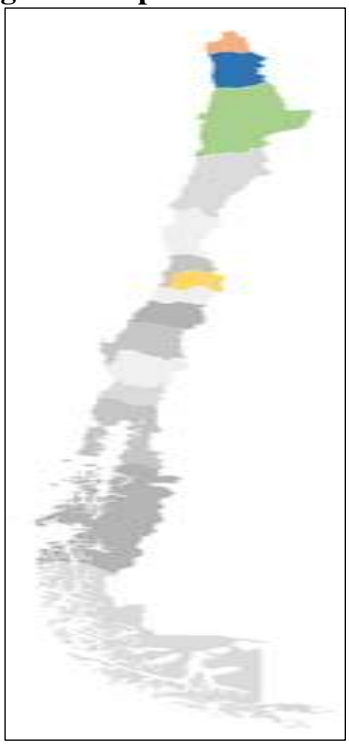
Según datos del último CENSO, hasta el año 2017 residían en Chile 746.465 personas nacidas en el extranjero (INE, 2018). Sin embargo, según los datos de "La Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile" (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN, 2020) para el año 2019 esta cifra ascendería a 1.251.225. Hace algunos días se conoció una nueva estimación construida por el Instituto Nacional de Estadísticas y el Departamento de Extranjería y Migración (2020) en colaboración de la Policía de Investigaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores y Servicio de Registro Civil. Esta estimación menciona que actualmente en Chile residen de manera habitual 1.492.522 personas extranjeras (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2020).

Figura 1 - Población Migrante en Chile



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2 - Regiones con con mayor porcentaje de población migrante respecto al total de la población



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, respecto a la distribución regional de la población migrante, las mayores concentraciones se encuentran en las regiones Metropolitana, Antofagasta, Tarapacá y de Valparaíso. Aquella información podría dar cuenta de dos grandes polos de atracción para la población migrante en Chile, el primero en función de las Metrópolis de la zona central del país -es decir el Gran Santiago y el Gran Valparaíso- y el segundo, relacionado a las regiones mineras del norte del país específicamente las regiones de

Antofagasta y Tarapacá. A pesar de esto, para comprender la distribución regional de la población migrante, también es necesario dar cuenta de la relación entre esa cantidad absoluta de población migrante y la cantidad total de población que reside en cada región. Considerando esto es que las regiones que mayor porcentaje de población migrante poseen respecto al total de población regional son: la Región de Antofagasta (13,7%), La región de Tarapacá (11%), La Región de Arica y Parinacota (8,2%) y finalmente la Región Metropolitana (7%).

El capítulo que se presenta a continuación es una aproximación a las condiciones habitacionales de la población migrante, a partir del análisis de datos por regiones y nacionalidades. Para estudiar dichas condiciones utilizaremos el Déficit Habitacional Cuantitativo (DHCuanti), el cual contribuye a estimar el requerimiento de construcción nuevas viviendas para satisfacer las necesidades habitacionales de una población (MINVU, 2007). En este capítulo utilizaremos el DHCuanti es importante recordar que como indicador este no logra dar cuenta cabal de la complejidad de la situación habitacional. Ahora bien, actualmente el DHCuanti es la herramienta metodológica más usada para el estudio de la calidad habitacional.

La estructura del presente texto se conforma por cuatro apartados. El primer apartado presenta la metodología, en la cual se explica la construcción del Déficit Habitacional Cuantitativo (DHCuanti) y su análisis regional y por nacionalidad. El segundo apartado, es una aproximación a la idea de distribución territorial de la población migrante, vale decir, un análisis de la distribución de las y los extranjeros/as residentes en Chile en las diversas regiones del país, destacando las nacionalidades con mayor presencia en cada una de ellas. En el tercer apartado se avanza hacia una caracterización de la condición habitacional de la población migrante de manera de poder entender mejor la composición del DHCuanti por región y

nacionalidades. Finalmente, en el cuarto apartado se presenta una reflexión a partir de los datos expuestos en los apartados anteriores y se entregan algunas recomendaciones que pueden contribuir al análisis de las condiciones habitacionales de la población migrante.

METODOLOGÍA

Los resultados expuestos en este capítulo fueron elaborados desde un enfoque cuantitativo utilizando la base de datos del Censo abreviado del 2017. Cabe mencionar que la decisión respecto a la utilización de los datos de Censo 2017 se sustenta en su fortaleza de representatividad a nivel poblacional. Sin embargo, también es necesario asumir como limitación que estos datos ya poseen un desfase con respecto a las cifras actuales especialmente para la población migrante que en los años posteriores al Censo ha tenido un aumento exponencial.

En base a estos datos, se construyó el Déficit Habitacional Cuantitativo (DHCuanti) de la población migrante utilizando la metodología propuesta por el Ministerio de la Vivienda (MINVU 2020). Tal como se mencionó en el capítulo "Acceso a la vivienda para la población migrante: elementos introductorios" (Campos-Medina, Ojeda-Pereira, Faiguenbaum y Noguer, 2023), el déficit habitacional es un índice que mide el requerimiento de nuevas viviendas ya sea por calidad de las viviendas, por allegamiento y/o por hacinamiento. A continuación, se detallará cómo se construye cada indicador según MINVU (2020):

- Viviendas Irrecuperables (V.I.): se consideran irrecuperables aquellas viviendas que cumplieran con el criterio de que su tipo fuera irrecuperable (mediagua, mejora, rancho o choza, vivienda móvil u

otro tipo de vivienda particular) y que la materialidad de sus muros también fuera irrecuperable (hechos de lata, cartón o plástico);

- Allegados Externamente (A.E): se consideraron allegados externos a aquellos hogares que comparten vivienda con un hogar receptor. Para realizar aquella diferencia se comprende como hogares a aquellos núcleos familiares con presupuestos alimenticios independientes;
- Núcleos Allegados, Hacinados y Económicamente Independientes (A.I): se consideraron allegados internos aquellos núcleos de parientes o no parientes que compartieran hogar con un núcleo principal y que, potencialmente, pudieran constituir un hogar económicamente independiente;
- La suma simple de estas categorías entrega el Déficit Habitacional Cuantitativo;
- DHCuanti = VI + AE + AI.

Para el desarrollo del presente boletín, en primer lugar se seleccionaron las diez nacionalidades con mayor presencia en el país, las cuáles se especifican a continuación:

Tabla 1 - Nacionalidades con mayor presencia en Chile

1. Chile	6. Colombia
2. Perú	7. Venezuela
3. Argentina	8. Haití
4. Bolivia	9. República Dominicana
5. Ecuador	10. Cuba

Fuente: Elaboración propia.

Luego, en un segundo análisis, se calculó el DHCuanti en cada una de las regiones del país. A partir de esto, se seleccionaron las regiones en las cuales la población migrante con DHCuanti representa un 20% o más del total de la población con DHCuanti en cada región. Teniendo seleccionadas estas cuatro regiones, se identificaron aquellas nacionalidades con mayores niveles de DHCuanti en cada una de ellas. Finalmente, se calculó la composición del DHCuanti en las regiones cruzándose por las nacionalidades seleccionadas en los análisis anteriores. A través de este último cálculo se busca conocer el déficit habitacional de manera desagregada en sus tres componentes y observar la posible preponderancia de alguno de estos componentes en diferentes grupos nacionales.

Fue a través de estos cálculos y sus posteriores análisis que nos resulta posible describir las particularidades territoriales y también nacionales del DHCuanti, lo que es una aproximación plausible a las condiciones habitacionales de la población migrante en diferentes contextos socio-territoriales, regiones y nacionalidades que generan mayor preocupación en cuanto a los requerimientos de vivienda, así como también identificar los componentes con mayor preponderancia.

TERRITORIALIDAD Y POBLACIÓN MIGRANTE

Para aproximarnos al estudio de las condiciones habitacionales de la población migrante, proponemos un primer nivel de análisis a partir de la distribución espacial de las familias y personas extranjeras con altos índices de déficit habitacional. Este análisis nos va permitir situar, a grosso modo, la problemática habitacional en la escala regional. Posteriormente, nos enfocaremos en aquellas regiones que presenten una mayor concentración de problemas habitacionales en las familias migrantes.

Tabla 2 - Población migrante a nivel regional y déficit habitacional cuantitativo por regiones de la población migrante

REGIONES	TOTAL POBLACIÓN REGIONAL	TOTAL POBLACIÓN MIGRANTE REGIONAL	%POBLACIÓN MIGRANTE RESPECTO POBLACIÓN REGIONAL	% DHCuanti POBLACIÓN MIGRANTE RESPECTO DHCuanti TOTAL
15	220.254	18.015	8,2%	23,38%
1	319.289	43.646	13,7%	30,84%
2	571.446	62.663	11,0%	33,15%
3	282.268	8.798	3,1%	8,21%
4	739.977	14.741	2,0%	3,99%
5	1.765.261	40.166	2,3%	4,42%
RM	6.962.102	486.568	7,0%	20,68%
6	893.155	13.242	1,5%	3,31%
7	1.020.162	10.780	1,1%	2,08%
8	1.531.365	12.144	0,8%	1,15%
9	929.307	10.674	1,1%	1,21%
14	371.518	3.768	1,0%	0,93%
10	807.046	10.034	1,2%	1,20%
11	98.427	2.083	2,1%	2,72%
12	160.220	4.714	2,9%	4,72%

Fuente: (INE, 2018).

En la Tabla 1 se puede observar que aquellas regiones con mayor peso relativo de población migrantes son las del extremo norte del país, así como también, la Región Metropolitana, es decir: Tarapacá (R1) con un 13,7%, Antofagasta (R2) con un 11%, Arica y Parinacota (R15) teniendo un 8,2% y la Región Metropolitana (RM) con un 7% de población migrante respecto del total.

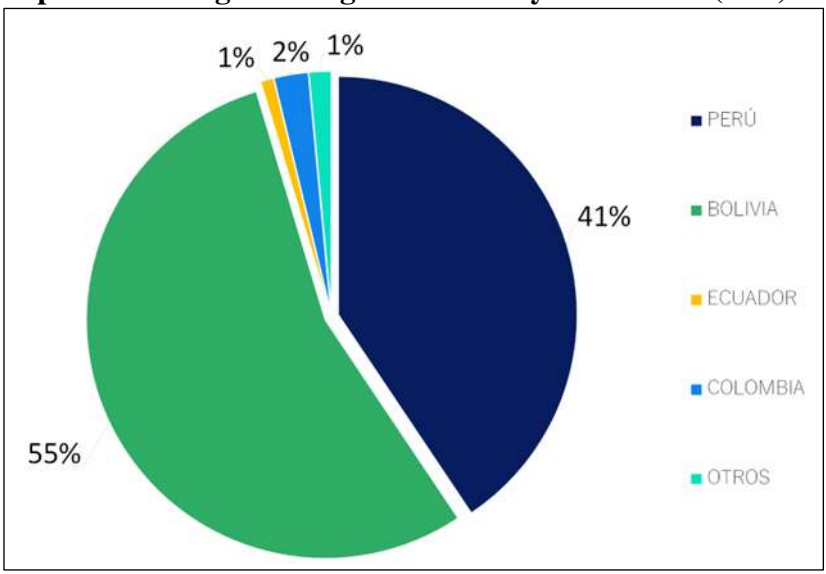
Si nos detenemos a analizar aquellas regiones que tienen un mayor peso relativo de población migrante se observa que en ellas el DHCuanti también muestra los mayores niveles. En este sentido en la Región de Antofagasta (R2) un 33,15% del DHCuanti regional corresponden a familias migrantes. Para el caso de Tarapacá (R1) esta cifra corresponde a un 30,84%, en la región de Arica y Parinacota un 23,38% (R15) y la Región Metropolitana (RM) un 20,68%. Lo que llama la atención en este análisis es que en cada una de estas regiones el DHCuanti que representa a las familias migrantes es, aproximadamente, tres veces mayor al peso relativo de dicha población en la composición demográfica regional. Esto es relevante porque indica que la población migrante es mucho más propensa a encontrarse en esta situación que lo que se esperaría sólo por causa de su peso poblacional.

A partir de las observaciones anteriores se seleccionaron cuatro regiones para proseguir con los análisis en este capítulo. Estas regiones cumplen con el criterio de que el DHCuanti calculado para la población migrante es mayor o igual al 20% de DHCuanti total de la región. Adicionalmente, en estas cuatro regiones la población migrante representa más de un 7% de la población regional total. Ambas condiciones en conjunto nos señalan la, desafortunada, intersección de mayor población migrante -relativa- con peores condiciones habitacionales.

Ahora bien, para profundizar estos análisis se presenta los gráficos 1, 2, 3 y 4 donde se pueden observar las nacionalidades

migrantes que componen aquel DHCuanti en las regiones seleccionadas.

Gráfico 1 - Déficit habitacional población migrante región de Arica y Parinacota (R15)

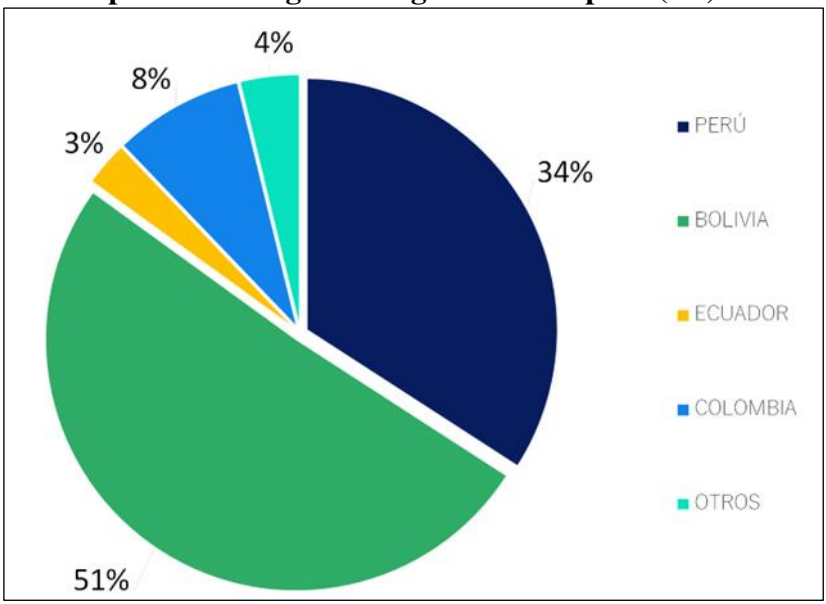


Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

Respecto a la Región de Arica y Parinacota (R15) las cuatro nacionalidades con mayor presencia en el DHCuanti son la población boliviana con 1.139 hogares equivalente a un 55% del DHCuanti de la población migrante. Posteriormente, le sigue la población peruana con 845 hogares, lo que representa un 41%. La tercera nacionalidad migrante con más DHCuanti es la colombiana con 48 hogares siendo 2%. Estas tres nacionalidades en conjunto suman el 98% de déficit habitacional de la región.

La Región de Tarapacá (R1) presenta un panorama muy similar, dado que son las mismas tres nacionalidades las que explican el 93% del DHCuanti y en el mismo orden de pesos relativos (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Déficit habitacional población migrante región de Tarapacá (R1)

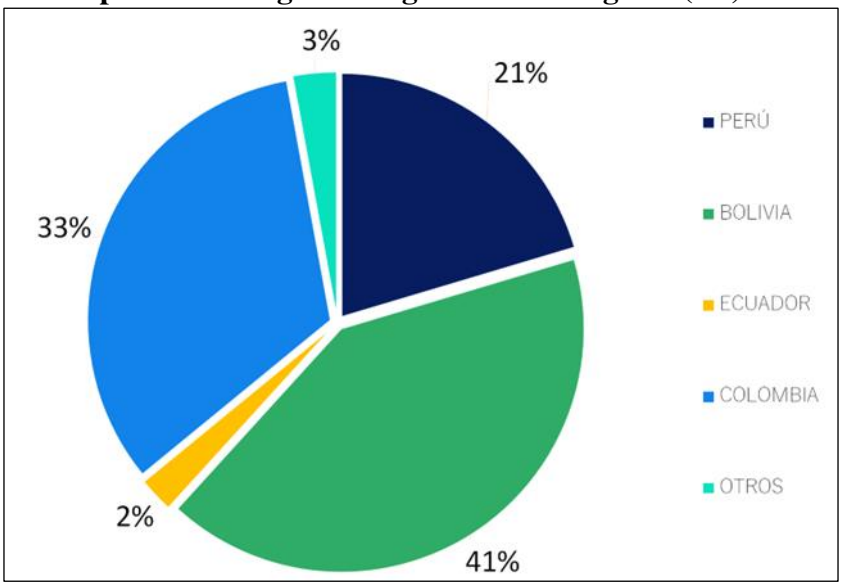


Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

En la región de Antofagasta (R2) continúa la tendencia de población boliviana a ser la nacionalidad con mayor porcentaje de DHCuanti a nivel regional con un 41% de población, lo que se traduce en 2.912 hogares. Lo que se observa distinto a las dos regiones anteriores, es que Colombia aparece como la segunda nacionalidad con mayor porcentaje de DHCuanti regional 33%,

mientras que Perú ocupa el tercer lugar con un 21%. Estas nacionalidades componen el 94% del DHCuanti de la población migrante en la región.

Gráfico 3 - Déficit habitacional población migrante región de Antofagasta (R2)

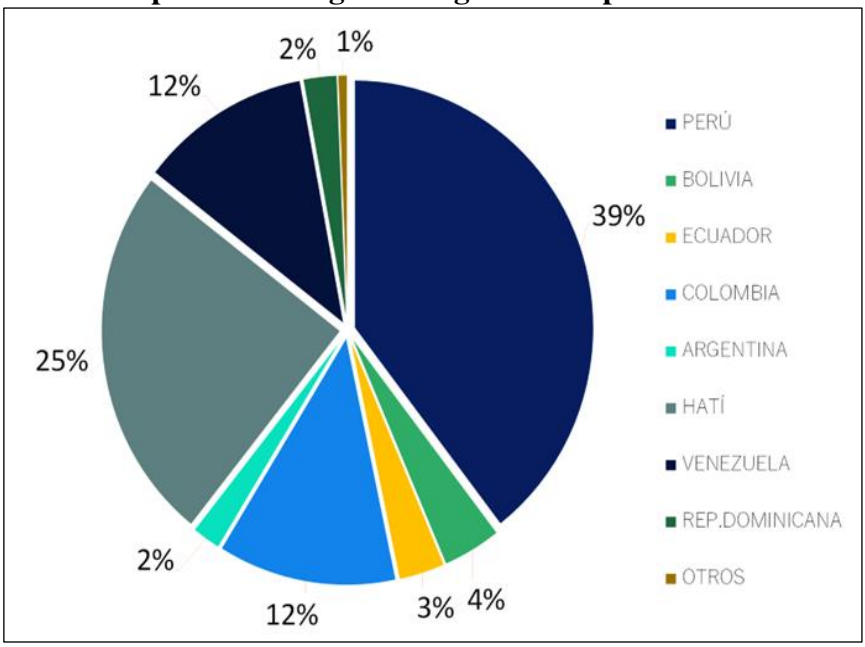


Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

Así las Regiones 15, 1 y 2 no han evidenciado grandes variaciones respecto a las nacionalidades que componen el DHCuanti de la población migrante, donde la población boliviana, peruana y colombiana explican más del 90% de este indicador.

Sin embargo, si observamos la Región Metropolitana, la cual concentra el 65,3% de la población migrante del país, el panorama cambia (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Déficit habitacional población migrante región metropolitana



Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

Aquí, la población peruana es la nacionalidad con mayor incidencia en el DHCuanti de la población migrante con 12.500 hogares con jefatura de hogar de dicha nacionalidad en condición de déficit habitacional. Esta cifra representa un 39% del DHCuanti de la población migrante regional. En el segundo lugar aparece Haití con 7.815 casos, es decir un 25% del déficit habitacional de la población migrante regional. A estas nacionalidades le siguen Colombia con 3.823 hogares con DHCuanti (12%), Venezuela con 3.666 hogares (12%), Bolivia con 1.255 (4%), Ecuador con 993 hogares con DHCuanti (3%), Argentina con 619 (2%) y República Dominicana con 724 hogares con DHCuanti lo que representa un 2%

Estas ocho nacionalidades componen el 99% del Déficit Habitacional Cuantitativo de la población migrante en la Región Metropolitana.

En este apartado se expuso la distribución regional, así como las nacionalidades que componen el DHCuanti de la población migrante. En en este sentido, se identificó que la regiones de Arica y Parinacota (R15), Tarapacá (R1), Antofagasta (R2) y Metropolitana (RM) concentran la mayor proporción relativa de población migrante y adicionalmente, son estas regiones en que el DHCuanti de la población migrante representa una mayor parte del total. Posteriormente, se identificaron las nacionalidades que explican mayormente las cifras de DHCuanti. Bolivia, Perú y Colombia son las nacionalidades con mayor DHCuanti en las regiones del norte (15, 1 y 2). En la Región Metropolitana por otro lado, predomina Perú, Haití, Colombia, Venezuela y Bolivia.

Es fundamental observar que la Región Metropolitana concentra a un número importante de personas de otras nacionalidades, las que no participan, en ningún caso del déficit habitacional. Esta situación es una evidencia más para apoyar la tesis de una racialización de la población migrante excluida permite sostener la distinción entre “inmigrantes” y “extranjeras/os” (TIJOUX, 2016).

En la siguiente sección pasaremos a analizar los componentes del DHCuanti en las regiones y nacionalidades seleccionadas. Esto permitirá analizar la condición habitacional de la población migrante en función de la contribución a cada uno de los indicadores que conforman el DHCuanti.

CONDICIONES HABITACIONALES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE POR REGIÓN Y NACIONALIDAD

En el presente apartado se analizarán los componentes del DHCuanti en las regiones de Arica y Parinacota (R15), Tarapacá (R1), Antofagasta (R2) y Metropolitana (RM), limitandonos a las tres nacionalidades que explican, en cada caso, más del 90% de los hogares con DHCuanti en las regiones del norte y las seis que ofrecen lo mismo para la Región Metropolitana.

En la Tabla 3 se presenta una aproximación general a la distribución de los componentes específicos del DHCuanti en la población migrante.

Tabla 3 - Déficit habitacional migrante en Chile con sus componentes

Componentes del DHCuanti	Viviendas Irrecuperables	Allegamiento Externo	Allegamiento Interno	TOTAL
Total DHCuanti	158.050	140.231	92.786	391.067
Total DHCuanti familias migrantes	12.023	25.815	12.336	50.174
% componentes DHCuanti familias migrantes	23,9%	51,5%	24,6%	100%
Porcentaje DHCuanti familias migrantes respecto al DHCuanti total (%)	7,61%	18,41%	13,30%	12,83%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

La población migrante representa un 4,35% de la población total que vive en Chile (INE, 2018). Sin embargo, un 12,83% del DHCuanti nacional refiere a hogares con jefatura de hogar migrante. Junto con esto, llama la atención de la Tabla 3 que más del 50% del DHCuanti de familias migrantes es por Allegamiento Externo, el cual representa un 18,41% del allegamiento externo nacional. En cuanto a las Viviendas Irrecuperables y Allegamiento Interno, se puede decir que aportan de manera bastante similar al DHCuanti de familias migrantes (23,9% y 24,6% respectivamente).

Tal como se mencionó en el apartado "Metodología", se consideraron allegados externos a los hogares con presupuestos alimenticios independientes que comparten vivienda con un hogar receptor. Esta situación podría ser problemático para las familias, ya que puede ser un factor que intercede en el desarrollo de una vida familiar plena y autónoma.

Ahora bien, si realizamos un análisis de los componentes del DHCuanti en las regiones seleccionadas, nos podemos preguntar si se mantendrán exactamente los resultados de la Tabla 3. Nuestra propuesta es que no se mantiene y esto se debe a que cada región posee situaciones internas específicas que configuran un DHCuanti distinto en cuanto a sus componentes. Ahora bien, la tendencia que se genere en cada región nos entregará importantes pistas sobre la condición habitacional de las familias migrantes. Para esto, se presenta la tabla 4, en la que se puede observar el DHCuanti y sus tres componentes para las familias migrantes que residen en las regiones 15, 1, 2 y RM.

En la Tabla 4 se expone que en las regiones de Arica y Parinacota (R15), Tarapacá (R1) y Antofagasta (R2) la suma de Viviendas Irrecuperables y Allegamiento Externo constituyen más del 85% del DHCuanti de la población migrante. No obstante, a esto, también existen algunas especificidades por cada región. En la Región de Arica y Parinacota (R15) las Viviendas Irrecuperables son

casi tres veces el allegamiento externo mientras que en las Regiones de Tarapacá (R1) y Antofagasta (R2) la proporción de estos dos componentes se equiparan (43% aproximadamente).

Tabla 4 - Déficit habitacional cuantitativo por región y componentes

Región	DHCuanti para familias migrantes	Viviendas Irrecuperables (%)	Allegamiento Externo (%)	Allegamiento Interno (%)	Total DHCuanti familias migrantes en la Región (%)	% de familias migrantes con DHCuanti respecto DHCuanti total en la región
15	2081	69,2%	22,7%	8,1%	100%	23,38%
1	4221	43,1%	43,4%	13,5%	100%	30,84%
2	7038	46,4%	42,3%	11,3%	100%	33,15%
RM	31635	11,8%	57,6%	30,6%	100%	20,68%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

La Región Metropolitana (RM) da cuenta de un panorama totalmente diferente al observado en las regiones seleccionadas del Norte de Chile, de hecho, aquí el Allegamiento Externo y el Allegamiento Interno suman más del 85% del DHCuanti de la población migrante, y la diferencia entre ambos es de un 27%, siendo el componente más relevante el allegamiento externo con un 57%. Esto significa que en la Región Metropolitana el DHCuanti más que referir a condiciones constructivas de las viviendas, se constituye por

hogares que comparten una vivienda y que poseen presupuestos alimentarios independientes.

A continuación, se presentan tablas por región. Ellas dan cuenta de los principales componentes de las nacionalidades que más inciden al DHCuanti de población migrante en las cuatro regiones seleccionadas.

Tabla 5 - Componentes del déficit habitacional y nacionalidades en la región de Arica y Parinacota (R15)

COMPONENTE DHCuanti (%)	Viviendas Irrecuperables	Allegamiento Externo	Allegamiento Interno	TOTAL
Bolivia	73,8%	18,2%	8%	100%
Perú	67,7%	24,1%	8,2%	100%
Colombia	22,9%	64,6%	12,5%	100%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

En la región de Arica y Parinacota (R15) se observa que para el caso de Bolivia y Perú los valores de Viviendas Irrecuperables sumado al de Allegamiento Externo representa más del 90% del total del DHCuanti, predominando en ambos casos las Viviendas Irrecuperables. En el caso de la población colombiana se observa que la proporción de allegamiento externo es considerablemente mayor que en el caso de la población boliviana y peruana.

Tabla 6 - Componentes del déficit habitacional y nacionalidades en la región de Tarapacá (R1)

COMPONENTE DHCuanti (%)	Viviendas Irrecuperables	Allegamiento Externo	Allegamiento Interno	TOTAL
Bolivia	45,9%	41,8%	12,3%	100%
Perú	43,1%	42,2%	14,7%	100%
Colombia	39,4%	59,3%	14,4%	100%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

En la Región de Tarapacá (R1) la población de nacionalidad boliviana y peruana poseen una cantidad de Viviendas Irrecuperables y de Allegamiento Interno equiparada sobre el 40% y que en conjunto superan el 85% del DHCuanti. El caso de la población colombiana replica lo que ocurre en la región de Arica y Parinacota (R15), vale decir, un número muy alto y superior al de las otras dos variables en Allegamiento Externo. Sin embargo, en esta región el porcentaje del déficit que corresponde a Vivienda Irrecuperable aumenta y se acerca al 40%. Es interesante que el Allegamiento Interno presenta valores mucho menores a los otros dos componentes.

Tabla 7 - Componentes del déficit habitacional y nacionalidades en la región de Antofagasta (R2)

COMPONENTE DHCuanti (%)	Viviendas Irrecuperables	Allegamiento externo	Allegamiento interno	TOTAL
Bolivia	46,9%	40,6%	12,5%	100%
Colombia	43,4%	46,5%	10,1%	100%
Perú	52,3%	36,2%	11,5%	100%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

En la región de Antofagasta (R2) el DHCuanti de Bolivia, Colombia y Perú se comporta de manera similar. Las variables Vivienda Irrecuperable y Allegamiento Externo explican cerca del 90% del déficit y entre ambos presentan menores diferencias, si se los compara con lo que ocurre en las otras dos regiones analizadas. Ahora bien, el caso de la población peruana es es algo distinto predominando la vivienda irrecuperable como su forma más característica de DHCuanti.

En las regiones anteriores, las nacionalidades boliviana, peruana y colombiana determinaban entre el 94% y el 98% del DHCuanti de población migrante. Para el caso de la Región Metropolitana (RM) esto cambia y se necesita referir a seis nacionalidades para explicar el 90% del DHCuanti, que son Perú, Haití, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador (Tabla 8).

Tabla 8 - Componentes del déficit habitacional y nacionalidades en la región metropolitana (RM)

COMPONENTE DHCuanti (%)	Viviendas Irrecuperables	Allegamiento Externo	Allegamiento Interno	TOTAL
Perú	13,4%	58,5%	28,1%	100%
Haití	12,9%	55,7%	31,4%	100%
Colombia	10,3%	56,7%	33,1%	100%
Venezuela	2,2%	55,2%	42,6%	100%
Bolivia	16,6%	59,7%	23,7%	100%
Ecuador	10,8%	57,6%	31,6%	100%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Censo (INE, 2017).

En la Región Metropolitana (RM) se observa un panorama algo diferente al de las regiones anteriores, ya que aquí en las seis nacionalidades seleccionadas las Viviendas Irrecuperables tienen una participación menor, si se las compara con los otros dos componentes. Por otro lado, el Allegamiento Externo supera el 50% en las seis nacionalidades y es el componente de DHCuanti más significativo en la región.

A pesar del bajo porcentaje de Viviendas Irrecuperables, destaca que las nacionalidades boliviana, haitiana y peruana son las que poseen mayor cantidad de casos. Por el contrario, la población venezolana presenta la más baja representación en Viviendas Irrecuperables (2,2%), mientras que posee el porcentaje más alto de Allegamiento Interno (42,6%).

Síntesis DHCuanti a nivel regional regional

En las regiones del norte (15, 1 y 2) hay más Viviendas Irrecuperables que en la Región Metropolitana y menor Allegamiento Externo. Una posible explicación a esto es que existe una mayor propensión a construir viviendas de manera irregular en la zona norte tanto por las condiciones climáticas como por la baja disponibilidad de suelo. En la Región Metropolitana, por el contrario, la Vivienda Irrecuperable es el indicador más bajo. Esto puede significar que está siendo subrepresentado, por ejemplo, porque a nivel de las mediciones, ciertas tipologías de vivienda con condiciones muy bajas de habitabilidad pueden ser catalogadas como recuperables. En ambos casos -regiones del norte y RM- el Allegamiento Interno es un indicador con baja participación en el DHCuanti. Esto puede tener su explicación en que para este indicador interviene un factor económico en su cálculo, lo que no ocurre en los otros dos indicadores.

Síntesis de DHCuanti nivel de nacionalidades

Con respecto a las nacionalidades, en las regiones del norte, tres nacionalidades explican más del 90% del DHCuanti y estas son: Bolivia, Perú y Colombia, siendo la nacionalidad boliviana la preponderante.

Al observar el comportamiento de los tres indicadores del DHCuanti, la población peruana y boliviana presentan un patrón común y diferente al que exhibe la población colombiana. En esta última, predomina el Allegamiento Externo, cosa que no sucede para la población boliviana y peruana donde predomina la Vivienda Irrecuperable. Una posible explicación la podemos encontrar en el ciclo migratorio, donde la población peruana y boliviana, al llevar más tiempo de residencia en Chile, puede generar formas de habitabilidad basadas en familias nucleares aún cuando sea en viviendas irrecuperables. No así, la población colombiana que pareciera tener una forma de vida basada en cohabitación de familias y hogares en una misma vivienda en la zona norte del país.

En la Región Metropolitana se observa un gran nivel de allegamiento externo en todas las nacionalidades consideradas (Peruana, Haitiana, Colombiana, Venezolana, Boliviana y Ecuatoriana), el que supera el 55% del DHCuanti. Ahora, un elemento adicional a destacar es la baja representación que tienen la población venezolana en el indicador Vivienda Irrecuperable (2%) y su mayor participación en Allegamiento Interno (42%). El otro caso relevante de observar es el de la población boliviana y peruana que siguen el patrón contrario al de la venezolana. La población boliviana participa con un 16% y la peruana con un 13% en el indicador de Viviendas Irrecuperable a diferencia del resto de las nacionalidades que se encuentran bordeando el 10%. De igual manera, su Allegamiento Interno es sólo de 23% y 28% que contrasta

con el resto de las nacionalidades que supera el 30%. Una posible explicación se encuentra, nuevamente, el ciclo de migración donde las poblaciones peruanas y bolivianas al ser migraciones más antiguas habitan Viviendas Irrecuperables pero con niveles de cohabitación menor. A diferencia de lo que ocurre en la zona norte, no se puede olvidar que el indicador de Allegamiento Interno está vinculado a independencia económica lo que impide ver, aisladamente, el comportamiento del hacinamiento y allegamiento.

CONCLUSIÓN

La reflexión sobre el acceso a la vivienda digna para la población migrante es un fenómeno complejo que abre múltiples interrogantes para la política pública. Ahora bien, la limitación de acceso a una vivienda de calidad para la población migrante, tanto por parte de los programas estatales como por los mecanismos de mercado, requiere ser complementado con un análisis más detallado a nivel regional y respecto de las diferentes nacionalidades en sus diferentes ciclos de migración.

En este sentido, proponemos algunas orientaciones a partir de los datos analizados: Primero, en las regiones del norte del país es fundamental abordar el excesivo nivel de Viviendas Irrecuperables en que vive tanto la población migrante como la población nacional excluida. Esto quiere decir que es importante la generación de soluciones habitacionales formales de calidad y con menores barreras de acceso. A nivel de la Región Metropolitana el bajo nivel de familias en situaciones de Vivienda Irrecuperable puede estar mediada por problemas metodológicos de registro de ciertas tipologías de vivienda que si bien no califican en esta condición presentan variados problemas de sanidad. Esto indica la necesidad de iniciar un proceso real para “recuperar” materialmente

mediante renovaciones, las viviendas que el DHCuanti cataloga como "recuperables".

Segundo, el alto nivel de Allegamiento Externo en la Región Metropolitana y su relevancia en la zona norte supone, por un lado, oferta de viviendas transitorias para familias y grupos de migración más reciente así como también, el reconocimiento de la cohabitación como posibilidad de habitabilidad para viviendas antiguas que pueden ser mejoradas o rehabilitadas.

Tercero, el DHCuanti resulta un indicador ineficaz para observar Allegamiento Interno y el hacinamiento. Esto supone la necesidad de complementar esta información aislando los diferentes niveles de hacinamiento como una variable específica. Esto hace especial sentido en la coyuntura actual, donde se ha relevado el tema del hacinamiento como una variable central en el contagio producto del COVID-19. Sin embargo, no podemos dejar de notar que la gran mayoría de los estudios de habitabilidad de la población migrante han utilizado la georeferenciación del DHCuanti, subvalorando este indicador.

Según lo expuesto en este capítulo es posible sostener que a nivel habitacional existe evidencia suficiente para sostener la hipótesis sobre la existencia de población migrante marginada. Si bien las nacionalidades definidas por las investigaciones sobre población migrante marginada y racializada son 7 (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Haití, República Dominicana), a nivel habitacional aparecen seis de ellas explicando más del 90% del DHCuanti dado que República Dominicana, por su baja tasa de partición queda excluida. De esta manera, nuevamente, la raza y las condiciones socioeconómicas se cruzan, no tan solo para explicar la falta de acceso de la población migrante a la política de vivienda del Estado y al Mercado formal, sino también para indicarnos quienes viven en condiciones habitacionales más precarias y en la actual crisis sanitaria, más vulnerables.

REFERENCIAS

CAMPOS-MEDINA, F. *et al*. "Acceso a la vivienda para la población migrante: elementos introductorios. **Red Transdisciplinar de Estudios del Racismo y las Migraciones Contemporáneas**, n. 4, 2023.

INE.; DEM - Instituto Nacional de Estadísticas.; **Departamento de Extranjería y Migración**. Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019. Santiago: INE, 2020. Disponible en: <www.ine.gob.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

INE - **Instituto Nacional de Estadísticas. Características de la inmigración internacional en Chile**, Censo 2017. Santiago: INE, 2018. Disponible en: <www.ine.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

INE - Instituto Nacional de Estadísticas. **Síntesis de resultados CENSO 2017**. Santiago: INE, 2018. Disponible en: <www.ine.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

INE - Instituto Nacional de Estadísticas. **Según estimaciones, la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019**. Santiago: INE, 2020. Disponible en: <www.ine.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

MINVU - Ministerio de la Vivienda y Urbanism. **Metodología de cálculo al Déficit Habitacional Cuantitativo ajustada al Censo 2017**. Santiago: MINVU, 2020. Disponible en: <www.minvu.gob.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. **Medición del déficit habitacional**: Guía práctica para calcular requerimientos

cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal. Santiago: MINVU, 2007.

TIJOUX, M. E. **Racismo en Chile: la piel como marca de la inmigración**. Santiago: Editorial Universitaria de Chile, 2016.

CAPÍTULO 8

Deportes, Barrios y Políticas Públicas: El Caso Chileno

DEPORTES, BARRIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO CHILENO[4]

Bernardo Guerrero Jiménez

Alexander Pérez Mora

Los dos primeros integrantes de la tríada "barrios, políticas públicas y deporte" son los menos conocidos a la hora de pensar, planificar y ejecutar políticas públicas. El barrio radicado en la llamada sociedad civil, a través de los clubes deportivos, tuvo por función la promoción de los deportes. Su autonomía respecto del Estado fue uno de sus bienes más preciados al mismo tiempo que sus demandas contra él en busca de recursos, su otra cara.

Intentamos ver cómo las ciencias sociales siguen en deuda con los estudios del deporte y sobre todo con el barrio, su sostén. Cuando se trata de los deportes, además se reducen estos a la práctica del fútbol y, sobre todo, del fútbol profesional. Poco se sabe, además, de las características y el funcionamiento de los clubes deportivos. Pareciera darse por sentado su funcionamiento. Urge el desarrollo de estudios que den cuenta de sus procesos de constitución, de la elaboración de sus imaginarios, de la estructuración del poder a su interior y de sus estrategias de alianzas (CABELLO, 2016).

Lo mismo acontece con la realidad barrial. A pesar de una larga tradición de estudios que es posible fechar en los realizados por la Escuela de Chicago, el barrio sigue siendo un territorio escasamente estudiado, y menos aún, cuando se estudian las

[4] Uma versión prévia de este capítulo ha sido publicada en: GUERRERO JIMÉNEZ, B.; PÉREZ MORA, A. "Deportes, barrios y políticas públicas: el caso chileno" *Enfoques*, vol. 33, n. 2, 2021.

relaciones entre barrios y clubes deportivos. En Argentina los estudios sobre los barrios de Gravano (2003) son los más elocuentes.

Una posible hipótesis de interpretación sobre lo anterior tiene que ver con la arremetida neoliberal en América Latina, con sus aliadas dictaduras militares, las cuales socavaron, vía represión y consumismo, entre otros factores, el tejido social de la sociedad civil, atomizando y desarmando las redes sociales de los barrios populares. Además, la preocupación de las ciencias sociales por el territorio barrial o, mejor dicho, el mundo poblacional, importó siempre y cuando este demandara al Estado, o sea, en cuanto movimiento social que presionara al Estado para la consecución de viviendas, entre otros.

El deporte no calificó como tema de investigación; fue de alguna manera naturalizado o bien reducido a prácticas espontáneas, como si para su práctica bastara exclusivamente un balón o una pelota.

Queremos ver cómo la política pública en Chile, sobre todo la deportiva, carece de elementos de base en su construcción, al ignorar al barrio como el territorio en donde se asientan y reproducen los clubes deportivos y, en consecuencia, las prácticas deportivas.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEPORTE EN AMÉRICA LATINA

En nuestro continente, para abordar la relación entre el Estado y el deporte, necesariamente se debe reflexionar sobre cómo los Estados nacionales han abordado las complejidades de estos actores sociales, en sus roles como agentes socializadores, pero también como estructuras integradoras que aportan para cohesionar las comunidades y sociedades. Tal vez este rol es más

incomprendido por la sociedad política. Para el Estado, el deporte solo fue usado por décadas como un instrumento de socialización que permitía introducir en la enseñanza de los individuos los principios de la modernidad, tales como el orden, la nación, la higiene y la salubridad, entre otros valores.

Entender el deporte como un mecanismo de socialización es, sin duda, una de las continuidades más evidentes que poseen las políticas públicas deportivas de la región. Así queda demostrado en los casos de países como Argentina, Chile o Brasil, en los cuales se utilizó a las escuelas como dispositivos socializadores y de manera especial se instrumentalizó la enseñanza del deporte con el único interés de poder disciplinar a la población. Se logró mantener un orden social a pesar de las profundas desigualdades que existen en los países de la región.

Por otro lado, el rol de integración social que posee el deporte barrial es el elemento más claro de discontinuidad que presentan las políticas públicas de los países analizados. Por un lado, nos encontramos con los casos de Argentina y Brasil, donde se impulsaron políticas públicas deportivas (en adelante PPD), que cumplieran ambos roles y, por otro, están los países que implementaron las PPD menos inclusivas, que solo se enfocaron en el rol socializador y la alta competencia.

En la región, a lo largo de las últimas décadas del siglo xx, se evidenciaron, también, profundas rupturas, como ya hemos mencionado, y que guardan relación en el cómo se diseñaron e implementaron las PPD. A partir de la década de los 60, se originó una disputa ideológica entre una concepción de política pública deportiva, enfocada en la comunidad, lo social y el Estado, y otra centrada en el individuo, su disciplinamiento y el mercado.

Esta confrontación generó grandes diferencias en cuanto a su diseño y a la implementación de las PPD en el continente. Algunos

países apostaron por dar un rol central al Estado y concebir el deporte desde una dimensión social. Otros se inclinaron por fomentar el mercado, la competencia y el individuo para desarrollar el deporte.

Estas visiones se enfrentaron y compitieron entre sí, por décadas, para saber cuál era la más eficiente y eficaz. En este contexto, los Estados latinoamericanos fueron suscribiendo a una u otra concepción de forma no metódica, es decir, en algunos períodos de tiempo han diseñado e implementado PPD liberales y en otros períodos, en cambio, han desarrollado políticas más desarrollistas, con un apoyo activo del Estado.

Esta actitud de no generar un modelo propio, reflexionado a partir de las necesidades particulares de cada población, es tal vez la más profunda ruptura o diferencia que poseen los distintos Estados en el desarrollo de PPD. Algunos países como Argentina o Brasil han tenido PPD con varios elementos de continuidad, más allá del modelo de desarrollo implementado. Un ejemplo de lo anterior es que estos países apostaron por potenciar el deporte en su dimensión social como elemento central de las PPD.

En cambio, países como Chile o Perú han diseñado PPD que financian la oferta deportiva generada desde el mercado y no apuntan a desarrollar el deporte desde la demanda o de aquellos actores sociales que son parte del tejido social.

Toda PPD, en la actualidad, posee como objetivo fomentar el proceso de sociabilización, de cohesión social, de salud pública y de alta competencia en las sociedades. El dilema que poseen los gobiernos es saber cómo lograr estos objetivos. ¿Se debe financiar la oferta o la demanda? Esa es la gran pregunta. Para poder ejemplificar este dilema, pondremos como ejemplo el caso de Argentina y Chile.

Para el caso de Argentina, la PPD se basa en el Decreto 382/1992 que estipula lo siguiente:

> el deporte es un medio idóneo para acceder a nuevos estamentos de salud y educación, siendo asimismo uno de los más valiosos elementos de apoyo para la formación del hombre y su conciencia social, permitiendo canalizar su sentimiento de participación y comunicación (LEVORATTI, 2017).

Este extracto fue redactado bajo la dirección de Fernando "Pato" Galmarini, secretario de Deportes de la nación durante el gobierno de Carlos Menem, quien escribió el libro Deporte, política y cambio (1992), donde se expresa claramente la continuidad de la PPD argentina, política en la cual se acuña el concepto de deporte social. Este concepto se introdujo durante el primer gobierno de Perón, en 1947 (LEVORATTI, 2017), en el libro, donde se indica "que la gente participa de maneras diversas en el deporte, lo protagoniza, representa un espacio donde cada individuo se suma al 'equipo'; indica una práctica en que jugar, cuidar el cuerpo y estar juntos constituye la meta" (LEVORATTI, 2017).

Con deporte social nos referimos a fenómenos generados desde la propia comunidad, que expresan la

necesidad de integración social, "de pertenencia a un grupo, de reconocimiento de una identidad cultural" (LEVORATTI, 2017). En este modelo de PPD, se apuesta a desarrollar el deporte desde las bases, financiando la demanda, es decir, se fomentan las instituciones o actores que están en la base de la sociedad para desde ahí potenciar las demás estructuras medias, como, por ejemplo, las competiciones barriales o universitarias y posteriormente fomentar la alta competencia.

En cambio, la política pública deportiva en Chile no tuvo una continuidad. Se pasó de una manera traumática de una concepción social del deporte, que poseía el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), expresada en el Plan Nacional del Desarrollo del

Deporte y la Recreación del Quinquenio (1972-76), que sostenía que el deporte se basaba "en el rol político que se le asignaba a la recreación como 'actividad inmersa en la dinámica social" (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA, 2005), a una caracterizada por la presencia subsidiaria del Estado.

De vuelta en democracia, en el año 1989, se desarrolla en Chile una PPD basada en la modernización de la gestión pública, política implementada por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), quien en su plan de gobierno planteó "una modernización del Estado", la cual consistía en buscar soluciones en la incorporación del sector privado a las políticas deportivas (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA, 2005).

En resumen, la PPD chilena financia mayoritariamente la oferta, con lo cual confunde, que la eficacia y la eficiencia de una política pública, tiene que ver con los resultados y no con los procesos. Toda política pública, deportiva o de otra índole, debe tener un sentido, un deber ser, y no solo creer que la gestión es y será la única forma de desarrollar un país. En el estallido social que vivió Chile desde octubre de 2019, el deporte aún no aparece como tema central en la discusión. Y menos aún en la discusión sobre el lugar que debe ocupar en la nueva constitución.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEPORTE EN CHILE

El primer indicio de la aparición del deporte en Chile, como tal, fue en la ciudad de Valparaíso. En él, los ingleses desarrollaban todas las actividades que habían traído desde su tierra natal, como fue el caso "del deporte que practicaban desde sus primeros pasos en los colegios particulares, como, por ejemplo, el MacKay perteneciente a su colonia" (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA,

2005). Los primeros deportes que se comenzaron a practicar en nuestro país fueron el cricket, la cacería a caballo y la hípica. En el Norte Grande de Chile hubo un proceso similar. El boxeo y el fútbol fueron los más populares (GUERRERO, 1992).

Para Eduardo Santa Cruz y Luis Santa Cruz, el deporte se introdujo bajo un cierto patrón: "Primero los extranjeros, luego los aristócratas y más tarde las clases populares" (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA, 2005). Luego y de forma muy desfasada, el Estado se hace cargo de este fenómeno.

De hecho, las primeras iniciativas del Estado respecto a la institucionalización de las prácticas deportivas "fue la creación del Instituto de Educación Física de la Universidad de Chile, en 1906" (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA, 2005). Posteriormente, en 1916, con Juan Luis Sanfuentes como presidente, se promulgó la Ley n.° 3087 que hacía referencia a la "creación de campos de ejercicios escolares, juegos atléticos o gimnásticos y otro tipo de actividades de esparcimientos en las que no se permitiera el uso de bebidas alcohólicas". Esta ley permitió combatir de mejor forma el alcoholismo por medio de la enseñanza (CONTRERAS, GUIDOTTI, SILVA, 2005).

EL DEPORTE AMATEUR: AUTONOMIA BARRIAL

Como se ha visto, el Estado tardó mucho tiempo en diseñar y aplicar políticas públicas. Y esto es más evidente en el caso del Norte Grande. Muchas de las iniciativas para fomentar los deportes provinieron de la sociedad civil: establecimientos comerciales, ferrocarriles e instituciones financieras y, en forma paralela, por la actividad al interior de los barrios y de las colonias de extranjeros.

El deporte amateur, a pesar de la complejidad del término, ya que mucho se habla de profesionalismo disfrazado, constituyó hasta buena parte del siglo XX un ejemplo de autonomía. Esta se basó en el celo con que defendió su identidad. Lejos de la Iglesia y del Estado supo, en base a sus capitales anidados en el barrio (familias y amigos), sostener y reproducir su discurso. Ello no implicaba no dialogar con los aparatos del Estado, sobre todo los municipales, a través de un clientelismo abierto o moderado, pero nunca perdiendo de vista esa vieja pero actual expresión: "Aquí no se habla de política ni de religión".

Lo cierto es que la mayoría de los deportes que se movían en el ambiente del amateurismo no necesitaron políticas públicas ni apoyo del Estado para desplegar sus capitales deportivos. No lo necesitaron, ya que existían capitales sociales y deportivos instalados y democráticamente reproducidos. Hasta el golpe de Estado de 1973, los clubes amateurs y los barrios que los cobijaron gozaron de una envidiable buena salud; una integración, en la que costaba saber dónde empezaba uno y donde finalizaba el otro. En muchos de los casos, el club deportivo era la simbolización del barrio.

En este ambiente predictadura, repetimos, no había prácticamente políticas públicas sobre el deporte. Sencillamente, no se necesitaban. Aun así, se creó en 1948 la Dirección General de Deportes y Recreación (Digeder). Sin embargo, el impacto que esta tuvo sobre el desarrollo del deporte no ha sido suficientemente analizado, pero todo indica que en algunas regiones su influencia fue relativa. Hay que recordar el carácter extremadamente centralista del país. En 2001, cambia de nombre y se denomina en primera instancia Chile Deportes. Actualmente, se llama Instituto Nacional del Deporte. Esta institucionalidad se basa en la siguiente idea: "La experiencia internacional nos demuestra que una política del deporte eficiente y eficaz posibilita la disminución de los niveles de

morbilidad, aumenta el ahorro social en salud e incrementa la productividad de nuestra economía" (BNC, 2001). Como se advertirá, no hay ninguna consideración por la dimensión de capital social y cultural, o una dimensión de asociatividad, ni nada que se le parezca. Y sí hay fuerte énfasis en las consecuencias sobre la productividad.

Poseer una política del deporte, bajo tales principios, es lo que ha animado al aparato estatal a dotar a nuestro país de una institucionalidad deportiva, pero siempre desde los intereses del Estado: disminución de enfermedades, ideal de vida sana, entre otros, lo que a veces llega a confundir deportes con recreación.

Durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) y bajo la consigna de la construcción de una sociedad mejor, alentada por los éxitos deportivos de los países socialistas, la idea era emular de una u otra manera el modelo deportivo de dichos países.

A pesar de esta debilidad estructural del Estado, el presidente Salvador Allende, en el ámbito deportivo, desplegó a profesionales por todo el país. Los cubanos tuvieron un rol protagónico, aunque por la brevedad del gobierno de la Unidad Popular sus frutos no se vieron. Deportistas de aquí viajaron a Cuba a conocer la experiencia. Los profesores cubanos se desplazaban por todo el país asesorando en temas deportivos a profesores y alumnos de la región.

Producto de una larga tradición de asociacionismo deportivo que iba de la mano y en paralelo con la tradición sindical, la actividad deportiva estructurada en clubes, asociaciones y federaciones movilizó a gran parte del país.

La vitalidad del asociacionismo deportivo y la credibilidad que estas estructuras tenían en la sociedad civil y en el Estado explican en buena medida el porqué de la gran convocatoria deportiva. Sus dirigentes, una arista del deporte poco estudiada y a la vez invisibilizada, contribuyeron a potenciar aún más esta

actividad., la actividad deportiva estructura en clubes, asociaciones y federaciones y en paralelo con la sindical

PLAN MASIVO DE EDUCACIÓN FÍSICA EN IQUIQUE: UNA EXPERIENCIA DESDE EL MUNICIPIO

Gran parte del deporte en el Norte Grande y en Chile se levantó sobre la estructura del barrio, debido esencialmente al abandono desde el Estado, que se materializó en no diseñar sus políticas públicas a partir de los actores sociales pertenecientes a la estructura media de la sociedad, por ejemplo, los clubes deportivos, las asociaciones deportivas de distinta índole, los sindicatos, los gremios, el club social o los centros de madres.

En este territorio, el club deportivo convivía sin problemas con la escuela, sin renunciar a su identidad. Era una relación de apoyo mutuo. Inspirado en el modelo cubano de masificación del deporte, el entonces alcalde Jorge Soria Quiroga implementó el llamado Plan Masivo de Educación Física, el cual tenía como idea masificar, pero ahora bajo una política sistemática, los deportes.

El argumento era bueno tomando en cuenta dos consideraciones: (a) la existencia de una tradición sintetizada en la expresión "Tierra de Campeones" y (b) la existencia de un clima (en Iquique nunca llueve) que hacía posible tener actividades deportivas durante todo el año, con una temperatura promedio de dieciocho grados.

Este plan, de acuerdo con la experiencia de la Asociación Deportiva Escolar Primaria (ADEP), se basó en la estrecha relación existente entre clubes de barrio y escuela, dos instancias que se combinaban con aciertos y que mantenían sus autonomías. No hay, lamentablemente, documentos que dejen constancia de dicho plan,

empero sí encontramos algunos testimonios de quienes participaron. Uno de ellos dice que, en forma coloquial, se "tenía mucho de masivo, y poco de plan" aludiendo con ello a la espontaneidad, escasa planificación y menos evaluación de ese plan. Juan Hume, profesor de educación física, participó activamente en esas actividades: "Se hacía deporte todo el día, en la jornada de la mañana se estudiaba y en la tarde se hacían todos los deportes". Eran asesorados por un equipo de médicos y de nutricionistas, entre otros profesionales. El golpe de Estado cortó de raíz esta experiencia. Los cubanos debieron huir de la ciudad.

EL GOLPE DE ESTADO DE 1973

La dictadura militar de Pinochet (1973-1989) desarticuló gran parte del tejido social. El miedo, el terror y la persecución significó que el entramado social comunitario se atomizara. Las así llamadas estructuras intermedias perdieron su eficacia material y simbólica (GUERRERO, 1998). Los clubes deportivos no estuvieron exentos de esas consecuencias. Muchos de los dirigentes fueron perseguidos o exiliados. En el interior de los barrios se instaló el miedo y la desconfianza. La recomposición fue lenta. La dirigencia, antes de asumir, debía pasar por el filtro

de los servicios de inteligencia. Un club en Iquique debió dar miles de explicaciones por su nombre. Fiel a la época en que los clubes copiaban el nombre de clubes exitosos, como River Plate, Flamengo, entre otros, hubo uno que se bautizó como Dínamo, en alusión a los cuadros de la antigua Unión Soviética. Debieron negar ese origen y afirmar que el nombre se debía al mecanismo que usaban las bicicletas para iluminar sus faroles. Y así. Pero hay situaciones más trágicas como la que se narra en el libro de cuentos de Daimo Sánchez (2017), la de un basquetbolista convertido en

torturador de uno de sus rivales. Un club que llevaba el nombre de un dirigente comunista, el Eloy Ramírez, debió cambiar su denominación por Concepción.

La dictadura militar retoma en el ámbito deportivo los ideales de las prácticas deportivas de comienzos del siglo xx, en la que el argumento de la mejora de la raza se lograba, entre otros, por el ejercicio deportivo. No es casual que en esos años se reeditara el libro de Nicolás Palacios, La raza chilena. No se hablaba de raza, pero la idea estaba subyacente.

VOLVER A LA DEMOCRACIA

La vuelta a la democracia significó que el deporte empezara a tener un rol más relevante y central, al menos en lo discursivo. Se discutió largamente una Ley del Deporte, la cual fue promulgada bajo la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006). En el año 2001, se creó Chile Deportes y el Instituto Nacional del Deporte (IND).

Se abren concursos de proyectos para apoyar la actividad deportiva. Los clubes ahora deben generar una capacidad de la que carecían: elaborar, gestionar y rendir proyectos. Muchos de ellos no logran acceder a estas capacidades. Otros quedan en listas negras por no rendir adecuadamente los recursos económicos entregados. En el fondo, por una parte, se enfrenta una burocracia estatal que no conoce las singularidades de los clubes deportivos, y por otro, estos últimos no logran comprender la lógica del Estado y de su órgano contralor, la Contraloría.

La creación, en 2013, del Ministerio del Deporte, se plantea como una solución. Se piensa, y con justa razón, que ahí deben surgir las políticas públicas deportivas. No obstante, y a la fecha, las PPD, al parecer, no existen. Se sigue pensando en el deporte como si fuera

mera recreación y no como instancia de creación de capitales sociales, deportivos, de identidad y solidaridad. A pesar de que la actividad deportiva se desarrolla a través de una institucionalidad deportiva, en este caso el club deportivo, no se pone la mirada en este y menos se invierten recursos para mejor su funcionamiento. Se continúa sin entender la importancia del deporte en tanto fenómeno social:

La sociedad contemporánea se reproduce no sólo mediante procesos económicos y políticos, sino que también, lo hace por medio de la interacción de las estructuras legales, las organizaciones sociales, las instituciones de la comunicación y las formas

culturales, todas las cuales tienen un grado significativo de autonomía (COHEN, ARATO, 2005).

CONCLUSIÓN

Barrios, clubes deportivos y políticas deportivas no logran cuajar en un triángulo perfecto. Se parecen más a la figura de un rompecabezas que precisa de un buen armador. Y ese debe ser el Estado a través de sus organismos competentes.

A ello hay que sumar el hecho de que, producto de las políticas neoliberales, la sociedad se ha ido despolitizando, lo que ha provocado que a veces las relaciones entre barrios y clubes se quiebren. Además, debido al crecimiento de las ciudades, mucha población oriunda de ciertos barrios ha tenido que emigrar a otros sectores, y ha perdido con ello sus vínculos históricos y de cercanía con esas estructuras.

Sin embargo, esa articulación debe contar con algunas salvedades no menores. Una de ellas es conocer y valorar las lógicas que hacen posible la vida del barrio y de los clubes allí arraigados.

Una ciudad democrática e inclusiva supone la existencia de espacios públicos y deportivos y, por cierto, de la presencia de instituciones deportivas que operen como productores de sociabilidades, de proyección y, sobre todo, de contención a las conductas como la drogadicción y la delincuencia, entre otras.

El estallido social de octubre de 2019 significó, entre otros factores, que gran parte de la sociedad chilena saliera a las calles a expresar su descontento. El mundo del deporte también hizo oír su voz. Hoy, en pleno desarrollo de la Convención Constitucional, en los futuros temas para considerar, el deporte no aparee en la agenda constitucional.

REFERENCIAS

BNC - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Historia de la Ley N.º 19.712: Ley del Deporte”. **Portal Electrónico de la BNC** [2001]. Disponible en: <www.bnc.cl>. Disponible en: 23/12/2022.

CABELLO, C., “Fortalecimiento del lazo social a través de la práctica deportiva: estudio de caso del club deportes Cordillera Basketball. El deporte de base como un espacio de oposición al proyecto homogeneizador y globalizador del deporte”. **Anales del I Seminario de la Red Chilena de Estudios Sociales del Deporte**. Santiago: Universidad Católica de la Santísima Concepción, 2016.

COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CONTRERAS, M. C.; GUIDOTTI, R. Z.; SILVA, L. S. **Gobierno y política deportiva en Chile**: “la fallida y caótica relación entre

Estado y deporte a lo largo de la historia social chilena". Santiago: Universidad de Chile, 2005.

GUERRERO, B. **El libro de los campeones**: deporte e identidad cultural en Iquique. Iquique: Centro de Investigación de la Realidad del Norte, 1992.

GUERRERO, B. **Hasta que el cuerpo aguante**: la dinámica sociocultural del consumo de drogas. Iquique: Universidad Arturo Prat, 1998.

LEVORATTI, A. "El deporte en el Estado nacional: continuidades y rupturas (Argentina, 1989-2015)". **Materiales para la Historia del Deporte**, vol. 15, 2017.

CAPÍTULO 9

De la Dispersión a la Centralización de las Políticas Públicas en el Campo Mexicano

DE LA DISPERSIÓN A LA CENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMPO MEXICANO

Julio Baca del Moral

Venancio Cuevas-Reyes

Pilar Barradas-Miranda

Analizar la implementación de dos políticas públicas para el sector rural en el nuevo sexenio comparándolo con lo que sucedía en años previos y con ello identificar si la nueva definición de políticas sigue las etapas del ciclo de políticas públicas. De 2017 a 2019 se realizó un estudio en 24 comunidades de 6 estados del sur y sureste del país. Los resultados reflejan la dispersión de recursos en más de 100 programas de distintas instancias y políticas públicas para el desarrollo rural; pero, en las comunidades de estudio, los beneficiarios declararon que solo recibían de dos a tres de ellos. En el nuevo sexenio se ha mostrado una desinformación sobre el acceso a los programas, continúa la falta de atención a todas las comunidades. Además, no se percibe un diseño y planeación de políticas diferenciadas que impacten en el fomento productivo; se continúa y profundiza en políticas de transferencias y fomento social. Por tanto, es necesario un seguimiento puntual y el impulso de la participación comunitaria en los nuevos programas y políticas del presente gobierno. Hasta el momento y pese a las buenas intenciones de los responsables, continúa más de lo mismo en la definición e implementación de políticas públicas para el campo.

Durante las últimas tres décadas el gobierno ha puesto mayor énfasis en el apoyo a la agricultura de exportación y menos a la pequeña agricultura familiar. Los precios subsidiados de alimentos importados y la ineficacia en la aplicación de políticas públicas que

pretenden atender a las pequeñas unidades de producción familiar sin considerar la enorme heterogeneidad de su conformación, sus prácticas productivas y su entorno natural y socio cultural, han dejado en la pobreza a más de 3 millones de productores. A esto se suman las políticas económicas de corte neoliberal y los programas agroalimentarios burocratizados e inefectivos, presupuestos insuficientes y mal aplicados, bajas inversiones en bienes públicos, debilidad de las instituciones del sector, duplicidades y falta de coordinación entre dependencias, y niveles vergonzosos de corrupción. Estos factores han inhibido el desarrollo del sector, aumentado la pobreza rural, afectando al 20% de la población del país y dejado sin oportunidades a los jóvenes rurales, exponiéndolos a actividades ilícitas y fomentando su emigración (VILLALOBOS, 2018.)

En México, los altos índices de pobreza alimentaria constituyen una problemática persistente. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2016) del total de la población mexicana 43.6% se encuentra en estado de pobreza, es decir 53.4 millones de personas, de las cuales 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema. En cuanto a la dimensión alimentaria de la pobreza CONEVAL (en el mismo estudio) reportó que 20.1% del total de la población, 24.6 millones de personas, se encuentran en carencia por acceso a la alimentación, aun cuando los recursos económicos para el sector rural son amplios. En 2016, en el Programa Especial Concurrente (PEC) los recursos aprobados ascendieron a 352 mil 842 mdp, para el 2018 la cantidad de recursos al campo fue superior a 330 mil mdp, en más de 150 programas desglosados en el PEC. Es decir, la pobreza persiste aun y cuando existió una gran cantidad de gasto para el sector rural, disperso en más de 150 programas.

Esta nueva administración 2018-2024 está realizando lo que denomina una Cuarta Transformación (4T) al eliminar una buena

cantidad de dichos programas y concentrándolos en unos cuantos (PEC, 2019), también concentra la toma de decisiones. En este trabajo se hace un análisis documental de dos programas de la 4T: Produciendo para el Bienestar (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER) y Sembrando Vida (Secretaría del Bienestar, SB). Con ello ubicamos varios aspectos novedosos y loables, pero también viejos problemas en las políticas públicas (PP).

El planteamiento central de esta propuesta es llamar la atención del cambio respecto a una alta dispersión de programas para el campo (más de 150 en 2018) a una concentración de programas y centralización en la toma de decisiones a través de los llamados "super delegados" y Presidencia de la República. Para ello, abordaremos los casos de "Producción para el bienestar" de la SADER y el de "Sembrando Vida" de la SB. Partimos de la propuesta general que debiera seguirse en el diseño y ejecución de las políticas públicas, así como de los resultados y recomendaciones realizadas en un estudio que desarrollamos entre 2017 y 2018. El objetivo el presente estudio consiste en analizar la implementación de dos políticas públicas para el sector rural en el nuevo sexenio comparándolo con lo que sucedía en años previos y con ello identificar si la nueva definición de políticas sigue las etapas del ciclo de políticas públicas.

El trabajo tiene un primer apartado donde se rescatan los aprendizajes y propuestas del estudio sobre agricultura multifuncional y políticas públicas, realizado entre 2017 y 2019, los que se describen con mayr profundidad en: Baca y Cuevas (2018). En un segundo apartado se analizan los programas 2019: "Produciendo para el Bienestar" y "Sembrando Vida". Finalmente, se presentan algunas reflexiones a manera de conclusiones.

UBICACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

La investigación empírica se realizó en seis estados del país que cuentan con pequeña agricultura familiar. La información se obtuvo como parte del proyecto "PESA y CNCH las sinergias para potenciarlas", financiado por Conacyt 01-732. Durante el año 2017 se aplicó una encuesta para caracterizar la agricultura multifuncional familiar en más de 400 unidades de producción de seis entidades del país: Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Con base en el ciclo de las Políticas Públicas (PP) en concordancia con varios autores como Aguilar (1992), Vallés (2000), González (2005), Wastell (2006) y Flores (2013) entre otros; toda política pública ha de contar con al menos cuatro grandes etapas: Diagnóstico, Diseño, Implementación y Evaluación.

En la fase de Diseño o Planeación, es importante iniciar con un diagnóstico que permita conocer la situación y las variables que inciden en la problemática que se intenta resolver o evitar; el diagnóstico se tendría que elaborar a través de experiencias participativas con quienes se pretende sean los sujetos de apoyo, para conocer de primera mano los problemas y las posibles soluciones que se perfilen en la experiencia de quienes se encuentran en dicha situación; se suma a este ejercicio a expertos en la materia para conocer otra perspectiva de la problemática y a las instancias a quienes correspondería la gestión y seguimiento del programa. De manera simultánea se revisan experiencias similares tanto a nivel local como nacional o internacional para establecer parámetros que

coadyuven a visualizar de antemano algunos obstáculos que pudieran presentarse.

Planeación de la Política Pública.- Para la adecuada planeación se requiere en principio establecer objetivos y metas de manera precisa y concreta, definir de manera consistente quienes serán los participantes (sujetos y actores), desde los sujetos de apoyo, hasta los técnicos y servidores públicos en los niveles de decisión, realizando un mapa de actores es posible ubicar de antemano, un diagrama de flujo que sea lo más ágil posible y permita una gestión y aplicación eficiente, en tiempo, forma y calidad.

Diseño. Esta fase debe establecer específicamente la región o regiones donde se ejecutarán las actividades del programa y con ello los esquemas de capacitación que serán indispensables para que todos los participantes comprendan, tanto el alcance como la limitación propia de la política a establecer.

Implementación o Ejecución. En consonancia de lo desarrollado se debe contemplar el logro de las metas planteadas, a través del seguimiento en la ejecución, en los distintos niveles y actores involucrados. Aquí se opera el seguimiento puntual del Plan, se aplican algunos indicadores que se hayan consignado para verificar la ejecución y se documentan los primeros resultados.

Evaluación. A lo largo del proceso es posible evaluar para tener certeza sobre la trayectoria del programa, además al término de la etapa o etapas consideradas en el Plan se pueden evaluar los resultados con base en el nivel de logro para la resolución de la situación problemática y/o la mejoría parcial lograda con el proceso.

Este proceso es continuo, de tal forma que se pueden realizar varias actividades en forma simultánea, mismas que deben quedar documentadas a fin de contar con dichas evidencias para revisar y poder re-establecer cursos de acción.

La política basada en evidencias busca fundamentar su desarrollo a partir de conocimiento generado con un alto grado de rigurosidad. La evidencia puede sustentar el proceso desde la identificación del problema, la formulación, y la implementación de la política. Asimismo, puede determinar el impacto de la política y los ajustes necesarios para mejorar sus resultados y aplicabilidad en distintas poblaciones (GUTIERREZ *et al*., 2016).

RETROSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MUCHO GASTO Y POCO EFECTO

A continuación se presenta información resultado de un proyecto de investigación sobre pequeñas unidades familiares de producción rural financiado por el CONACYT (PDCPN 2015.01.732). Utilizando el enfoque de "diseño de políticas basado en evidencias" propuesto por Davies (2004) y Sutcliffe y Court, (2006); con la perspectiva de las evidencias se ubicaron las principales deficiencias en el diseño, planeación, operación o evaluación de políticas para proponer estrategias integradas enfocadas territorialmente, haciendo sinergia entre PP, que respondan a las demandas locales de pequeños agricultores (menos de 5 has), y les permitan plantearse un desarrollo sustentable con equidad y respeto a su cultura, en seis entidades del país: Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Yucatán y Veracruz. El tamaño de muestra consideró 402 unidades de producción familiar distribuidas en 24 comunidades en los seis estados antes mencionados.

La información fue obtenida mediante encuestas directas a unidades de agricultura familiar multifuncional (UAMF) en 2017, las preguntas se orientaron en los ejes: técnico productivo, socio económico, cultural, ambiental, programas públicos, organizaciones

y género. Las encuestas se realizaron con la aplicación KoBoCollect, "la característica fundamental de esta aplicación es que permite a los usuarios realizar todo el proceso sin necesidad de Internet, desde la elaboración de los formularios para las encuestas, hasta realizarlas. Esto es muy importante cuando se ejecutan dichas encuestas en zonas rurales muy alejadas" (IDG, 2015). La sistematización se efectuó con el programa Qlik que permite el análisis asociativo de los diferentes datos y variables en estudio (BARRADAS, 2018). Además, se tiene acceso instantáneo a los datos, es flexible en el uso y puede actualizarse en tiempo real, cuenta con hojas analíticas y visualizaciones predeterminadas, por lo que se pueden generar gráficos sin requerir capacitación especializada.

Programas de política implementados en unidades de producción familiar

En sexenios anteriores existia una muy amplia oferta de programas en nuestro país, 150 relacionados con la agricultura y la alimentación, cuya responsabilidad correspondia a diferentes instancias gubernamentales. No obstante, en las encuestas aplicadas a 402 unidades de producción familiar, de 24 municipios en seis estados del país, solamente se registró información sobre nueve de ellos, los cuales se enuncian a continuación.

El programa de Empleo Temporal (PET), PROSPERA, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), y el denominado 65 y más, todos ellos operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Otros cuatro programas a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA): el Programa de Seguridad Alimentaria (PESA), Proagro Productivo (antes PROCAMPO), Programa de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF) y Programa de Producción

Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN). Además, por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas se evidenció solamente un programa, el Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROins).

De los nueve programas que efectivamente atendían a las familias rurales, PROSPERA, es el que tenía mayor cobertura; en segundo lugar el PESA, después el PROAGRO, en cuarto lugar "65 y más" y en quinto lugar el PAL. El resto de los programas, PIMAF, PROGAN, PROins, y PET contaban con una cobertura menor.

Como puede apreciarse, los programas que llegaban a los productores de la agricultura multifuncional diversificada en los seis estados eran escasos, dispersos y de índole asistencialista. Esto se evidencia en la limitada cobertura de aquellas iniciativas que podrían incrementar la producción y capitalizar a las familias; es decir, las políticas públicas para este tipo de productores estaban enfocados en mantenerlos en la misma situación de carencia de oportunidades, en contra de promulgar una autogestión y direccionamiento productivo. A nivel estado, el promedio de programas de los cuales recibían apoyo las UAMF era de do, con un mínimo de 1 programa por Unidad y máximo 4. En las comunidades analizaldas en el estado de Veracruz por ejemplo, el máximo de apoyos fue de tres.

Respecto al número de beneficiarios, en la revisión de los programas se identificó que de 792 sujetos de apoyo de los programas públicos (en el entendido de que una unidad de producción puede tener más de un apoyo) cuatro programas de asistencia social eran promovidos por la SEDESOL (65 y más, PAL, PROSPERA y PET), los cuales en forma conjunta alcanzaban una cobertura del 65%, en tanto los programas de fomento productivo impulsados por la SAGARPA apenas alcanzaron el 34.6% de estos productores. Por otro lado, los apoyos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas solo incorporaban al 0.4% de

la población encuestada. Es relevante señalar que el programa PROSPERA era el que contaba con una mayor cobertura de los programas de SEDESOL (50.8%) en las pequeñas unidades de producción de estos seis estados analizados.

En cuanto al PROSPERA, los resultados de los trabajos realizados en 22 comunidades de los 6 estados del sur y sureste que se atendieron en el proyecto mencionado, mostraron que este Programa, de acuerdo a las encuestas y entrevistas efectuadas, no influyó en mejorar los hábitos alimenticios, ni la dieta de los "beneficiarios". Así mismo, se ubicó que en la mayoría de las comunidades los "beneficiarios" o sujetos de apoyo, no siempre eran los más necesitados (pobres) del lugar, en muchos casos las personas en situación de mayor pobreza no llegaban a enterarse del programa, ni de los calendarios de asignación y distribución de los beneficios. En otro caso, como el programa de comedores comunitarios o escolares, no se habilitaron en las localidades de los municipios considerados de alta marginación; y en algunos, los comedores se ubicaron en las cabeceras municipales, no en las comunidades rurales con mayores carencias.

Dos Políticas de la 4T: "Producción para el bienestar" y "Sembrando vida"

A pesar de los distintos apoyos a la agricultura en México, el país es el principal importador mundial de maíz con 16.5 millones de toneladas en 2018, es deficitario en trigo, arroz y frijol, además de ser uno de los principales países importadores de leche en polvo (SADER, 2019). Ante esto, al inicio del sexenio del presidente López Obrador (2018-2024), se emprende la llamada "Cuarta transformación" o 4T, que implica reformas estructurales de las políticas hacia el campo para atender a la población más

desprotegida y olvidada. También se propusieron cambios en la estructura y funcionamiento de la SAGARPA, ahora SADER, y de sus políticas, así como la ejecución de nuevos programas.

Estos nuevos programas se encuentran con la encrucijada que se puede enunciarse en la siguiente pregunta: "¿Vino nuevo en viejos odres?", es decir, programas de transformación con los "viejos técnicos para la asistencia y asesoría", "con los anteriores esquemas financieros", "con las viejas tecnologías", "con los deteriorados canales de mercado y coyotaje", con la participación de los viejos "líderes" políticos o "sociales", "con la vieja visión sectorial de las políticas públicas" etc. (BACA *et al.,* 2019).

A continuación se analiza la informaicón disponible para dos programas del nuevo sexenio: producción para el bienestar y sembrando vida.

Producción para el Bienestar

Dentro de los programas estratégicos de la SADER se ubica Producción para el bienestar, se define como autosuficiencia alimentaria y coordinación de programas, pretende ser integral ya que se conjuga con otros de esta misma Secretaría como: Crédito a la palabra, Precios de Garantía, Programa Nacional de Fertilizantes, e incluso el de Crédito ganadero. Su objetivo es lograr la autosuficiencia alimentaria en maíz, frijol, arroz, trigo panificable, leche, productos cárnicos y pescado; a través de apoyar a pequeños y medianos productores.

Este programa situado en la Subsecretaría de Autosuficiencia Alimentaria plantea entre otros lineamientos: a) incorporar predios que cultiven maíz y frijol en productores ya identificados en 2018 y que además se ubiquen en localidades marginadas y con población

indígena, b) establecer esquemas de capacitación y acompañamiento técnico, entre otros.

De lo anterior es posible señalar que varios de los planteamientos sobre agricultura familiar multifuncional y PP, descritos en el estudio realizado por Baca *et al*. (2019), se encuentran reflejados en esta propuesta de Producción para el bienestar: eliminar varios de los programas repetidos, reducir las reglas de operación, que sean sencillas y fáciles de entender para los beneficiarios, que se atienda en forma prioritaria a las familias con mayor índice de pobreza y marginación, incluidos los grupos indígenas; que los programas apunten a la integralidad y a la instrumentación de cadenas productivas, que agreguen valor y atiendan desde la producción hasta el consumo, incluyendo la parte financiera y de organización.

No obstante, aún existen más dudas que certezas en este programa, algunas de las preguntas que surgen para visualizar su efectividad y eficacia de aplicación en UAMF son: ¿Quién y de qué forma se está levantando el censo de productores?, ¿La entrega de los apoyos será verificable?, ¿En tiempo y forma?, ¿Los beneficiarios tendrán la capacidad bancaria para ejercerlos?, ¿Qué sucedería si los beneficiarios incumplen con sus compromisos? En cuanto a los insumos: ¿Se tiene la capacidad para la producción y entrega de la semilla requerida?, ¿Qué tipo de semilla se distribuirá: certificada o criolla?; de los fertilizantes: ¿quién los producirá? ¿O se continuarán importando?, ¿Qué tanto se apoyarán los biofertilizantes?, ¿Que hay sobre esta política?; de los pesticidas, ¿qué política hay al respecto? Sobre la asistencia técnica: ¿Se capacitará a los técnicos que ya existen? ¿En qué aspectos?, ¿Quién se hará cargo de esa capacitación?, ¿se contratarán de forma individual o en equipos?, ¿En agencias de desarrollo rural o equivalentes?, ¿Serán técnicos locales?, es decir, con ubicación en los municipios que trabajarán. ¿Cuánto tiempo trabajarán en

gabinete y en campo?, ¿Contarán con apoyo de técnicos comunitarios?, ¿quién y cómo seleccionarán y capacitarán a esos técnicos comunitarios?

Avances en Campo

La SADER, publicó en septiembre de 2019, una convocatoria para "Servicios de Extensionismo en el Territorio de un CADER" de tipo agrícola, pecuario y ciencias sociales, el proceso de selección aún no concluía para el 1 de octubre 2019 y, además, no se conocia cuándo iniciarán los trabajos, ni los lineamientos.

Como parte del proyecto realizado en los seis estados antes mencionados se tuvo una segunda obtención de información durante el periodo abril a septiembre del 2019, en esta etapa se realizaron un total de 105 entrevistas semi estructuradas a los productores (de 3 a 5 de cada comunidad), con los que se trabajó en el proyecto de 2017-2018, se investigó sobre la información que tenían de los Programas "Produciendo para el bienestar" y "Sembrando Vida": su acceso y aplicación (o reglas de operación), si habían sido encuestados y eran parte del padrón correspondiente y, si ya habían recibido las tarjetas y beneficios de los mismos. El 48% de los entrevistados manifestó que solo conocía los programas por la publicidad en la radio o la televisión, que no habían recibido aún visitas para empadronarlos y mucho menos su tarjeta o beneficios; y no sabían cómo y dónde acceder a este programa. Otro 25 % informó que había acudió al CADER u oficina del DDR a pedir información y que solo les habían dado folletos informativos y que tuvieran paciencia que ya los irían a encuestar y recibir las instrucciones de cómo acceder a este y otros programas. Y, menos del 30% informó que sí conocían el programa y que ya los habían encuestado e inscritos en el padrón, pero aún no recibían su tarjeta o beneficios. Como se puede observar, al mes de

septiembre de 2019, en los productores entrevistados (menos de 5 has) en varios municipios de Chiapas, Oaxaca, SLP, Quintana Roo. Veracruz y Yucatán, existía una gran desinformación respecto al programa.

Sembrando vida

Sobre este emblemático y estratégico programa de la 4T dirigido en especial a los estados del Sur-sureste, los lineamientos generales señalan:

> el Programa atenderá a los sujetos agrarios que se encuentren en mayor situación de pobreza, ubicados en zonas con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos, a fin de lograr una mejoría de ingresos igual o superior a la línea de bienestar rural mediante el establecimiento de sistemas agroforestales en sus parcelas. Asimismo, el Programa impulsará la participación efectiva de mujeres y hombres con la intención de contribuir a cerrar brechas de desigualdad por género y etnia en el acceso a los recursos (DOF, 2019).

Los lineamientos: están enfocados a una población objetivo (UAMF con 2.5 ha disponibles), cuentan con criterios de priorización, focalizados a 8 estados (Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán). Asimismo, se dará prioridad a jóvenes en edad productiva, a mujeres campesinas e indígenas, a sujetos agrarios que no participen en otro programa federal con fines similares y a sujetos agrarios con unidades de producción propias.

En el diseño de este programa también se reflejan algunos de los planteamientos ubicados en la segunda parte del estudio realizado en 2017-2018 (Baca et al., 2019), con el enfoque de agricultura familiar multifuncional, como son: la propuesta del Maíz Intercalado con Árboles Frutales (MIAF), la integración, con voz y voto de las mujeres, de la población indígena; el rescate del patrimonio cultural y los conocimientos de los adultos mayores, así como de los sistemas agroecológicos tradicionales. Adicionalmente coincide con la recomendación de disminuir el número de programas y aumentar la calidad del gasto gubernamental en inversiones sólidas y mejor enfocadas, entre otras.

Para mediados del 2019, también se plantean diversos cuestionamientos en la puesta en marcha de este programa, como: ¿Quién y de qué forma se efectúa el censo de productores?, ¿La entrega de los apoyos será verificable en tiempo y forma? ¿Los beneficiarios tendrán la capacidad para ejercerlos?, ¿Los productores estarán en condiciones de modificar sus rutinas para atender los trabajos en los viveros y demás? ¿Se tomará en consideración la experiencia de instituciones de investigación y enseñanza con amplia experiencia en el sistema MIAF? Como el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias -INIFAP-, la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Posgraduados.

En cuanto los insumos: ¿Existe capacidad para producir y entregar la semilla requerida?, ¿qué tipo de semilla se distribuirá: certificada o criolla?; de los fertilizantes: ¿quién los producirá? O ¿Se continuarán importando?, ¿qué tanto se apoyará la elaboración y aplicación de biofertilizantes? ¿Qué política hay respecto a los pesticidas? De la asistencia técnica: ¿Habrá capacitación a los técnicos que ya existen, en qué aspectos y quiénes? Los contratos ¿serán individuales, por equipo, ADR, o similar? ¿Los técnicos serán de las localidades? ¿Cuánto tiempo trabajarán en gabinete y cuánto en campo?, ¿Tendrán apoyo de técnicos comunitarios?, ¿Quién y

cómo seleccionarán y capacitarán a esos técnicos comunitarios? ¿El Programa se efectuará en las condiciones previstas, considerando que los productores tienen otro tipo de rutinas establecidas? etc.

Avances en campo

De las entidades en estudio que se analizaron durante el periodo 2017 a 2019, el programa de sembrando vida solo se ha implementado en parte de Chiapas, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán; en Oaxaca y SLP iniciará hasta 2020; en los municipios y comunidades donde se realizaron las entrevistas no había iniciado formalmente el programa.

Un aspecto relevante a señalar es que, en las entidades donde se registró el inicio del Programa, del total de productores entrevistados, un 50% señaló que debieron desmontar y preparar entre 1 y 1.5 has adicionales a las que venían trabajando de forma anual; ya que para ser sujetos de apoyo se requiere que los predios sumen 2.5 has por productor, lo cual representa una contradicción al trabajar con el MIAF o árboles forestales. Fuera de este aspecto los productores que ya estaban dentro del programa manifestaron su aceptación y beneplácito, también saben que habrá resultados este año como la cosecha de maíz, y otros serán a mediano plazo como los árboles frutales o maderables, además de los beneficios ambientales de retención de humedad y suelo, regeneración del suelo y fauna local.

DISCUSIÓN

Como se dice en el título del trabajo: "*de la dispersión a la concentración de las PP para el campo*", es decir, se está pasando

de la gran dispersión de programas para los pequeños agricultores en el campo a una concentración en sólo siete programas agrupados en la Subsecretaría para la Autosuficiencia Alimentaria de la SADER, que pretenden ser coordinados a su vez en el programa Produciendo para el Bienestar, como esquema emblemático y estratégico de la 4T. Pero lejos de iniciar un proceso de consulta, discusión y planeación de este programa, como lo plantean los teóricos de las PP, nuevamente se recurre a los "expertos" para hacer este trabajo, dejando fuera a la gran mayoría de los futuros "beneficiados". Lo cual se refleja en el desconocimiento que los productores dicen tener sobre este programa, aun cuando ya inició y va avanzado el ciclo agrícola, ni que decir de sus beneficios y asistencia técnica al respecto.

Así mismo, el nombramiento de un "super delegado", que rinde cuentas directamente al Presidente, deja fuera de muchos aspectos tanto a los productores, como a funcionarios locales y estatales, centralizando las decisiones desde el palacio nacional.

Si bien los funcionarios de la SADER y de la Secretaria del Bienestar están constantemente en gira por el país, no es suficiente para resolver un sinnúmero de tareas y problemas cotidianos que se presentan en la operación de los programas.

De tal forma que las políticas públicas basadas en evidencias pueden contribuir a una mayor eficiencia de los programas destinados al sector rural del país, ya que este enfoque "preconiza la necesidad de que los programas sociales, tratamientos, intervenciones, servicios y acciones en general que se apliquen a cualquier contexto, deberían estar avalados por la mejor evidencia científica posible" (BUCHANAN, 2009:45). El enfoque basado en evidencias se debe de construir, tal como lo señala Bracho:

> […] la evidencia no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político.. la evidencia es tal en el preciso momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las políticas públicas (BRACHO, 2010, p. 331).

Las evidencias obtenidas en el trabajo de campo realizado en seis estados con unidades familiares de producción campesina menores a 5 hectáreas nos muestran que la definición de programas de política pública que superen las trabas burocráticas y que desarrollen capacidades e incentiven la producción para un mayor bienestar de las familiares rurales es un tema aún pendiente. De tal forma que como señala Velásquez:

> Las políticas y programas necesitan identificar intervenciones efectivas que tengan base científica, establecer metas y estrategias de expansión de coberturas de estas intervenciones, evaluar las restricciones que impiden que las intervenciones y servicios lleguen a los más vulnerables, analizar el costo de incrementar las coberturas de estas intervenciones, el presupuesto disponible y el presupuesto adicional para expandir las coberturas (VELÁSQUEZ, 2018, p. 371).

CONCLUSIONES

Actualmente en México, aproximadamente la mitad de la población se encuentra en alguna situación de pobreza, a pesar de los

presupuestos de miles de millones de pesos aprobados en los últimos años, y a la existencia de políticas públicas enfocadas para asistencia social y desarrollo productivo del sector rural concertadas en poco de más de 150 programas que, en el discurso, estaban encaminados a la atención de la población vulnerable en el campo pero que en la práctica se operaron menos del 10% de los mismos. De acuerdo al estudio realizado llegaban a las familias, en promedio, únicamente dos y regularmente predominaba el de asistencia; en un entorno económico neoliberal donde se supone que el mercado se encargará de lograr una distribución equitativa; resulta claro, con base en el estudio y los análisis aquí presentados, que las políticas públicas y los programas que hasta hace poco se promovían no debían continuar de la misma manera.

Al parecer tal situación ha sido identificada y se han planteado cambios que en la propuesta se orientan de forma más apropiada para resolver las situaciones de la realidad rural del país, sobre todo en la referida a las pequeñas unidades de producción familiar. Estos nuevos esquemas parecen contener algunos puntos fundamentales que se advirtieron en los resultados del trabajo de investigación, no obstante, es importante continuar el estudio para conocer si en la práctica se tendrán los alcances y resultados esperados y se logre la promoción autogestiva de un verdadero desarrollo de las capacidades productivas, técnicas y organizativas de las familias y con ello la superación de la pobreza y el acceso a mejores niveles de bienestar.

Algunas recomendaciones emanadas del presente estudio son las siguientes: mejorar la coordinación de políticas públicas y de sus programas, reducir el número de programas y fortalecer los que se reestructurarán, sobre todo los dirigidos a pequeños productores, y que el diseño y ejecución considere la planeación participativa comunitaria. Con la 4T observamos, que podría generarse una polarización mayor, no solo por la reestructuración y cambios a nivel

de Secretarías (SAGARPA por SADER, SEDESOL por la Secretaría del Bienestar (SB), sino además por la gran reducción de disposiciones hacia el campo, concentradas alrededor de Producción para el Bienestar y Sembrando Vida y, por la centralización de las decisiones y la ejecución de los recursos.

REFERENCIAS

AGUILAR, V. L. F. **Antología de política pública**. Ciudad de México: Porrúa, 1992.

BACA, M. J.; CUEVAS, R. V. "Desvinculación de las políticas públicas en el campo mexicano". **Andamios Revista de Investigación Social**, vol. 15, n. 38,2018.

BACA, M. J.; CUEVAS. R. V.; BARRADAS, M. P. "Las encrucijadas de las transformaciones de las políticas al campo: ¿Vino nuevo en viejos odres?". **Anales del XII Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales**. Ciudad de México: UNAM, 2019.

BARRADAS, M. P. "Un diagnóstico de género y organizaciones rurales". **Anales de XX Congreso Nacional de Ciencias Agronómicas**. Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo, 2018.

BRACHO, T. "Políticas públicas basadas en la evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación". *En*: MERINO, M.; CEJUDO, G. **Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública**. Ciudad de México: CIDE, 2010.

BUCHANAN, A. "Política y práctica social basada en la evidencia: ¿Una nueva ideología o un imperativo de Derechos Humanos?" **Revista Trabajo Social PUC**, n. 76, 2009.

CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria y generación de capacidades, 2014 - 2015**. Ciudad de México: CONEVAL, 2016.

DAVIES P. "'Is Evidence-based Government Possible?' (¿Es posible un gobierno basado en la evidencia?)". **Coloquio Anual de Campbell Co-operation**. Washington: Pennsylvania State Universit, 2004.

FLORES, C.P. "El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México". **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, vol. 18, n. 56, 2013.

GONZÁLEZ, T. M. "El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina". **Portal Electronico de la Universidad Nacional Autónoma de México** [2005]. Disponible en: <www.juridicas.unam.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

GUTIERREZ, E. L. *et al*. "Uso de la evidencia en políticas y programas de salud aportes del instituto nacional de salud". **Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública**, vol. 33, n. 3, 2016.

SADER - Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. **Programa Produciendo para el Bienestar**. Ciudad de México: SADER, 2019. Disponible en: <www.gob.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

SB - Secretaría del Bienestar. **Programa Sembrando Vida**. Ciudad de México: Secretaría del Bienestar, 2019. Disponible en: <www.gob.mx>. Acceso en: 23/12/2022.

SUTCLIFFE, S.; COURT, J. **Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo**. Londres: ODI, 2006.

VALLES, J. **Ciencia Política**: una introducción. Barcelona: Ariel, 2000.

VELÁSQUEZ, A. "Investigación en políticas y sistemas de salud para la gestión basada en evidencias". **Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica**, vol. 35, n. 3, 2018.

VILLALOBOS, A. V. "Seguridad, soberanía y autosuficiencia alimentaria". **La Jornada del Campo**, n. 129, 2018.

WASTELL, D. G. "Information systems and evidence-based policy in multi-agency networks: The micro-politics of situated innovation". **The Journal of Strategic Information Systems**, vol. 15, n. 3, 2006.

CAPÍTULO 10

Políticas Públicas y Exportaciones de Cacao del Perú (2011-2016)

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EXPORTACIONES DE CACAO DEL PERÚ (2011-2016)[5]

Raúl Armando Cárdenas Guerra

El artículo tiene como objetivo demostrar que las principales políticas públicas en la promoción internacional del cacao contribuyen en la producción, exportación y comercialización. El cacao se ha convertido en un producto no tradicional de mayor demanda en los países importadores del mundo, con una demanda potencial anual insatisfecha; el Estado peruano a través de los gobiernos de turno, a fin de impulsar las inversiones y las exportaciones de los productos de bandera a nivel internacional, han empleado políticas públicas de promoción del cacao como herramientas para generar condiciones de desarrollo nacional.

La exportación del cacao orgánico a nivel mundial sigue incrementándose año tras año, en el caso del cacao peruano se muestra un incremento considerable siendo la tasa de exportación promedio anual de 19,99% (ver Tabla 1).

El *benchmarking* o proceso continuo de evaluar nuestros productos, servicios o practicas contra nuestra competencia o compañías líderes (CAMP, 2006). Permite conocer cómo estamos frente a los demás, a fin de estudiar y replantear lo que estamos haciendo, como lo estamos haciendo y hacia dónde vamos a llegar si continuamos aplicando las mismas políticas.

[5] Una versión previa de este capítulo fue publicada en: GUERRA, R. A. C. "Políticas Públicas y Exportaciones de Cacao del Perú. Periodo 2011-2016". *Revista de Investigación Gestión en el Tercer Milenio*, vol. 22, n. 44, 2019.

Tabla 1 - Tasa de crecimiento anual de las exportaciones peruanas de cacao

Año	Cantidad Exportada	Tasa de Crecimiento
2011	32 997	
2012	41 693	26.35%
2013	45 974	10.27%
2014	64 775	40.89%
2015	74 400	14.86%
2016	80 047	7.59%
Promedio		19.99%

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Internacional Trade Center ITC (2011-2016). Trade MAP. Ginebra, Suiza.

Este artículo de investigación permite evaluar, analizar, comparar, desechar o implementar las políticas públicas al respecto a fin de cambiar nuestra realidad buscando elevar la calidad de vida de miles de agricultores que trabajan cultivando el cacao.

> El análisis de políticas públicas es una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción (DUNN *APUD*THOENIG, 1992).
>
> La evaluación de políticas públicas debe atender conjuntamente a dos vertientes de utilidad: político – democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión), […]. La evaluación de políticas públicas tiene como finalidad

> última, el hecho de mejorar el servicio a la sociedad con una mayor efectividad (eficiencia y eficacia) del sector público, y con ello contribuir al perfeccionamiento de la calidad democrática. (SALAZAR, 2009, p. 26)

Anicama (2008) indica que:

> Es prioritaria la implementación de un programa económico orientado a alcanzar un crecimiento económico lo suficientemente alto y sostenido, que contribuya a reducir el desempleo y la pobreza, conservando bajas tasas de inflación y un nivel importante de reservas internacionales que garanticen la sostenibilidad de las cuentas externas. Siendo las exportaciones el principal factor para que el Perú logre alcanzar el crecimiento sostenido, se deberá ampliar el número de productos y mercados, así como el volumen de las exportaciones tradicionales, como no tradicionales (ANICAMA, 2008, p. 61).

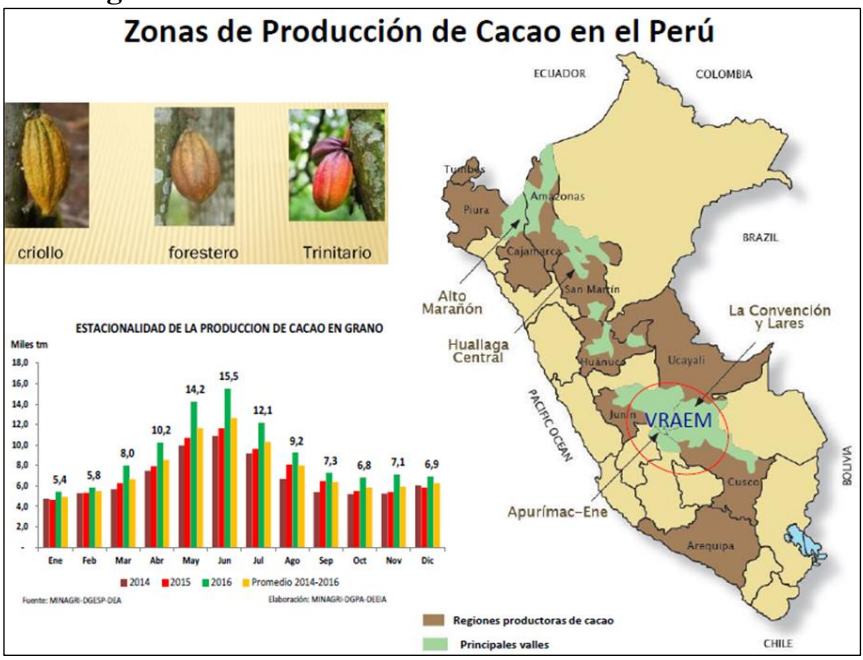
Pomareda (2013), indica que:

> La producción agraria se enfoca en la biodiversidad del Perú, y define al cacao peruano como un producto especial de nuestra biodiversidad, enfatizando que el cacao es un cultivo ancestral en el país, lo cual ha sido cultivado desde la época Pre-Inca, usado en bebidas especiales, indicando además que en el país se cultiva siete clústeres genéticos de los diez que existen a nivel mundial, siendo preferidos para la producción de chocolates por sus aromas sabores y contenidos de azucares naturales, por otro lado expone que el tránsito de lo natural al chocolate debe ser una cadena que genere puesto de trabajo en nuestro país, sin embargo, en la actualidad se sigue exportando el 90%

de la producción al mundo que luego es devuelta en forma de chocolate como por ejemplo los chocolates "Hersey´s" de los Estados Unidos cuya producción es con cacao cien por ciento peruano (p. 90).

La producción del cacao, la realizan pequeños productores, cuyos ingresos son básicos, siendo el promedio de 1.7 hectáreas por familia. El rendimiento promedio es de alrededor de 400 kilos de grano seco por hectárea por año, este rendimiento vario por zonas y la edad de las plantaciones, este rendimiento es similar a los de otros países de Sudamérica. El promedio de ingresos es de USD 1300 por tonelada, más o menos mil dólares anuales, ochenta dólares mensuales de ingresos (POMAREDA, 2013, p. 24).

Figura 1 - Zonas de Producción de Cacao en el Perú



Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

Andina (2017) afirmo que:

> Un chocolate peruano de la marca Shattell, elaborado con el cacao orgánico cultivado por agricultores del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), fue reconocido el mejor del mundo al obtener cinco medallas de oro y el primer premio en el Salón del Chocolate en Londres, Reino Unido. Por otro lado, el Ministerio de Agricultura y Riego, MINAGRI (2016) indica que el Organismo Internacional del Cacao (ICCO) según su Convenio Internacional del Cacao clasifica al Perú como el segundo país productor y exportador de cacao fino después del Ecuador (ANDINA, 2017, p. 05).

Asimismo, Minagri (2012) indica que:

> El cacao peruano ha sido reconocido como Patrimonio Natural de la Nación, creándose el registro nacional de cultivares de cacao peruano, sin embargo, según afirma Pomareda (2013) en el caso de Perú, el 90% se la producción anual se exporta, siendo nuestra contribución al 2014 del 1,39 por ciento. Los Países del África contribuyen con el 90 por ciento, y el resto lo exportan los países sudamericanos y del Caribe (MINAGRI, 2012, p. 25).

Marapi (2015) refiere que:

> Hacia el 2012, la PEA en el Perú ascendía a 15 541 000 de personas de las cuales 24% laboraba en la actividad agropecuarias a nivel nacional, de ese porcentaje el 83% proviene de hogares considerados

> como agricultura familiar, lo que conlleva a una relevancia en la estructura laboral del agro, […]. La mayoría de los ocupados agropecuarios se desempeñaron como conductores de sus parcelas (empleador/patrono o trabajador independiente) y también realizando labores (como trabajadores familiares no remunerados, es un significativo aporte para comprender la realidad rural y trazar las líneas para el desarrollo del país, en virtud que el efecto y el potencial de generación empleo en la agricultura peruana es considerable (MARAPI, 2015, p. 10).

MÉTODOS

Para el estudio se utilizó una investigación aplicada, de nivel correlacional, el método utilizado fue el descriptivo, de diseño descriptivo – correlacional. En cuanto a la población estuvo conformada por los datos estadísticos y la información documental de las exportaciones del cacao, balanza comercial y políticas públicas del Perú, existente desde el 2011 hasta el año 2016, datos tomados de las entidades públicas oficiales encargadas de proponer y llevar a cabo las políticas y los programas de promoción del cacao orgánico y así como también las entidades privadas, como gremios de exportadores, empresas y asociaciones que se encargan de intervenir en el proceso de producción y exportación del cacao orgánico, se realizó visita a las Oficinas de las Direcciones de las entidades mencionadas, para entrevistar a los directores y encargados de generación y monitoreo de políticas públicas, asimismo se recurrió al programa Excel, para realizar las tablas comparativas 2 y 3; para la elaboración del informe final se utilizó el programa Word, aplicándose el análisis basado en la comparación del Benchmarking y la síntesis, cuyos resultados permitieron

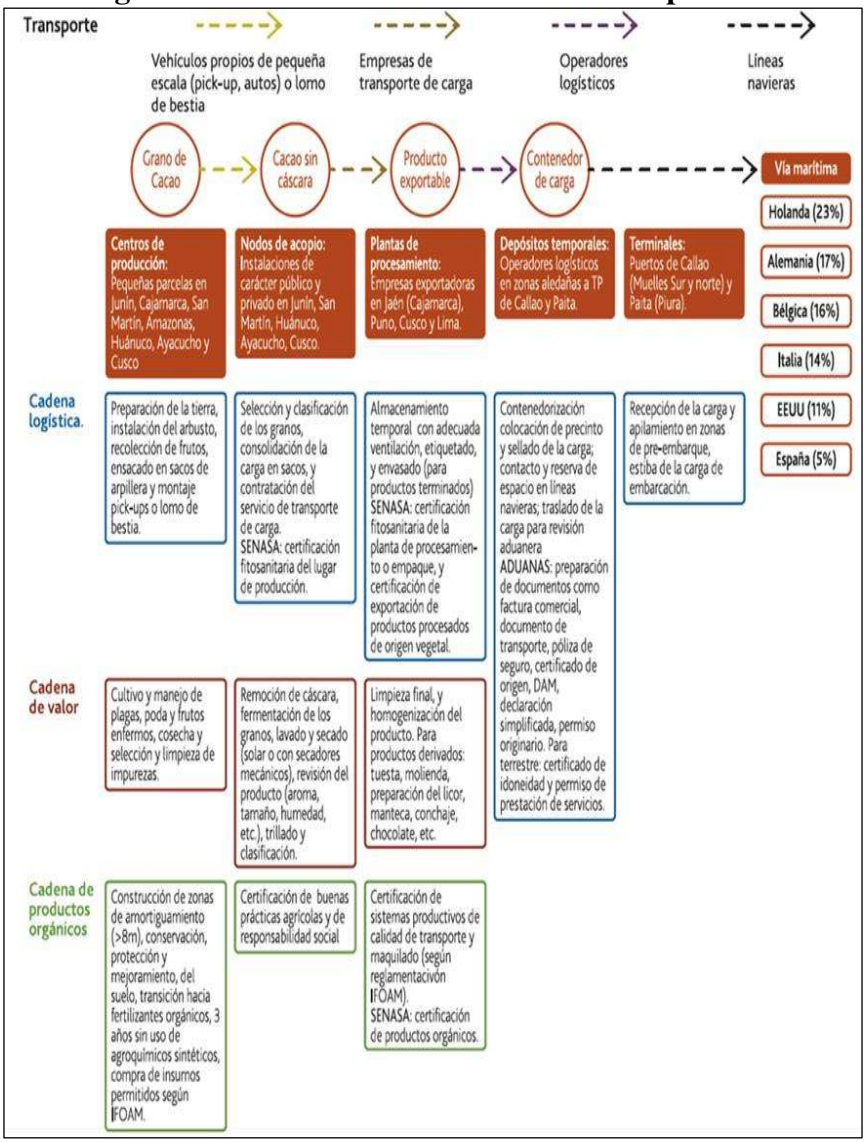
determinar el objetivo buscado, para plantear las conclusiones finales.

RESULTADOS

Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC, 2014), una cadena de suministro del cacao peruano para exportación, se encuentra dentro del segmento logístico de granel y semigranel, al cual se ha determinado como sus principales problemas los sobre-costos portuarios y operativos por la gran congestión vial en el puerto del Callao, la existencia de tercerización outsourcing de los servicios logísticos, la cual está determinada exclusivamente al transporte, un limitado uso de las Tecnologías de la Información y comunicaciones (TICs), una pobre conectividad entre las regiones de la Selva y la región de la Sierra con la Costa peruana que aumenta la perdida y merma de los productos perecederos y por ende los costos logísticos, la falta de vehículos de carga a las necesidades de los diversos productos, la creciente inseguridad en la cadena: hurtos, asaltos y contaminación de la carga, las dificultades en la movilidad del tránsito internacional en controles de frontera. La cadena de suministro de cacao según el MTC, se muestra en la Figura 2.

Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2015), la política denominada “Promoción externa del comercio” dada por la Entidad Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU), a través del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX), es una de sus principales políticas empleadas por este organismo para impulsar la promoción del cacao en el mundo.

Figura 2 - Cadena de Suministro de cacao peruano



Fuente: Análisis Integral de la logística en el Perú (2016, p. 10).

El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI, 2012), han promovido tres (03) políticas principales denominadas: política de Promoción de la producción agraria, a cargo del Ministerio de Agricultura, "Programa de compensación para la Competitividad", dependiente del Ministerio de Agricultura, la política de implementación de Escuelas de campo para agricultores en el cultivo del cacao ECA (2010), del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y su política denominada "Programa de Desarrollo Alternativo integral y sostenible PIRDAIS" ejecutada por el mismo organismo.

Las políticas públicas mencionadas han contribuido al desarrollo organizacional y empresarial del productor agropecuario en los diversos escalones de la cadena de valor del cacao. Estas políticas públicas han tenido y tienen presupuesto asignados a través del Ministerio de Economía y su política Nacional de Gestión por Resultados por lo tanto son medibles a través del presupuesto asignado a cada una de ellas en los diferentes niveles de Gobierno, estas políticas han sido ejecutadas a nivel Regional por los Gobiernos Regionales y a nivel provincial y local por las Municipalidades provinciales y locales respectivamente.

En cuanto al crecimiento de hectáreas de siembra se ha obtenido un crecimiento de 84 174 a 120 374 hectáreas, que significa un 14,70%,

En cuanto a producción del cacao en el 2011, el Perú tenía una cantidad de 56 499 hectáreas de cultivo de cacao, y en el 2015 llego a 92 592, lo cual significa un crecimiento de 163.88% con respecto al año 2011; mientras que el Ecuador el año 2011 tenía 224 163 hectáreas y para el año 2015 la producción de 260 000, lo que significa un crecimiento de solo un 115,98 %, esto posiblemente

debido a que Ecuador ya no tiene donde expandir más sus hectáreas de cultivos. En cuanto al rendimiento por hectáreas, el Perú tiene un alto índice de rendimiento de 0,77 frente a Ecuador de 0,60 (ver Tabla 2).

Cuadro 1 - Principales Políticas Públicas en Promoción de la producción y comercio dadas en el Perú

Entidad	Politica Publica	Descripcion
Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU)	PROMOCION EXTERNA DEL COMERCIO	Apoyo al desarrollo de la Oferta expotrable: Comprende las acciones orientadas al fomento del Comercio Externo, a través de la investigación, financiamiento, orientación a los exportadores. Desarrollo de Mercado y Desarrollo de la Gestion empresarial: apertura o ampliación de los mercados externos para los productos nacionales, así como la promoción de campañas, ferias y exposiciones en el exterior.
Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	PROMOCION DE LA PRODUCCION AGRARIA	Conjunto de acciones desarrolladas, para el planeamiento y la promoción de los productos agrícolas, a fin de obtener el incremento de la producción y productividad. Comprende asimismo el mejoramiento e incremento de la frontera agrícola mediante la implementación de sistemas de irrigación y conservación de suelos, principalmente.
	PROGRAMA DE COMPENSACION PARA LA COMPETITIVIDAD	Lo productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones. Los productores agrarios son retribuidos por la constitucion de seu organixzaciones y obtienen apoyo gerencial para el desarrollo de sus actividades economicas.
	IMPLEMENTACION DE ESCUELAS DE CAMPO PARA AGRICULTORES EN EL CULTIVO DE CACAO ECA (2010)	Las actividades de una Escuela de Campo para Agricultores, contienen elementos de organización, observación, análisis, reflexión y acción que se orientan a la aplicación del conocimiento para generar habilidades y destrezas, el propósito es mejorar capacidades, para tomar decisiones y solucionar problemas. La metodología ECAs, tiene como principal característica la activa participación del productor, quien define su programa educativo según una línea de base elaborada de acuerdo a la necesidad de los participantes.
Comision Nacional para el desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA	PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE PIRDAIS	Comprende las acciones orientadas a la prevención, erradicación y sustitución de cultivos para fines ilícitos. Familias que incorporan alternativas productivas sostenibles a los cultivos ilicitos y familias con practivcas productivas sostenibles que previenen la expansion de cultivos ilicitos

Fuente: Elaboración propia. Baseada en: Ministerio de Economía y Finanzas (2018).

En cuanto al crecimiento de la a producción peruana, se indica que existe un creciendo de manera sostenible, porque los agricultores que día a día se deciden por la siembra del cacao lo hacen de manera organizada, contando con el apoyo del Estado en

los diferentes niveles de Gobierno Nacional, Regional y local, aunque en forma aislada y dispersa, es decir cada uno hace y ejecuta su proyecto a su manera sin concordancia o anteponiéndose a otro proyecto existente en su zona, sin control de parte del Estado, siendo el caso diferente en el Ecuador, debido a que en ese país el tema del cacao es una política de Estado y cuentan con todo el apoyo para llevar a cabo la producción y exportación.

Tabla 2 - Producción Nacional de Cacao en Perú y Ecuador del año 2011 al 2015

	PERU			ECUADOR		
Año	Superficie, Area cosechada (ha)	Producción	Rendimiento (t/ha)	Superficie, Area cosechada (ha)	Producción	Rendimiento (t/ha)
2011	84 174	56 499	0,67	399 467	224 163	0,56
2012	91 497	62 492	0,68	390 176	133 323	0,34
2013	97 611	71 838	0,74	402 434	178 264	0,44
2014	106 635	81 651	0,77	420 000	240 000	0,57
2015	120 374	92 592	0,77	430 000	260 000	0,60

Fuente: Elaboración Propia. Base de datos: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador y Ministerio de Agricultura y Riego del Perú (2018).

En cuanto al rendimiento por hectárea de cacao cultivada, del Perú con respecto al Ecuador es mayor, esto debido a que existe de parte del Gobierno Peruano el compromiso de sacar un producto de reconocimiento mundial, tal como lo demuestra los últimos premios obtenidos, el rendimiento de tonelada por hectárea cosechada para el Perú en el periodo estudiado, demuestra un alto índice de

rendimiento con respecto al rendimiento ecuatoriano, siendo para el 2015 de 0,77 mientras que para el Ecuador en 0,66.

En cuanto la exportación de cacao de Perú y Ecuador del año 2011 hasta el año 2016, en ambos países se nota un incremento significativo, esto indica que hay una constante preocupación de ambos países por aumentar la exportación del cacao y que las políticas públicas implantadas por los Estados están dando resultados positivos, según lo mostrado en la Tabla 3.

Tabla 3 - Exportación de cacao de Perú y Ecuador del año 2011 al año 2016

Año	Perú	Ecuador
2011	32 997	181 058
2012	41 693	172 506
2013	45 974	201 315
2014	64 775	223 342
2015	74 400	257 659
2016	80 047	253 018

Fuente: Elaboración propia. Base de datos: Internacional Trade Center ITC (2011-2016).

Según Ojo Público (2019), en cuanto a las grandes empresas agroexportadoras, esta es una realidad actual surgida a partir del Gobierno del Ingeniero Alberto Fujimori, lo cual ha perjudicado a los pequeños agricultores quienes han tenido la necesidad de vender sus tierras a una de las compañías agroexportadoras y azucareras del Perú, como San Jacinto y Casa Grande del Grupo Gloria, Paramonga del Grupo Wong, Drokasa y Agroindustrial Beta.

Las grandes empresas cuentan con los privilegios siguientes:

a) continuo proceso de acaparamiento de tierra o nuevos latifundios (neolatifundios);

b) realización de macro inversiones en la costa, para la agroexportación en beneficio de grandes corporaciones y grandes inversionistas;

c) subsidio de las grandes agroindustriales a través del importe correspondiente al 50% de los tributos a la renta, y menor costo laboral en perjuicio del trabajador agrícola (EGUREN 2013, p. 04).

DISCUSIÓN

En cuanto a lo indicado por el MTC sobre la cadena logística o cadena de suministro del caco, estamos totalmente de acuerdo en que los factores como falta de vías de comunicación, falta de carreteras, sobrecostos portuarios y operativos en el Puerto del Callao, y la insuficiente conectividad entre la Costa, sierra y selva, perjudican y elevan el costo del cacao, como país tenemos una sola carretera central con un solo carril de ida y un solo carril de regreso a partir de Chosica lo cual hace complicado y lento el desplazamiento de los productos agrícolas hacia los puntos de salida de exportación del país, según lo indicado por el MTC, 2014, para sacar sus productos hacia los mercados, esto influye en el precio que se paga en la chacra siendo este como promedio en el 2010 de S/. 6.23 y en el 2016 de S/. 7.93, un precio bajo pero que se eleva al pasar de mano en mano a través de la cadena de brokers o intermediarios.

Thoeing (1997), indicaba que la interpretación de las políticas gubernamentales es una rama de las ciencias sociales que requiere diversas formas de investigar y de argumentar para crear y combinar el contenido oportuno de una política establecida, sin embargo la realidad de nuestro país es otra, pues en la actualidad no

hay ninguna entidad pública o privada que evalué de manera fehaciente, si la aplicación de determinada política fue adecuada, generalmente los gobiernos que ingresan a gobernar en la gestión pública, tanto en el nivel nacional, regional o local, no evalúan las políticas implantadas por su antecesor dedicándose en algunos casos eliminar todo lo hecho por el anterior gobierno y/o simplemente cambiarles de nombres, sin evaluar la responsabilidad y transparencia gubernamental como las dos vertientes de utilidad: político –democrática que mejore la eficiencia y la eficacia del sector publico contribuyendo al perfeccionamiento de la calidad democrática (SALAZAR, 2009).

La mayoría de gobernantes para implantar sus políticas públicas hacen un estudio extraído de la realidad, pues solamente ven el lado político que les conviene en su afán de ganar más votos para una futura elección o para mantenerse en las encuestas, no ven el sistema administrativo ni el lado social de las políticas que quieren imponer, por ejemplo el congreso en pleno y por mayoría aprobó el proyecto de ley (PL) 03559, que eliminaba la exoneración de Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación de bienes de capital destinados al uso y consumo dentro de la Amazonía peruana a partir de enero del 2020, aquí solamente se ha analizado el lado político y económico que es de tener más ingresos para el fisco, sin embargo no ven el lado social de las poblaciones que viven en la selva donde generalmente los productos y los bienes de capital son caros por las falta de infraestructura vial para transportar los bienes de la costa hacia la selva, según Salazar (2009), no se puede analizar independientemente el sistema político, el sistema administrativo y el social como si fueran compartimientos estáticos e independientes, la realidad no es así porque en la práctica están interelacionados mutuamente, lo cual compartimos plenamente.

Según el Banco Mundial (2017), los datos estadísticos obtenidos indican un crecimiento promedio de 2.1% en la

productividad total factorial (PTF). Sin embargo, esta cifra no es un indicador cierto del sector, toda vez que existe grandes diferencias entre las regiones. Por un lado, tenemos una agricultura productiva y moderna para exportación en la costa y en algunas zonas de la selva. En contraparte tenemos una agricultura principalmente de subsistencia, retrasada, sin producción. Estas características se repiten en toda la sierra y la selva peruana. Esto se muestra en las tasas de crecimiento promedio por región en el periodo 2007 – 2015: costa 7.2%; sierra -0.2% y selva 0.2%. Según la forma de medir tradicional, el porcentaje de la agricultura en el PBI es del 7.3%. Es preciso indicar, que esta medida porcentual solo cuenta actividades de producción primaria y no los vínculos intersectoriales de estas actividades, se cree que una nueva forma de medir a través de una matriz de insumo-producto de la contabilidad nacional en la que se muestran las uniones intersectoriales progresivos y regresivos del sector, esta medida extendida dio como producto una participación del sector agrícola del 11.3% del PBI. Esta nueva medida permite conocer los efectos multiplicadores de la agricultura en la economía del país. Asimismo, es un llamado a que los congresistas y las entidades públicas encargadas de generar políticas públicas reevalúen el porcentaje del gasto público destinado a la agricultura. La poca importancia del sector agrícola en la economía ha provocado "una subinversión crónica" en el sector. La baja inversión en el gasto público destinado a la agricultura durante el periodo 2000-2010: comenzó con un 0,7%, bajó luego a 0,3% y finalizó en 0,6% del PBI. Esta baja inversión del aporte del sector agrícola no permite calcular su verdadera función en la eliminación de la pobreza, perjudicando a los agricultores de la sierra y selva del país. (BANCO MUNDIAL, 2018).

Es por esa razón del desconocimiento de la realidad peruana, que el Plan Estratégico Nacional Exportador, no ha beneficiado al sector agrario, teniendo actualmente productos cuya importación está libre de aranceles siendo su costo demasiado barato en

comparación con la producción nacional como es el caso del arroz y que continuamente es la razón principal del Paro agrario en vista que el TLC se hizo pensando en todos los sectores, sin importar que nuestra agricultura no está en la capacidad de competir con otras economías debido a la falta de políticas públicas e inversión de parte del Estado en el sector agroexportador nacional.

Durante el año 2000, como ministro de Agricultura, Chlimper firmó un paquete de normas para su sector (Ley 27360) que recortó beneficios laborales de los trabajadores del agro y entregó al empresariado de su sector cuatro privilegios en tributos vigentes en la actualidad (OJO PÚBLICO, 2018).

CONCLUSIONES

Como conclusiones y aportes a esta investigación establecemos lo siguiente:

Con respecto a las políticas públicas de promoción del cacao y otras especies agrícolas, no existe una entidad Pública o Dirección que evalué si las aplicaciones de determinadas políticas fueron adecuadas o no para el país, se hace una política pública a espaldas de la realidad peruana.

En las entidades del Estado encargadas de dictar y monitorear las políticas públicas para el cacao encontramos programas surgidos a partir de la implantación de políticas muy diversas, encontrándose más de 22 proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en ejecución tanto en el gobierno nacional, gobierno regional, gobierno provincial y gobierno local, por una cantidad cerca de 40 millones de dólares, en los cuales la mayoría son gastos en pagos de bienes y pago de servicios; adquisiciones de bienes que no contribuyen a generar resultados y servicios de consultoría que se

pagan a la presentación de un escueto informe llevado a cabo por las persona que brindan servicios de asesoría, es decir no hay una verdadera política que defina que se debe hacer y qué camino seguir para mejorar aún más la producción nacional del cacao, por lo que es de carácter urgente la creación de una política nacional económica que permita lograr un crecimiento económico sostenible, que permita la reducción de la pobreza y aumente la tasa del empleo de las poblaciones que directa e indirectamente viven económicamente del comercio del cacao.

No existe una Política sectorial para la pequeña empresa pero si para la gran empresa situada en la Costa y que es agroexportadora, la cual se concentra en productos de exportación y demanda mundial, por lo que se tiene que crear mecanismos que permitan potenciar que los pequeños agricultores se agrupen en cooperativas que juntos puedan también ofrecer productos de calidad mejorando su precio.

Se tiene que volver a negociar los Tratados de Libre comercio en cuanto a las cuotas y porcentajes por aranceles toda vez que existe arancel cero para el grano de cacao en los países importadores, pero se aplica un arancel del 20% para los chocolates, lo cual nos mantiene en un estado de atraso, los inversionistas e industriales no ven rentable convertir el cacao en chocolate por las barreras arancelarias y parancelarias por lo que hay que fortalecer la capacidad de negociación internacional.

Las políticas públicas dadas por el Estado peruano están respaldadas por presupuestos asignados y significan una inversión de recursos económicos en gastos de bienes y servicios, es decir muchas organizaciones polarizan en programas y proyectos menores o mayores, sin que exista una entidad pública que ordene y dirija hacia un mismo propósito los esfuerzos, existiendo duplicidad de esfuerzos, dos entidades hacen lo mismo para el mismo resultado.

La política en cuanto a Pacificación Nacional se enfoca en colocar bases antisubversivas en las zonas cocaleras, debería cambiarse estas bases por Institutos de Agricultura y Comercio Exterior que enseñen a la población técnicas modernas y tecnológicas de producción, de donde salgan nuevos profesionales y empresarios del cacao.

Se propone la creación de un organismo que canalice cada producto agrícola de manera completa con un grupo de sectoristas que vea los problemas de cada producto y que ayude en línea a través del uso de las tecnologías de información (TICś), aplicando las apps, redes sociales como Facebook o WhatsApp, twitter, dando soporte permanente a los agricultores y empresarios agrarios.

REFERENCIAS

AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS ANDINA. “Chocolate Peruano es reconocido como el mejor del mundo”. **Agencia Peruana de Noticias Andina** [2017]. Disponible en: <www.andina.pe>. Acceso en: 23/01/2023.

ANICAMA, J. **La Agroindustria en la Costa norte del Perú, limitantes y perspectivas** (Tesis de Maestria en Ciencias Económicas). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Tomando impulso en la agricultura peruana**: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Washington: Banco Munidal, 2017.

CAMP, R. **Benchmarking**: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. Michigan: Francis and Taylor, 2006.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS. "Programa de Desarrollo Alternativo integral y sostenible PIRDAIS". **Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas** [2016]. Disponible en: <www.devida.gob.pe>. Acceso en: 23/01/2021.

EGUREN, F. "¿Cambio de orientación de la Politica agraria?" **La Revista Agraria**, vol. 147, 2013.

MARAPI, R. "Agricultura Familiar: La mayor proveedora de trabajadores del Pais". **La Revista Agraria**, vol. 172, 2015.

MINAGRI - Ministerio de Agricultura. **Declaran Patrimonio Natural de la Nacion al cacao peruano y crean el Registro Nacional de cultivares de caco peruano-RNCCP**. Lima: MINAGRI, 2012. Disponible en: <www.minagri.gob.pe>. Acceso en: 23/01/2023.

ECUADOR. **Proyecto de reactivacion del cafe y cacao nacional fino de aroma**. Quito: Ministerio de Agricultura y Pesca, 2013. Disponible en: <www.agricultura.gob.ec>. Acceso en: 23/01/2023.

MINAGRI - Ministerio de Agricultura y Riego. **Estudio del CACAO en el Perú y el mundo**: un analisis de la produccion y el comercio. Lima: MINAGRI, 2016.

MINCETUR - Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. **Plan Nacional Estrategico Exportador**. Lima: MINCETUR, 2015.

MEF - Ministerio de Economia y Finanzas. (12 de 08 de 2017). **Banco de Inversiones**. Lima: MEF, 2018. Disponible en: <www.mef.gob.pe>. Acceso en: 23/01/2023.

MTC - Ministerio de Transportes y Comunicaciones. **Cadenas Logisticas 2014**. Lima: MTC, 2015. Disponible en: <www.mtc.gob.pe>. Acceso en: 23/01/2023.

OJO PÚBLICO. (10 de abril de 2018). "Los Dueños del agua en el desierto: Agroexportadoras y azucareras". **Ojo Público** [2018]. Diponible en: <www.ojo-publico.com>. Acceso en: 23/01/2023.

POMAREDA, C. "Del cacao al chocolate". **Revista Agro Enfoque**, abril, 2013.

SALAZAR, C. "La Evaluacion y Análisis de Políticas Públicas". **Revista Opera**, vol. 9, 2009.

THOEING, Y. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

CAPÍTULO 11

Efectos del Desmantelamiento Ferroviario en el Departamento del Tolima (Colombia) 1970-1993

EFECTOS DEL DESMANTELAMIENTO FERROVIARIO EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA (COLOMBIA) 1970-1993[6]

Jency Katerine Díaz Martínez

En Colombia, a juicio de una parte importante de la historiografía económica, a finales del siglo XIX el desarrollo económico estuvo necesariamente ligado al propósito común de los Estados latinoamericanos de insertarse en la economía mundial, además de lograr conectar el mercado interno y sus regiones con las diferentes esferas del comercio, explotando principalmente los recursos naturales a diferencia de los países industrializados que lo hicieron a través de la dotación de bienes de capital y los países asiáticos a través de la abundante mano de obra (BÉRTOLA; OCAMPO, 2013, p. 93); así es como la llegada del ferrocarril supone contribuir a estos objetivos de desarrollo trazados por los diferentes Estados.

El primer ferrocarril se inauguró en 1854 en Panamá, cuando aún era parte del territorio colombiano. Así las cosas, el primer ferrocarril en el actual territorio colombiano fue el Ferrocarril de Bolívar, cuya construcción inició en 1864 en Barranquilla y culminó en 1871, llegando hasta Sabanilla. De esta manera, la construcción de ferrocarriles en Colombia va desde 1864 hasta 1961 con la construcción del Ferrocarril del Atlántico, incluyendo una única línea internacional que unía a Cúcuta con La Grita en Venezuela (ORTIZ, 1981, p. 29). Según Edmundo Pérez, la localización de las

[6] Una versión del presente capítulo fue publicada en: DÍAZ MARTÍNEZ, J. K. "Efectos del Desmantelamiento Ferroviario en el Departamento del Tolima". *Revista TST: Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, n. 47, 2022.

primeras líneas obedeció a la interconexión de regiones aisladas pero ligadas a productos de exportación como el tabaco y el café (1998, p. 06). No solo se requirió del ferrocarril, sino que también fueron necesarios los puertos y caminos.

El impulso ferrocarrilero demandó de la inversión de capital, en especial del proveniente de la indemnización de los Estados Unidos por Panamá, de los bonos de deuda pública emitidos, de las concesiones a empresas extranjeras y de la deuda exterior (MEISEL, RAMÍREZ; JARAMILLO, 2014, p. 23; RAMÍREZ, 2001, p. 12). Sin lugar a duda, es destacable el impulso financiero para la construcción de los ferrocarriles, así como el margen de su rentabilidad hasta la década de 1940. Sin embargo, el estudio de Andrew Primmer sobre el ferrocarril de Girardot (2013, p. 203), sostiene que "el impacto del ferrocarril es mayor de lo que se ha demostrado hasta ahora en la historiografía colombiana", pues más allá de las dificultades financieras que presentó el ferrocarril en Colombia este medio de transporte facilitó la integración regional, permitió la expansión de la frontera agrícola, la transformación del sistema urbano y expandió los mercados proporcionando efectos económicos impresionantes.

Estos efectos de bonanza y declive fueron determinantes en las condiciones de vida, laborales y culturales de las poblaciones que acompañaron el transcurrir de los cambios en las estructuras de transporte; así es, como desde la dimensión social y laboral surge la inquietud por analizar los conflictos obreros presentados en este sector a raíz del proceso de desmantelamiento del Ferrocarril del Tolima, siendo este un proyecto inacabado para conectar con el Ferrocarril del Pacífico. Como se muestra en la figura 1, hacia 1935 las diferentes líneas en el centro del país ya se encontraban consolidadas y el paso por el departamento del Tolima era indispensable para la conexión oriente-occidente. Es de aclarar que el Ferrocarril del Tolima y los demás tramos que conectaban con

otros ferrocarriles fueron anexados en 1954 a la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia (FCN) como empresa comercial e industrial del Estado, bajo la tutela del Ministerio de Obras públicas y Transportes.

Figura 1 - Ferrocarriles de Colombia en 1935



Fuente: Archivo General de la Nación – Colombia, Mapas y Planos, Mapoteca 2.

El año 1954 marca un hito en la historia ferroviaria en Colombia, no obstante, en las siguientes décadas el sistema ferroviario cayó en declive, aspecto que se vio reflejado en las estadísticas, tanto en la disminución de la carga y diversidad de mercancía transportada, como en el número de pasajeros del ferrocarril a nivel nacional, que cierra con una dramática caída en 1992 (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1982; 1989; 1991; 1992). Otros factores, que darán paso a posteriores análisis y publicaciones, que afectaron a los ferrocarriles fueron: el transporte por carretera como la mayor competencia, la infraestructura en mal estado, los problemas administrativos, la disminución de la demanda frente a una oferta de servicio amplia, cuestiones que necesariamente afectaron la operatividad.

Los estudios sobre el ferrocarril en Colombia tienen sus exponentes desde diferentes pers-pectivas disciplinares, pero aún hay vacíos por llenar. En las últimas dos décadas se ha renovado el interés por estudiar su impacto y la huella en la memoria. De manera que, el análisis historiográfico arroja que es lógico pensar, en consonancia con los planteamientos de algunos investigadores en el plano internacional, que uno de los probables efectos del desmantelamiento ferroviario, en medio de la crisis financiera mundial de los años ochenta, es el despoblamiento, el desempleo y la privatización del transporte, así como otros sectores entre los cuales se encuentran las telecomunicaciones y los servicios públicos (ARAQUE JIMÉNEZ, 2015; BERGESIO; GOLOVANEVSKY, 2009; REYNA, 1978; SURIANO, 1991). Sin embargo, los ferrocarriles en Colombia fueron importantes tanto para la acumulación de capital y la expansión comercial (regional e internacional) como para el desarrollo cultural y la vida social regional, razón por la que los efectos de la expansión ferroviaria fueron más allá de ámbitos económicos o poblacionales; la historiografía colombiana sobre los ferrocarriles ofrece algunas

explicaciones sobre el desmantelamiento de los Ferrocarriles Nacionales, pero habría que indagar en las particularidades regionales.

El objetivo del presente trabajo es precisamente analizar la normatividad en relación con el proceso de liquidación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, es decir cuál fue el manejo le dieron los diferentes gobiernos colombianos. Primero, se mostrarán los cambios en la política pública sobre los ferrocarriles, que requiere mencionar los problemas de los que adoleció la FCN. Segundo, se discutirá el régimen jurídico de la empresa FCN. Por último, se describirá el proceso de desmantelamiento que culmina con la liquidación de algunas empresas creadas para finiquitar la liquidación de la FCN. En suma, este texto logra evidenciar el poder que brindan los actos legislativos utilizados como mecanismo de control de los movimientos sociales, de las protestas y en general de la población, que para el caso funcionó eficazmente, en un proceso calculado de liquidación y privatización de los ferrocarriles en Colombia.

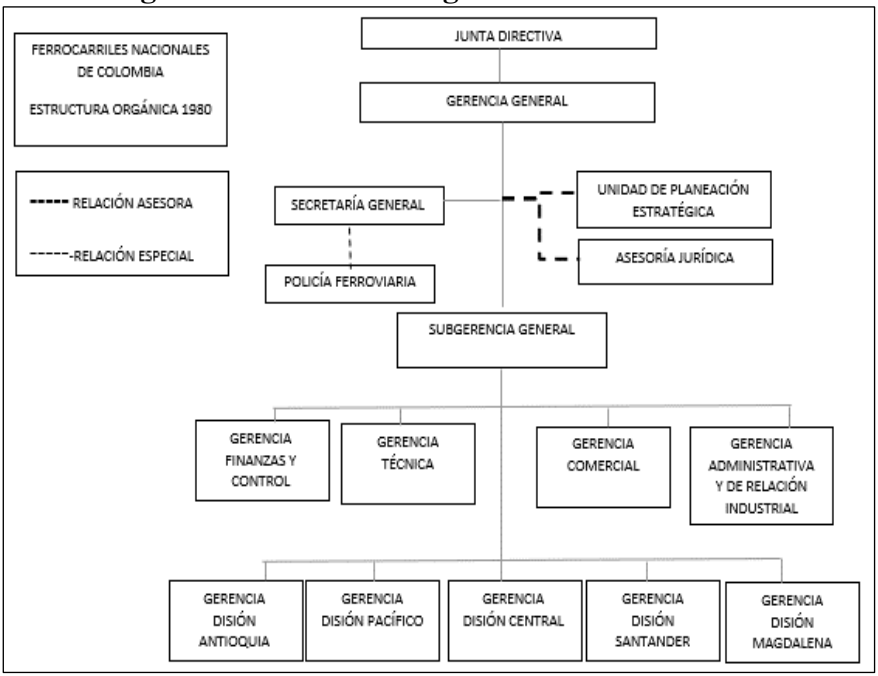
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE FCN

La empresa FCN se creó bajo los Decretos 3.129 y 3.739 de 1954, incorporando todos los ferrocarriles de propiedad de la nación. Su estructura administrativa tuvo ciertos cambios desde entonces, así, según Esperanza Ortiz (1981, p. 45) la estructura organizacional que regía para 1980 estaba dispuesta como se muestra en la figura 2, encabezada por una junta directiva. Esta junta estaba compuesta por el presidente, que era el ministro de Obras Publicas o su delegado y los miembros (un representante de la Asociación Bancaria, un representante de la entidad más representativa del comercio, otro de la industria y un representante de la Sociedad de Agricultura y de

Ganados), todos nombrados por el presidente de la República "por un periodo de dos años, de listas paritarias políticamente, elaboradas por los gremios representados".

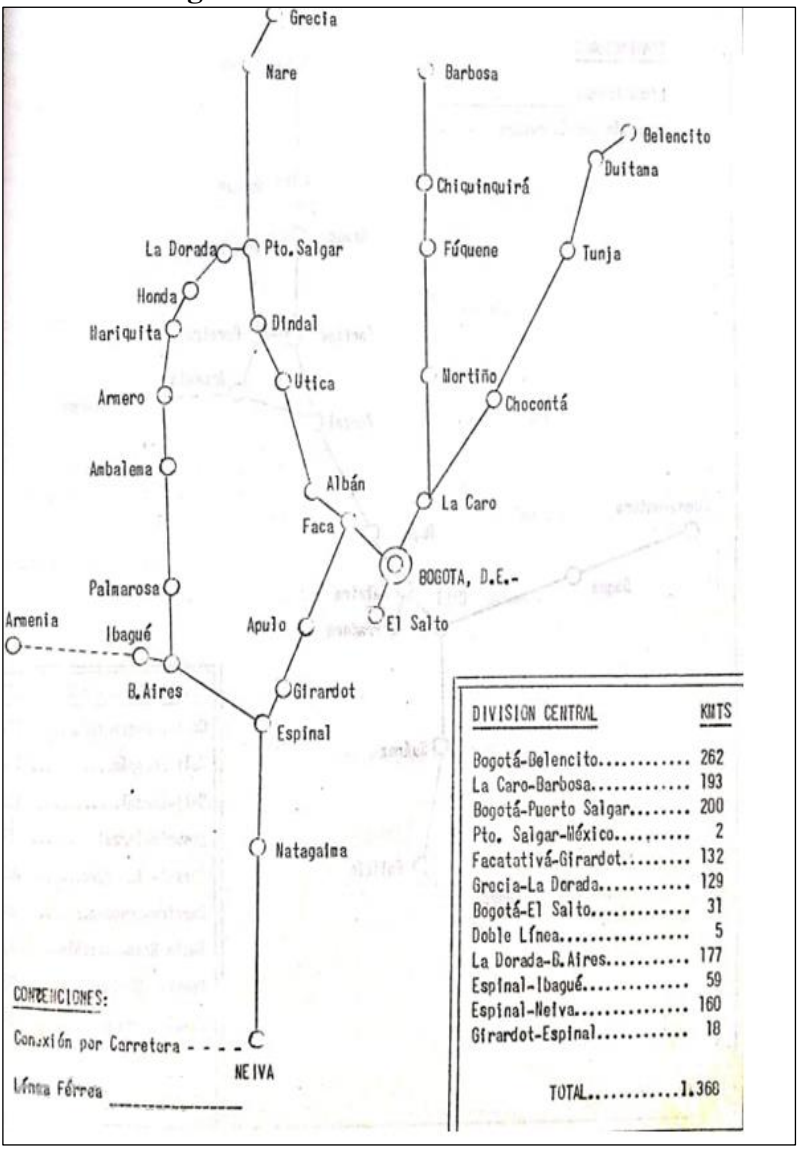
Como se observa en la figura 2, dentro de la estructura organizativa hay dos niveles, el nivel central y el nivel divisionario; este último estaba compuesto por las cinco divisiones consideradas por Ortiz (1981, p. 47) como "regiones geográficas conectadas por la red férrea nacional". Dentro de esas cinco divisiones se encuentra la División Central, con sede administrativa en Bogotá y cobertura de explotación en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Huila, como se observa en la Figura 3.

Figura 2 - Estructura orgánica de FCN en 1980



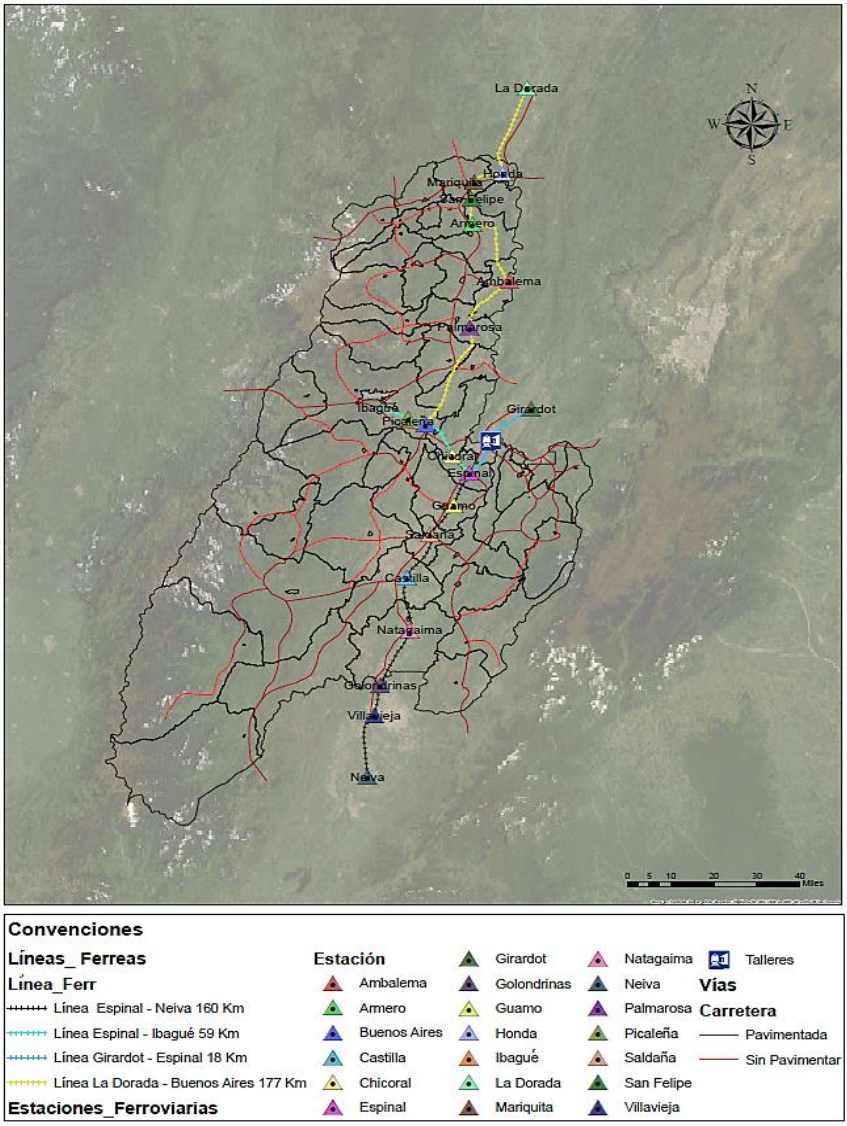
Fuente: Ortiz (1981, p. 103).

Figura 3 - División Central de FCN



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de Colombia (1973, p. 69).

Figura 4 - Carreteras y vías férreas del departamento del Tolima



Fuente: Elaboración propia. Geographic Information System.

La división Central abarcaba un total de 1.368 km de línea férrea y en el departamento del Tolima, como se muestra en la figura 4, se encontraban las líneas (desde el departamento de Caldas) La Dorada-Buenos Aires con 177 km, Espinal-Ibagué con 59 km, Espinal-Neiva con 160 km y Girardot-Espinal con 18 km, además se encuentra la conexión por carretera Ibagué-Armenia. Como se mostrará a continuación, los ferrocarriles integraron una red tal que permitía integrar el comercio regional con la economía nacional, tal y como se alcanza a observar en las imágenes 2 y 4, pero en el fondo la empresa ferroviaria adolecía de problemas estructurales que terminaron por marcar el rumbo de los ferrocarriles en Colombia.

TRANSICIÓN HACIA EL DESMANTELAMIENTO FERROVIARIO

Para comprender el alcance del desmantelamiento del ferrocarril en el Tolima es necesario retomar toda la normativa generada para liquidar la empresa FCN en el año 1989, bajo el gobierno del entonces presidente Virgilio Barco, quien ya había planteado en el año 1960 un programa de modernización de los ferrocarriles cuando ocupó el cargo de ministro de Obras Públicas. Conocer las leyes y decretos emitidos permite ver cómo, en materia de transporte, el Estado pasa de una función de prestación de servicios férreos a regular el mercado del transporte, además, visibiliza el cumplimiento o no de los derechos de los trabajadores y el nuevo uso que, por ende, se le daría al sistema de transporte, a los recursos o inversiones públicas.

Recordemos que la empresa FCN se creó en con el Decreto 3.129 de 1954 bajo el control del Ministerio de Obras Públicas y que buscó unificar las redes férreas, así como la reestructuración de diferentes líneas. Este decreto le otorgó a la empresa FCN un

carácter particular, con "personería jurídica de derecho privado con capital o patrimonio autónomo, cuyo personal se regirá por las normas legales relativas a los trabajadores particulares" (DECRETO 2129 de 1954). El que fuera fundada con recursos del tesoro público supondría una personería jurídica de derecho público, como lo expresó la ponencia del magistrado Arturo Posada ante la Corte Suprema de Justicia en la demanda de inexequibilidad que terminó por resolverse en la Sentencia del 26 de agosto de 1967, confirmando exequible el artículo 1.º y 2.º del Decreto 3739 de 1954, con el que se ratificó la personería jurídica de derecho privado y rechazando la personería de derecho público.

La década de las privatizaciones y el derecho positivo

Es posible que, analizando históricamente el derecho positivo relacionado con el sector ferroviario, emerjan una serie de contradicciones que llevaron al desmantelamiento de la empresa FNC, pues a través del derecho positivo se dan los primeros pasos hacia la privatización, afectando directamente a los trabajadores. De manera que es tan solo hasta la década de 1980 cuando el gobierno inicia una serie de reformas cuyo objetivo, por un lado, fue recuperar el servicio de transporte ferroviario, pero, por otro lado, el objetivo se orientó a liquidar la empresa Ferrocarriles Nacionales – posteriormente Ferrovías – y la Sociedad de Transporte Ferroviario S. A. (STF). Según la normatividad, durante el gobierno de Virgilio Barco, con la Ley 21 de 1988, se inició la aplicación de reformas conducentes a la recuperación y financiamiento del servicio de transporte ferroviario nacional dado el déficit financiero que presentaba la empresa. Así es como desde el gobierno se manejó un doble discurso e, incluso, hubo un engaño a la nación en materia de política pública.

La Ley 21 de 1988 aduce a un sistema ferroviario que brindaba beneficios económicos y sociales al país, y con ventajas para la utilidad pública como un mecanismo de desarrollo regional e integración territorial que debía ser reorganizado financiera y administrativamente para su explotación. Léase bien, reorganizar. Para ello plantearon un programa de recuperación cuyos objetivos contemplaban el establecimiento de una política global de transporte, la recuperación a través de la renovación de activos, la complementación, integración y coordinación con las demás modalidades de transporte, la rehabilitación de servicios comerciales, la solución al déficit financiero y la ampliación del servicio mediante la apertura de nuevas vías, según estudios de factibilidad; en la mencionada Ley, la nación quedó autorizada para asumir la deuda externa de la empresa FCN con el Banco Mundial y la deuda interna con la Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo Fonade, y los bancos Ganadero, Cafetero, Popular, del Estado, y Central Hipotecario, mientras que la Contraloría General de la República y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debían condonar las deudas de la empresa ferroviaria. En cuanto a las pensiones, prestaciones sociales e indemnizaciones, la Ley 21 de 1988 señala que la nación asumiría el pago de pensiones de jubilación, prestaciones sociales, sentencias condenatorias laborales e indemnizaciones, para lo cual inició la creación de un fondo que administrara dichos recursos, y también respondería por las deudas con la Caja de Compensación Familiar Contraferros, con el Fondo Social Ferroviario y con el Fondo de Previsión Social del Ferrocarril de Antioquia.

Las relaciones de poder se hacen más evidentes cuando es al poder ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, a quien se le otorgan facultades espaciales, también contempladas en el Decreto 1586 de 1989, como dictar normas sobre contratación, régimen laboral y presupuesto. No solo el presidente sino también las comisiones y juntas directivas que posteriormente se

conformaron demuestran esas relaciones desiguales de poder, compuestas dos a diez por un representante sindical y otro de la dirección de la empresa, el resto por miembros del poder ejecutivo y legislativo. No obstante, hay comisiones y juntas en las que los trabajadores no tuvieron representación alguna, como en el caso de la junta directiva de Ferrovías o la STF.

Respecto al régimen laboral la Ley 21 de 1988 establece dos distinciones, la primera, la de los empleados oficiales, según la cual estos tendrían derecho a ser incorporados en las plantas de personal de las empresas que se crearon. La segunda, la de los trabajadores oficiales, quienes recibían una indemnización, aceptaban una nueva vinculación o – quienes cumplían con los requisitos – se jubilaban.

Por lo tanto, es necesario establecer o definir a qué hace referencia el ser empleado oficial y trabajador oficial. Según el Decreto 1848 de 1969, emitido por la Presidencia de la República:

> Art. 1 Empleados oficiales. Definiciones.
>
> 1. Se denominan genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintenden-cias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas indus-triales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, definidos en los artículos 5, 6 y 8 del Decreto Legislativo 1050 de 1968.
>
> 2. Los empleados oficiales pueden estar vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria o por un contrato de trabajo.
>
> 3. En todos los casos en que el empleado oficial se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de

> trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral.

La situación de vinculación es diferente en el caso de los trabajadores oficiales cuya vinculación es de relación contractual laboral, por lo tanto, no le aplicó el derecho administrativo inherente a la función pública. Por lo demás, se entiende por trabajadores oficiales a:

> ART. 3º.- Trabajadores oficiales. Son trabajadores oficiales los siguientes:
>
> a. Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1 del artículo 1 de este decreto, en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras.
>
> b. Los que prestan sus servicios en establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, con excepción del personal directivo y de confianza que trabaje al servicio de dichas entidades. Es nulo lo que aparece subrayado. Sentencia del 16 de julio de 1971. t. LXXXI, del C. de E).
>
> ART. 5º.- Clasificación de empleados oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, a que se refiere el literal b) del artículo 3, se hará la clasificación correspondiente de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales de esas enti-dades, conforme a las reglas del artículo 5 del Decreto 3135 de 1968 y de este de-creto (Es nulo lo que aparece subrayado. Sentencia del Consejo de Estado de julio 16 de 1971).

En el marco de las leyes promulgadas para los fines de liquidación de los FCN en el gobierno de Virgilio Barco, el Decreto 1.586 del 18 de julio de 1989 estipuló una serie de medidas referentes al proceso de liquidación, entre las cuales se halla que dicho proceso no debía durar más de tres años y, por ello, terminaría durante el mandato presidencial de César Gaviria Trujillo; también, garantizaba la prestación del servicio público ferroviario, mientras que en referencia al régimen laboral, la junta liquidadora haría una supresión de cargos vacantes y los desempeñados por empleados oficiales de conformidad a los considerados por la junta y se terminarían los contratos de trabajo así como las vinculaciones legales reglamentarias. A su vez, se reconocería su respectiva pensión de jubilación, invalidez o vejez terminado su contrato de trabajo. En caso de que el trabajador oficial no alcanzara la pensión, este podría optar por la indemnización o la vinculación que se le ofreciera; igualmente los derechos de los trabajadores oficiales serían pagados por la nación, el tiempo de servicio prestado a los FCN se acumularía laborado en otras entidades del sector público para efectos de pensión, se daría preferencia de vacantes a las personas desvinculadas del FCN y a estos no se les aplicaría periodo de prueba; finalmente, para estas disposiciones se creó la Comisión de Promoción de Empleo.

El Decreto 1.586 del 18 de julio de 1989 enunció que, en caso de una sentencia de reintegro de algún demandante en contra de FCN, no se reintegraría al trabajador, sino que se cumpliría la sentencia mediante el pago de condenas económicas, mientras que de las condenas no laborales se haría cargo la nación. Además, aquel decreto dejó claro que los conflictos jurídicos en las relaciones contractuales a partir de su vigencia se regirían bajo la justicia laboral ordinaria; de hecho, pese a que los cargos ofrecidos serían en entidades del Estado, el régimen laboral sería de derecho privado. Esta situación devela la expresión de las relaciones de poder emanadas desde el Estado y la junta directiva de FCN, pues si bien

en los objetivos de la Ley 21 de 1988 no se menciona la privatización, las acciones conducentes de liquidación poco a poco le fueron asignando directrices, capitales y disposiciones al sector privado. Por ello, el régimen jurídico al cual debía acogerse las disposiciones sería la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para solucionar los conflictos entre particulares y el Estado.

De los artículos 24.º en adelante del Decreto 1586 de 1989 empieza a revelar lo que fue el rumbo de los FCN. Los artículos ponen en marcha lo que se haría respecto a los bienes y recursos de los ferrocarriles como patrimonio de especial protección del Estado, los que no podrían ser utilizados para otro fin que no fuera su razón comercial (prestación de servicio de transporte) o la liquidación de la empresa, por lo tanto, podrían ser transferidos a título gratuito a la nación para mantener, mejorar, extender y explotar la red férrea; también podrían transferirse al fondo que se creó (Fondo Pasivo Social Ferrocarriles de Colombia) para atender el pasivo social y a la nación como aportes de esta en la sociedad de economía mixta para proveer el servicio público de transporte ferroviario. Es en este último aspecto es que la historia de los ferrocarriles da un giro. El gobierno abre espacio a la inversión privada de capitales después de disminuir la inversión en los ferrocarriles. Al respecto, Mario de la Puente (2012, p. 184) menciona que "la expansión de la infraestructura, con demanda constante, y el cambio de la política comercial, condujeron a la privatización de los ferrocarriles". Además, refiere que en el periodo de gobierno de Betancur (1982-1986) y Gaviria (1990-1994) se redujeron las inversiones públicas y acorde con los planteamientos de María Teresa Ramírez (2001) concluye que aumentó la participación de empresas privadas en los transportes, hubo una concentración de la inversión en el transporte terrestre y adecuación de puertos, específicamente en la construcción y mantenimiento de carreteras. A la par el gobierno disminuyó el gasto público en infraestructura de transporte "provocando una pérdida de la cuota de mercado de la construcción de infraestructura

de transporte, que quedó en manos de empresas privadas". De manera que hubo un retorno a la economía de enclave – en el transporte – y el gobierno perdió buena parte de su participación en este sector al ser controlado por empresas privadas, "el camión se convirtió en el medio de transporte predominante", y los puertos y ferrocarriles privados para el transporte de carga acapararon la demanda (PUENTE, 2012, p. 182).

Al crear una sociedad de economía mixta se hace realidad la operación del derecho privado en las relaciones contractuales futuras. Por esta razón se creó la empresa STF S. A. y Ferrovías, para que con los recursos del Estado se mantuviera la infraestructura, se controlara el funcionamiento de los ferrocarriles y se estableciera una política al respecto, funcionando como empresa industrial y comercial del Estado. Así, en el Decreto 1587 de 1989 se plantean unos linea-mientos o políticas frente al transporte público ferroviario, en las que el Estado se hace responsable de las inversiones en infraestructura férrea y la regulación de la operación del servicio, además, se contempla la posibilidad de concesión a entidades públicas, particulares o mixtas y se da apertura a la libre competencia invitando a la creación de otras empresas de transporte público ferroviario.

Entonces, en el Decreto 1588 del 18 de julio 1989 se da vía libre a la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías), vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, cuyo objetivo principal se orientaba a "mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explorar, dirigir y administrar la red férrea nacional". Para el cumplimiento de los objetivos de la recién creada empresa se establecieron siete funciones y actividades de las cuales tan solo una de ellas, el artículo 4.º, hacía referencia a la suspensión de líneas férreas: "construir nuevas líneas férreas, rehabilitar las existentes suspendidas y suspender parte de estas".

En cuanto a la representación de los trabajadores en la dirección y administración de Ferrovías, esta desaparece. Se estableció que funcionaría un Consejo Directivo y un presidente, cuyos miembros provendrían del poder ejecutivo o serían elegidos por él. Es decir, los trabajadores perdieron representación y acción a través de las vías de derecho y las facultades otorgadas al poder ejecutivo, teniendo en cuenta que ya no se encontraría el personal que fue indemnizado o pensionado, por lo cual el número de posibles trabajadores dispuestos a protestar ante los cambios introducidos se redujo poco a poco hasta la liquidación final de Ferrovías en el año 2003. Dicha empresa operó bajo las normas del derecho privado y la jurisdicción ordinaria.

Por otro lado, la creación de la sociedad anónima de economía mixta STF – vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, bajo los estatutos del derecho privado – se proyectó para prestar el transporte público ferroviario con criterio comercial, buscando "la complementación, integración y coordinación de sus actividades con las demás modalidades de transporte público que operen en el país", bajo el régimen jurídico del derecho privado y con un mínimo de participación del 51% de capital, este terminó siendo del 49% en el año 1999. Solo hasta 1993 con la Ley 80 se buscó regular la relación del ámbito público con el ámbito privado en el marco de las empresas de economía mixta; en consecuencia, como se estableció en el Decreto 1.589 de 1989 la STF entró en funcionamiento bajo el derecho privado, con operación comercial a partir de enero de 1991. Sus principales accionistas fueron "el Estado, representado en el Ministerio de Transporte y el Fondo de Pasivo Social Ferroviario, con una participación del 49%; la Flota Mercante Grancolombiana, 23%; el Sindicato Antioqueño, 8%; el Grupo Santo Domingo, 5,5%; la Organización Ardila Lulle 2,5% y otros inversionistas con el 12%" (EL TIEMPO, 1990); no se puede entrar a juzgar cuál de las administraciones fracasó más, si la de Ferrovías, la de la STF o las de los diferentes gobiernos, el punto es

que el fin para los ferrocarriles venía siendo escrito desde hace décadas, empezando por la reestructuración, pasando la liquidación hasta llegar a la privatización y el desmantelamiento en el marco de un ostracismo ferroviario que venía de varias décadas atrás.

Según una noticia del periódico El Tiempo del año 2000, Ferrovías incumplió con su objetivo social de mantener las carrileras en buen estado, mientras que el presidente de esa compañía, Diego Monsalve, culpaba al Estado por abandonar el plan de inversiones al aprobar un plan de concesiones. Para Monsalve, el problema inició en 1989 al dejar que varios entes manejaran el destino de los ferrocarriles en Colombia. Por su parte, para el presidente de la STF el problema inició en 1996 cuando el gobierno entregó la mayoría del sistema ferroviario a concesionarios privados. No obstante, en el caso del Ferrocarril del Tolima – División Central – para el año 1996 ya no quedaba ni una sola línea en funcionamiento, este dejó de operar a partir de la liquidación de la empresa FCN. El fin de la STF llegó al perder la concesión férrea del Atlántico frente a FENOCO (Ferrocarriles del Norte de Colombia) en 1999 (EL TIEMPO, 2000).

Para el año 1993, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ya había dado la instrucción a sus entidades descentralizadas de vender las acciones de participación de las entidades públicas en la STF, es decir, finiquitar la privatización. No obstante, el Departamento Nacional de Planeación, por solicitud del señor ministro de Obras Públicas y Transporte, pide aplazar la venta de estas acciones y recomienda:

> Encargar al ministerio de Obras públicas para que en coordinación con STF y Ferrovías, con el apoyo del DNP, prepare un plan de acción que permita optimizar el plan de recuperación del sistema férreo colombiano. El plan indicaría la fecha posible de la

> privatización de la STF (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 1993).

Otro de los decretos dentro del paquete aplicado en 1989 es el Decreto 1590, y en el que se establece un régimen de indemnizaciones y pensiones para empleados oficiales de los FCN o que en los tres años siguientes cumplieran con los requisitos; en caso contrario podrían aceptar una indemnización o una reubicación en otra entidad del Estado. Asimismo, con el Decreto 1.591 de 1989 se da vía libre al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, según lo estipulado desaparecería una vez se hayan cumplido todas las obligaciones sociales derivadas de la liquidación de los FCN, con el objetivo de manejar las cuentas relacionadas con el pago de pensiones de jubilación, indemnizaciones, demás prestaciones sociales y sentencias condenatorias a cargo de los FCN. En la junta directiva de este fondo sí había un representante de las asociaciones de pensionados de los FCN; respecto al rol de los sindicatos, el periódico El Tiempo del 23 de marzo de 1991 hizo énfasis en su relación como negociador con el Ministerio de Hacienda, intentando mejores condiciones de pensión e indemnización, demostrando que la capacidad de lucha ante la privatización de lo público estaba menguada.

Con la Ley 105 de 1993 los bienes inmuebles de los FCN son transferidos a Ferrovías, siempre y cuando estos fueran destinados a la explotación férrea y los demás al Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales. Además, en el artículo 64 se establece que el Instituto Nacional de Vías, "podrá destinar presupuesto, recursos para la restauración, preservación y conservación de aquellos monumentos nacionales que a su juicio considere de valor histórico incalculable", entre ellos puentes, caminos, carrileras, estaciones etcétera. Es decir que, una vez confirmado el destino de los ferrocarriles en Colombia, las administraciones empezaron a aplicar

políticas conducentes no al funcionamiento sino a la evocación o generación de memoria frente lo que fue el ferrocarril en Colombia. Con el Decreto 3110 de 1997, durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano se reglamentó la habilitación y prestación de servicio público de transporte ferroviario bajo la modalidad de concesión, adjudicados mediante licitación pública, esto es, que todo se haría a través de operadores ferroviarios con la poca estructura que quedó tras el proceso de desmantelamiento, desuso y ostracismo de los ferrocarriles.

La estocada final para la privatización de los ferrocarriles fue en el año 2003 durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con el Decreto 1791 de 2003, en el que se suprime Ferrovías en un término de dos años y en cuya junta de liquidación no se contó con la participación de ningún sindicato; entre tanto, se concesionaron los contratos de infraestructura y de conservación en vigencia durante el inicio del proceso de liquidación. La red ferrocarrilera bajo tutela de Ferrovías pasó al Instituto Nacional de Vías, se programó la suspensión de cargos y eliminación de vacantes. Por lo tanto, se terminaron los contratos de trabajo de acuerdo el régimen aplicable, en este caso el derecho privado y para la desvinculación de los servidores públicos la junta liquidadora se encargó de levantar el fuero sindical según fuere el caso y, para los demás trabajadores, se dio la terminación del contrato.

En suma, a través del análisis de la normatividad proferida con relación al proceso de liquidación de FCN, se demostró que fueron varios los frentes en los que produjo dicho proceso. Primero, la legalización de la operatividad del derecho privado sobre el derecho público, cuando el régimen jurídico debió estar bajo la jurisdicción de lo contencioso administrativo a razón de dirimir conflictos que involucraran particulares y el Estado, y no en la jurisdicción ordinaria que dirime conflictos y controversias entre particulares. Segundo, el doble discurso en política pública que, por

un lado, buscaba la reestructuración y eficiencia del sistema ferroviario y, por el otro, se termina validando el discurso del desmantelamiento y la privatización. Tercero, las relaciones de poder desiguales en las que el poder ejecutivo tiene facultades espaciales mientras que los trabajadores fueron perdiendo representación y capacidad de acción a través de las vías de derecho, poniéndolos entonces en una posición de subalternidad en medio de las reformas estatales. Cuarto, la crisis ferroviaria desde el ámbito económico y administrativo no tuvo solución por esas vías, sino que se materializó a través del derecho positivo en un largo proceso de desmantelamiento, ostracismo y privatización, en tanto primó la racionalidad práctica que favoreció los intereses particulares sobre los intereses de la nación.

LOS TRABAJADORES FRENTE AL DESMANTELAMIENTO DE LOS FERROCARRILES EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, 1962-1993

El proceso de desmantelamiento de los ferrocarriles en el Tolima desde el punto de vista de los trabajadores es una variable escasamente tratada en los estudios históricos sobre el tema y, particularmente por la historiografía tolimense. Por lo cual, esta sección está basada en fuentes orales para indagar la memoria sobre el desmantelamiento del ferrocarril y su impacto laboral como estrategia para la formación de conciencia histórica sobre el significado del ferrocarril en la historia regional.

Para la presente investigación se realizaron tres entrevistas a extrabajadores del ferrocarril con un rango de edad de entre los 72 y 76 años; el señor Cruz laboró en el tramo Buenos Aires-Dorada e inició en mantenimiento de vías y se pensionó en 1989, el señor Lozano inició como ayudante y se pensionó siendo instructor de

cuarta categoría – la más alta para su cargo – y el señor Muñoz quien laboró para la FCN en la estación Ospina de Ibagué (ciudad capital del departamento del Tolima) en cargue de combustible y en contabilidad, pero no alcanzó a pensionarse y tras la liquidación de la empresa salió indemnizado.

Trabajadores ferroviarios y movimiento obrero

Tras evidenciar todo el proceso de desmantelamiento de los ferrocarriles en el Tolima desde la óptica estatal y desde la estadística, es justo dar voz a quienes vivieron el proceso de primera mano: los obreros los ferroviarios. En esta investigación se entiende como ferroviarios a los trabajadores de los ferrocarriles en Colombia, como una colectividad cuyo espacio laboral fue la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la que fue su fuente de ingreso, pero a su vez su espacio de formación, de educación técnica, de desarrollo personal y de expresión cultural (Rodríguez Leuro, 2008, p. 348); según Santana Caraballo (2016, p. 112), los ferrocarrileros y los portuarios fueron importantes para la conformación y consolidación del movimiento obrero en la primera mitad del siglo XX.

Para González y Molinares (2013, p. 178), retomando los planteamientos de Cesar Torres del Río, la movilización social es la manifestación del rechazo a la arbitrariedad y el autoritarismo, es un conjunto de acciones desestabilizadoras ante el orden institucional y un medio de canalizar reformas. Santana Caraballo (2016) refería el estatus social que habían alcanzado los portuarios y ferrocarrileros tras mostrar su capacidad de movilización social en la primera mitad del siglo XX y alcanzar – junto al resto de la clase obrera – derechos como el reconocimiento de vacaciones remuneras, cesantías de un mes por cada año de servicio, la libertad de asociación, la jornada de

ocho horas, entre otros. Así, el trabajador del puerto o del ferrocarril pasó a ser "símbolo de honorabilidad, prestancia y trabajo bien pago" (SANTANA CARABALLO, 2016, p. 145). Uno de los interrogantes que se plantearon para la investigación fue que, si el movimiento ferroviario fue tan activo en las movilizaciones obreras de principios del siglo XX en reclamo por derechos sociales y laborales, por qué no se manifestaron o movilizaron de la misma forma ante el cierre de la empresa FCN. A través de las fuentes orales, los trabajadores respondieron que la actitud del sindicato fue pasiva, se limitaron a negociar la pensión de los trabajadores, no hubo organización frente a las reformas que aplicó el Estado y así muchos se fueron pensionados o liquidados, convencidos por el Estado de que la empresa no cerraría.

La memoria de los trabajadores sobre el ferrocarril en el Tolima

Esa tradición de lucha fue interrumpida por la época de La Violencia, pero reapareció en la década de 1970 con el auge del movimiento sindical, las luchas armadas y la aparición de los movimientos cívicos. Sin embargo, en la década de las reformas estatales (años ochenta) a la empresa de los ferrocarriles en Colombia, y particularmente al área central que comprendía el ferrocarril del Tolima, las condiciones habían cambiado. De allí surgieron algunas preguntas sobre la memoria de los trabajadores acerca del papel del transporte ferroviario en el Tolima. Sobre si los movimientos sociales reaccionaron al proceso de liquidación. Igualmente, en el caso de los ferrocarriles del Tolima, sobre porqué se manifestaron o no, durante la crisis y/o el proceso de desmantelamiento. Para responder a estos interrogantes se optó por explorar la experiencia de los obreros ferroviarios, a través de

entrevistas y seguimiento a la prensa local y regional de la época en el Tolima.

Sobre la primera pregunta los entrevistados tienden a tener una memoria positiva y hasta nostálgica del papel del ferrocarril en la vida cotidiana, comercial y cultural del Tolima. Quienes trabajaron en la empresa FCN, desde su infancia tuvieron algún contacto con este medio de transporte, pues era común utilizarlo en el desplazamiento intermunicipal. Así, recuerdan como alrededor de las estaciones del tren giraba el comercio, se vendían muchas cosas, las señoras salían con la venta de productos en la cabeza ofreciendo empanadas, gaseosas, arepas, masato y algunos hombres hacían las veces de cargueros o braceros buscando el sustento diario (S. Cruz, comunicación personal, 26 de octubre de 2019; G. Lozano, comunicación personal, 02 de noviembre de 2019; C. Muñoz, comunicación personal, 29 de septiembre de 2019.). Esta dinámica no solo era comercial, cuando llegaba alguna festividad religiosa bajaban muchas personas y el maquinista del tren les permitía un corto momento para unirse al agasajo, incluso en Ambalema-Tolima cuando iniciaba la celebración católica de Santa Lucia había todo un festín (S. CRUZ, 2019).

El ferrocarril del Tolima, según varios de los entrevistados, tuvo una época de gran articulación con el auge de la agricultura capitalista en las tierras bajas (también llamada tierra caliente). Generaba cantidad de trabajo, no solo el cargue y descargue de algodón, arroz, caña, sino todo el comercio. Recuerdan con nostalgia el sonido de la bocina o claxon, el bullicio, el jolgorio y el comercio que activaba la presencia del tren, pues, como lo expresa el señor Cruz, “con la ida del ferrocarril le quitaron media vida a los lugares donde paraba” (CRUZ, 2019). Las figuras 5 y 6 sobre las estaciones Palmarosa y Ambalema demuestran cómo quedó atrás toda la actividad comercial asociada a la actividad ferroviaria. Por eso, los entrevistados anhelan volver a subirse en un tren en movimiento,

anhelan que los ferrocarriles vuelvan al negocio del transporte. Con frecuencia escuchan que los rehabilitaran, pero prevén problemas en los lugares en los que sobre las vías construyeron casas o sembraron pancoger, siendo estos lugares en muchos casos usados por familias desplazadas, como en el caso de Venadillo Tolima: "¡Yo tengo la esperanza, pero no ha habido un presidente que le meta la mano a eso! ¡Yo quisiera andar en tren todavía, uno va en tren y va mirando todo, mientras que en un bus no!" (CRUZ, 2019).

Figura 5 - Estación de Palmarosa (Venadillo, Tolima)



Fuente: Registro fotográfico propio.

Algunos trabajadores se vincularon a la empresa por recomendación de un familiar, amigo, o padrino en algún cargo público, cuestión que se veía con mayor frecuencia en las empresas departamentales como la Fábrica de Licores del Tolima, que con cada cambio de periodo de gobierno llevaba un cambio de personal

en las diferentes secciones (MUÑOZ, 2019). Otros ferroviarios se vincularon después de participar en concursos públicos; los cargos rasos, ofertados en los diferentes medios de comunicación de la época, permitía a los trabajadores ascender al adquirir la experiencia en la empresa y demostrar buen desempeño laboral, que se medía mediante la obtención de buenas calificaciones en las pruebas psicológicas y físicas, de desempeño y de cultura general, lo anterior se veía enriquecido con el establecimiento de lazos de camaradería. Las oportunidades de ascenso social que les brindó la FCN a sus trabajadores siempre estuvieron mediadas por la formación del personal, para lo cual la empresa se esforzaba constantemente y contar así con personal capacitado, convirtiéndose esta en una de las mayores pérdidas en capital humano de las empresas estatales liquidadas (LOZANO, 2019).

Figura 6 - Estación ferroviaria en Ambalema (Tolima)



Fuente: Registro fotográfico propio.

La prensa y el estado de los ferrocarriles en el Tolima

De otra parte, en cuanto al mantenimiento de las redes, máquinas y estaciones, las entrevistas muestran que en la década de 1980 el destino de los ferrocarriles en el Tolima aún era incierto, y había quienes contemplaban la recuperación de los tramos. El 24 de mayo de 1988 el diario El Derecho publicaba que durante dos años no habría nuevas obras para las variantes Melgar-Carmen de Apicalá y la variante Ibagué; así, según el ministro de obras de aquel entonces, se buscaba "recuperar la red ferroviaria del Tolima" y la que une al departamento con el Huila para transportar crudo y evitar con esto el desgaste de las carreteras.

El periódico Combate (25 de julio de 1989), de tendencia liberal, reflejaba el crítico estado en el que se encontraban los ferrocarriles en Colombia y la negligencia estatal para la adopción de posibles soluciones que permitieran la permanencia de las diferentes rutas de ferrocarriles en el país. El periódico mencionaba que el gobierno estaba decidido a liquidar la empresa para cambiarla por un nuevo sistema del presupuesto nacional constituido por dineros que eran de todos los colombianos. De manera que lo que estaba narrando en su momento la prensa era la crisis ferroviaria y las maneras en que el gobierno empezó a solventarla; la situación de gran parte de los ferrocarriles en Colombia al comenzar la década de 1990 era crítica, sufrían lo que el periódico Combate del 30 de abril de 1990 identificaba como las razones por las cuales habían terminado siendo obsoletos frente a otras modalidades de transporte:

> Se han creado uno y otros para competirse, llevando en esto la peor suerte los ferrocarriles que a pesar de ser estables, bien porque siempre los han tenido como fortín político, los han considerado como la más seria amenaza del transporte automotor monopolizado en

> manos de unos pocos oligarcas no como beneficio y progreso del país, sino para crecer su fortuna y esto a costa de todo el pueblo colombiano que tenga o no vehículo automotor contribuye con honorosos impuestos para mantenerles carretera. Así las cosas, llegamos al final del siglo XX y cuando el ingenio del hombre ha superado barreras infranqueables a nuestra pobre y maltrecha empresa solo ha llegado la célebre Ley de 21 de febrero primero de 1988 por medio de la cual dizque se adopta el programa de recuperación del servicio público de transporte ferroviario nacional, para luego después de 18 meses conocerse el Decreto No. 1586 y con este se ordena liquidar la empresa… más grande que poseía Colombia. Todo indica y esto al decir de la Asociación de Ingenieros Ferroviarios de Colombia que se ha cometido un error. Por cuanto no era indispensable la liquidación del Organismo Ferroviario Oficial; ni el modelo multiempresa ordenado no es el más adecuado para el modo ferroviario de nuestro país.

En 1992, en el periódico El Pueblo del 22 de febrero de 1992, el ingeniero Boris Gutiérrez mencionó que el ferrocarril sucumbió por la mala jugada de tres factores: la política del Banco Mundial de modernización que privilegiaba a los automotores de carretera, la obligatoriedad de unificar el ancho de las carrileras a una yarda, y, finalmente, el ancestral servilismo y ladronismo de los dirigentes y los sindicatos en Colombia. Por lo cual, para este ingeniero la mala fe se constituyó en:

> […] subversión institucionalizada como algo dentro de los entes del estado que mella y carcome disimuladamente empresas y proyectos oficiales por medio del tráfico de influencias, los contratos amañados, los desfalcos, las sustracciones disimuladas, las obras mal hechas, los peculados y los

> demás chanchullos a los que nos hemos acostumbrado los colombianos.

La problemática de los ferrocarriles y la liquidación de FCN

Respecto a la problemática de los ferrocarriles en Colombia, los obreros ferroviarios fueron tan conscientes de ella que aún en el presente pueden detallar las diferentes dificultades por las que esta empresa atravesó. La prensa, por su parte, también lo reseñaba (El Cronista, 13 de octubre de 1962), en particular por los accidentes debido a las condiciones en las que mantenían las traviesas y, en general, las vías, por lo que fue necesaria la inversión de capital para el adecuado mantenimiento, pero esa condición se mantuvo por un periodo extenso, el tren permanecía caído – sin funcionar – y la carga duraba quieta largo tiempo; como todos los extrabajadores lo recuerdan, esas eran las precarias condiciones de las líneas ferroviarias en el Tolima (S. CRUZ, 2019; G. LOZANO 2019). En su cotidianidad laboral los trabajadores veían como poco a poco al ferrocarril empezaban a quitarle las cargas y estas eran transportadas por carretera, según los entrevistados, el transporte por carretera fue aprovechado por algunos administrativos de los ferrocarriles, quienes compraron lotes de mulas para no salir del negocio de los transportes (S. CRUZ, 2019; G. LOZANO 2019).

Las dificultades geográficas que presentaba el territorio tolimense eran fáciles de sortear. Según los hombres que trabajaron para la empresa FCN en el Tolima, el tramo más difícil era Gualanday-Chicoral, empero, más que los obstáculos obvios de la geografía colombiana, el problema principal del ferrocarril en el departamento radicó en que las líneas requerían mantenimiento permanente porque los polines o maderas se pudrían fácilmente; en

el caso de la línea Espinal-Neiva, la ausencia de racionalidad económica en la planificación fue el agravante:

> […] le hicieron una carretera paralela que mató al ferrocarril, la falta de planeación o ambición. La vía Ibagué Neiva se podía rehabilitar con voluntad política, pero aquí no hay voluntad política. Mientras no haya voluntad política no hay nada que hacer, si existe voluntad política todo se hace (S. CRUZ, 2019).

De esta manera, para los obreros ferroviarios los grandes males que afectaron a los ferrocarriles no estuvieron asociados a la naturaleza. Tampoco culpan a los sindicatos, aunque si consideran que estos fueron pasivos al no haber movilizado al personal, por lo que o no eran conscientes o desatendieron lo que se estaba fraguando con la afamada reestructuración (S. CRUZ, 2019; G. LOZANO 2019). El factor que ciertamente influyó en el cierre definitivo del ferrocarril a nivel nacional fue la negligencia política de los diferentes mandatarios nacionales – pues sobre ellos recaía la responsabilidad –, la mala administración que no hizo puntualmente las inversiones necesarias, y demostrando su preferencia por el transporte por carretera o el famoso transporte transmodal. Al interior de la empresa eran conscientes que se crearon cargos innecesarios, especialmente directivos con altas remuneraciones, lo que derivó en un despilfarro de recursos (G. LOZANO, 2019); en el caso del Departamento del Tolima no quedó nadie operando las locomotoras de la FCN (S. CRUZ, 2019), mientras que, según la percepción del señor Lozano pensionado ferroviario, en Ferrovías y en la STF se crearon muchos puestos con remuneraciones millonarias, que continuaron con dilapidación de los recursos (G. LOZANO, 2019).

Alberto Mayor Mora (1984, p. 25) conceptualiza este tipo de error en la administración como la falta de racionalidad económica, entendida como "la vinculación del espíritu de empresa ligada a las previsiones de un mercado regular, a una contabilidad racional, a la previsión calculada en materia de técnicas de producción y, en fin, a la medición de la productividad del trabajo". La situación descrita hasta ahora permite manifestar que hubo una ausencia de racionalismo económico por parte de la administración de FCN. Es por ello por lo que para los trabajadores ferroviarios los responsables de los grandes "males" de los ferrocarriles fueron tanto el Estado, cómplice del despilfarro de recursos y quien manifestaba falta de voluntad política, como las malas administraciones, que representaban otro tipo de intereses económicos distintos y contrarios al desarrollo del sector ferroviario (S. CRUZ, 2019; G. LOZANO, 2019). Pocas líneas del ferrocarril en Colombia se lograron mantener a través de concesiones, como ocurrió con la red férrea del Atlántico y del Pacífico, que hoy sirven a la extracción de recursos naturales, evidenciando nuevamente la pérdida patrimonial de los ferrocarriles por parte del Estado colombiano.

El gobierno supo manejar la situación de los trabajadores para que no hubiera protesta, a través de la promoción de jubilaciones exprés y, en caso de no alcanzarlas con los diez años de trabajo, pagando indemnizaciones: "No peleamos nada", dicen. Como muchos entraron tan jóvenes cumplían fácilmente con las condiciones de pensión, además, estaban convencidos que los ferrocarriles no se acabarían, creyeron la idea de que seguirían operando bajo otro esquema y de esa manera los neutralizaron (S. Cruz, 2019; G. LOZANO, 2019). Así, la experiencia de los obreros ferroviarios en este proceso demuestra que el proceder normativo del Estado, que se mostró en las secciones anteriores, fue utilizar el poder que brindan los actos legislativos como mecanismo de control de las protestas y en general de la población, porque funcionó

eficazmente en un proceso que no fue abrupto sino calculado y demostró su sistematicidad.

Siguiendo atentamente las experiencias de los obreros ferroviarios, se puede afirmar que la dinámica comercial que generó el ferrocarril fue de gran dimensión, tanto que con su desmantelamiento la actividad comercial, el empleo y el intercambio cultural dejaron de ser parte de la vida cotidiana tanto de los habitantes alrededor de las estaciones del ferrocarril como de los trabajadores. Además, el uso que se le dio a las estaciones una vez liquidados los ferrocarriles fue un uso residencial o, simplemente aquellas quedaron en el abandono, del cual venía adoleciendo la misma empresa FCN, pues el mantenimiento o la inversión no se daban, llegaban tarde, o era insuficiente. Este fue el escenario en el que las carreteras empezaron a ganar la competencia del negocio del transporte.

Otro de los efectos es la pérdida del patrimonio nacional, todos los empleados ferroviarios reconocen la gran inversión de recursos que requirió la empresa FCN, especialmente antes de que se organizara la División Central. Así, con FCN, el Estado dejó perder la inversión que por décadas se venía haciendo, desperdició la infraestructura que quedaba, no le dio el uso adecuado posterior a la liquidación y eso, sin duda, desencadenó un detrimento patrimonial. De modo que, concuerdan en este caso los entrevistados para esta investigación en que a los sindicatos les faltó organizar y movilizar a los obreros, pero ocurrió lo contrario, ya que se mostraron pasivos y la mayoría se conformó con obtener su pensión individual, así esta fuera por un monto bajo.

En cuanto a la jubilación, sería razonable pensar que los trabajadores que salieron pensionados se vieron beneficiados del proceso de liquidación de FCN, así como quienes recibieron indemnización. Pero el problema de fondo es que se desperdiciaron muchos años de experiencia y entrenamiento de capital humano, ya

que los ferroviarios eran personas que aún estaban en edad productiva y contaban conocimientos técnicos y especializados en diferentes ámbitos, e infortunadamente dejaron de contribuir en el mundo del trabajo, en el trabajo industrial que supone el desarrollo del sector secundario de la economía. Por otro lado, como se puede observar en la experiencia obrera en FCN, si se puede identificar que hubo interés por la capacitación del capital humano, por ejemplo, se desarrollaron concursos para lograr ascensos, a pesar de que era frecuente la vinculación laboral por recomendación o por padrinazgo político. Al respecto, Mauricio Archila (1991, p. 09) menciona que "cuando se dio el proceso de nacionalización del sistema ferroviario, se hizo necesario contar con un 'padrino' político para ser contratado allí. Esta característica del sistema clientelista era tradicional para todo empleo público". Hubo intentos por mejorar la admi-nistración del personal de la empresa, pero la crisis por la que atravesaba fue mayor, presentándose casos de nepotismo y mala gestión de personal – que se evidenció con la creación de puestos de trabajo innecesarios y altamente remunerados incluso posterior a la liquidación de FCN.

De manera que, ante las reformas del Estado frente a los ferrocarriles en Colombia, y en este caso el ámbito departamental y regional, se supondría que se haría evidente la movilización o la protesta social. Sin embargo, no fue así, el movimiento ferroviario, los sindicatos y los obreros ferroviarios en el Tolima, a diferencia de lo acontecido durante los primeros cincuenta años del siglo XX y durante el proceso de desestatización, reestructuración y privatización de los ferrocarriles nacionales no demostraron su capacidad de lucha, accedieron a las pensiones o indemnizaciones y la mayoría de los conflictos laborales se solucionaron por la vía jurídica, ratificando la función del derecho positivo como elemento moderador de los conflictos sociales.

Ante tal cambio de actitud en el movimiento obrero, González y Molinares (2013, p. 171) aducen que después de la

década de 1960 en América Latina, y con el ascenso de regímenes autoritarios en varios países, se acentuó un ambiente de represión estatal; por ello, citando a Dos Santos (2004, p. 06) es entendible que el movimiento obrero en la década de los setenta y los ochenta se manifestara "bajo formas más cautelosas y que asumiera las banderas de los derechos humanos, de la amnistía y del restablecimiento de la democracia". Este proceso en Colombia opacó, silenció y estigmatizó la protesta social, asociándola con el comunismo y anarquismo (DOS SANTOS, 2004, p. 191). Marcela Velasco (2010, p. 219), retomando los aportes de Daniel Pecaut, Moncayo y Rojas, reafirma que "en Colombia los sindicatos han sido debilitados por la represión del Estado y la cooptación de los partidos políticos", además, demuestra que, precisamente, en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) fueron utilizados los medios de comunicación para liderar campañas negativas contra los sindicatos, logrando desprestigiar protestas de los trabajadores de las empresas estatales entre la opinión pública. Según Velasco, en los años noventa del siglo XX en Colombia "se volvió común acusar a los sindicatos de ser los principales responsables de los problemas macroeconómicos. Estas acusaciones aumentaban en vísperas de la liquidación de alguna empresa estatal" (VELASCO, 2010, p. 221). De manera que el Estado utilizó diferentes frentes para llevar el acometido de privatizar primero a través del derecho positivo, segundo a través de la propaganda y los medios de comunicación, tercero privilegiando las inversiones en otros medios de transporte sobre los ferrocarriles.

CONCLUSIONES

Los ferrocarriles en Colombia atravesaron por diferentes cambios administrativos y de infraestructura ante los evidentes

problemas que se presentaron a lo largo del siglo XX. Sin embargo, muchos ingenieros y trabajadores coinciden en que este sistema de transporte si era viable y no ameritaba su desarticulación, no solo porque aportaba a la integración regional y al desarrollo comercial, sino porque su aporte a los usuarios y las poblaciones por las que pasaban las líneas era de tal magnitud que al llegar a su fin alteró todo el entramado social.

Las principales razones para la desarticulación del sistema de transporte ferroviario fueron la falta de liquidez, la crisis financiera de la empresa FCN, y la falta de planeación o previsión administrativa. El proceso de desmantelamiento se llevó a cabo de forma gradual y ejecutando acciones contradictorias, pero que, con el uso eficiente del derecho positivo, tanto por el poder legislativo como por el ejecutivo, lograron el acometido y opacaron las contradicciones generadas entre los obreros y el Estado. Dichas contradicciones se demostraron aquí en el análisis de los diferentes tipos de discursos expresados en los decretos y leyes proferidas sobre los ferrocarriles en Colombia, las que, de un lado, auspiciaron primero la reestructuración y la desarticulación de la empresa FCN y, finalmente, su liquidación y su privatización, y de otro, terminaron demostrando la relación desigual de fuerzas entre el Estado, las instituciones y la sociedad, caracterizada por una verticalidad que canalizó los conflictos por medio de la legalización de los cambios administrativos y operativos. De allí que no se presentaran protestas en torno a dicho proceso, como sí ocurrió durante la privatización de otras entidades como Telecom (empresa de telecomunicaciones), en la que los trabajadores estaban más organizados y la presencia sindical fue más fuerte (SALAMANCA, 1992). Por otro lado, las acciones conducentes a la liquidación o el *paquetazo* de 1989 paulatinamente le fueron asignando directrices, capitales y disposiciones al sector privado, incluso en procesos como la resolución de conflictos laborales a través del establecimiento nuevas relaciones contractuales. En consecuencia, el derecho

positivo se convirtió en un mecanismo de control de las futuras protestas, pues si bien sirvió para liquidar y privatizar, fue el canal o el medio por el cual se apaciguó a la masa de trabajadores.

Es innegable que el proceso de desmantelamiento ferroviario en Colombia vino acompañado del ostracismo estatal, que abrió paso a la inversión privada de capitales (como las empresas de economía mixta), para favorecer inversiones en la construcción de otras obras públicas como las carreteras, que en algunos tramos hacían el mismo recorrido del tren. El desmantelamiento fragmentó las funciones de la antigua FCN en otras empresas (STF y Ferrovías), que terminaron siguiendo el mismo proceso de liquidación, pero de forma más acelerada, facilitado con la rápida resolución de la conflictividad laboral por medio de las indemnizaciones y la jubilación de la mayoría de los trabajadores. Entre tanto, en todo el proceso los trabajadores fueron perdiendo representación, primero en la junta directiva de la FCN para luego terminar de debilitar su presencia sindical durante la negociación de mejores indemnizaciones y pensiones. La desaparición de FCN, y luego la STF y Ferrovías, también significó la disolución de las representaciones de los trabajadores. Así las cosas, se constata la falta de racionalidad administrativa, de racionalidad económica, pero, sobre todo, de racionalidad política frente a la administración de los recursos públicos, en los que tanto el poder ejecutivo como el legislativo terminaron legitimando relaciones desiguales, el detrimento al patrimonio público y, más aún, impactando las relaciones sociales.

Para el caso de los ferrocarriles en el Tolima, al ser parte de la División Central de FCN, aplican todas las conclusiones ya mencionadas. Operativamente la crisis se evidenció en la disminución de carga despachada y recibida, en la paralización de las obras para conectar con el Ferrocarril del Pacifico – lo que aumentó el déficit de operación y estimuló el transporte de carga por carretera. De modo que, a diferencia de lo que se podría suponer, la

geografía no fue un impedimento para la existencia histórica de los ferrocarriles del Tolima. Tras la desaparición del tren lo que queda es su infraestructura en abandono y desuso, espacios transformados en zonas residenciales, el cambio de las líneas férreas por asfalto y algunas intervenciones para la recuperación del patrimonio inmueble, pero otras tantas aún permanecen olvidadas.

La experiencia obrera en el proceso de desmantelamiento cobró gran importancia porque fue a través de los relatos de esas vivencias que se resolvieron la mayoría de los interrogantes planteados al inicio de la investigación; los entrevistados no solo ahondaron en aspectos de su crecimiento personal en la empresa y su desenvolvimiento laboral, sino que constataron que una de las mayores pérdidas para el país en momentos cruciales para su desarrollo o expansión industrial fue la pérdida del capital humano, pues si bien durante muchas décadas se hicieron fuertes inversiones desde el capital invertido con la indemnización de Panamá hasta los diferentes empréstitos, esta pérdida de fuerza laboral no se cuantificó en los estudios sobre la liquidación de la empresa, por lo que, definitivamente, se desperdiciaron años de experiencia, conocimientos técnicos y entrenamiento de capital humano, lo que se constituye en una pérdida invaluable tanto para la sociedad tolimense como para la colombiana.

REFERENCIAS

ARAQUE JIMÉNEZ, E. “El ferrocarril Baeza-Utiel. Crónica de un fracaso colectivo”. **Investigaciones Geográficas**, vol. 64, 2015.

ARCHILA, M. **Cultura e identidad obrera**: Colombia 1910-1945. Santafé de Bogotá: CINEP, 1991.

BERGESIO, L.; GOLOVANEVSKY, L. A. "Desmantelamiento ferroviario y condiciones de vida. El caso de la quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina)". **Anales do IX Congreso Nacional de Estudios del Trabajo**. Buenos Aires: CONICET, 2009.

BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. **El desarrollo económico de América Latina desde la independencia**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

COLOMBIA. **Archivo General de la Nación**. Bogotá: Ministerio de Cultura, 1935. Disponible en: <www.archivogeneral.co>. Acceso en: 23/12/2022.

DE LA PUENTE, M. A. "Inversión pública y restricción presupuestaria en la infraestructura de transporte en Colombia: 1960-2011". **Revista de Economía del Caribe**, vol. 10, 2012.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Anuario de transporte y comunicaciones 1979-1980**. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 1982.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Colombia Estadística 1989**. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 1989.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Colombia estadística 1990**. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 1991.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Colombia Estadística 1992**. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 1992.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. V**enta de activos de la nación en la Sociedad de Transporte Ferroviario SA**. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Planeación, 1993.

FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA. **Boletín Anual**: los ferrocarriles en cifras. Bogotá: Ferrocarriles Nacionales de Colombia, 1973.

DOS SANTOS, T. "De la resistencia a la ofensiva: el programa alternativo de los movimientos sociales". **Osal**, vol. 15, 2004.

GONZÁLEZ A.; MOLINARES GUERRERO, Y. "Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950". **Historia del Caribe**, vol. 8, n. 22, 2013.

MAYOR MORA, A. **Ética, trabajo y productividad en Antioquia**: una interpretación sociológica sobre la influencia de la Escuela Nacional de Minas en la vida, costumbres e industrialización regionales. Bogotá: Tercer Mundo, 1984.

MEISEL, A.; RAMÍREZ, M. T.; JARAMILLO, J. "Muy tarde pero rentables: Los ferrocarriles en Colombia durante el periodo 1920-1950". **Cuadernos de Historia Económica y Empresarial**, vol. 34, 2014.

MUÑOZ, C. **Comunicación personal**: concedida a Jency Katerine Díaz Martínez. Bogotá: Acervo pessoal, 2019.

ORTIZ BAUTISTA, E. **Ferrocarriles Nacionales de Colombia su problemática y alternativas de solución** (Tesis Doctoral). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1981.

PÉREZ, E. “Los ferrocarriles y el desarrollo regional y urbano de Colombia”, **Bitácora Urbano Territorial**, vol. 1, n. 2, 1998.

PRIMMER, A. **Historia Económica del Ferrocarril de Girardot**: Un estudio del desarrollo económico regional, 1910-1930 (Tesis de Maestría). Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 2013.

RAMÍREZ, M. T. “Los ferrocarriles y su impacto sobre la economía colombiana”. **Revista de Historia Económica**, vol. 19, n. 1, 2001.

REYNA, J. L. “El conflicto ferrocarrilero: de la inmovilidad a la acción”. *En*: BRODY, O. P.; REYNA, J. L. (eds.). **Historia de la Revolución Mexicana, período 1952-1960**: El afianzamiento de la estabilidad política. Ciudad de México: Colegio de México, 1978.

RODRÍGUEZ L.; PATRICIA, A. “Nosotros los ferroviarios: Configuraciones y representaciones identitarias. Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Bogotá, 1958-1970”. **Universitas Humanística**, vol. 65, n. 65, 2008.

SALAMANCA, D. “La privatización de Telecom” **El Tiempo** [1992]. Disponible en: <www.eltiempo.com.br>. Acceso en: 23/12/2022.

SANTANA CARABALLO, R. J. “Protestas sociales, cultura política y debates de los trabajadores del transporte en Cartagena (Colombia), durante la República Liberal (1930-1945)”. **Historia Caribe**, vol. 11, n. 28, 2016.

SURIANO, J. “Estado y conflicto social: el caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912”. **Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana**, vol. 3, 1991.

VELASCO, M. “Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia: 1990-2006”. *In*: TANAKA, M.; JÁCOME, F. (eds.). **Desafíos de la gobernabilidad democrática**: Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

CAPÍTULO 12

O Equilíbrio Fiscal e o Controle de Gastos no Contexto dos Programas de Transferência de Renda

O EQUILÍBRIO FISCAL E O CONTROLE DE GASTOS NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA[7]

Fabio Cidreira Cammarota

As políticas sociais de prestação continuada são alvos incontestes de dúvidas sobre a capacidade do Estado Brasileiro de controlar a correta aplicação dos recursos. Isso ainda se torna mais grave em momentos de severa crise econômica, onde os grandes desafios do governo concentram-se na manutenção do equilíbrio fiscal e na estabilidade monetária. Nesse palco de conflitos é que se evidencia, mais do que em outros momentos do País, a necessidade de um referencial de governança para a condução dos programas e projetos sociais, onde a assertividade do controle e a aplicação de boas práticas de gestão se mostram apoiadores importantes da manutenção de muitos dos programas de benefícios continuados. Nesta arena de grande importância para o Brasil, o presente artigo se propõe a descrever e analisar um conjunto de auditorias do Tribunal de Constas da União – TCU e estabelecer uma avaliação sobre os resultados aferidos, bem como a sua metodologia referencial de governança pública, calcada em dimensões e critérios de qualidade da gestão estadual e municipal na condução de programas sociais. Para isso, serão utilizadas como bases referenciais teóricas as mesmas disposições e critérios de análise das boas práticas em gestão públicas adotadas pelo TCU, acrescidas dos componentes essenciais do public policy governance. Será enfatizada a análise das auditorias sobre a eficiência do gasto e as fraudes em relação aos

[7] Uma versão prévia do presente capítulo foi publicada em: CAMMAROTA, F. "Coordenação de políticas públicas: governança do orçamento para projetos sociais em tempos de crise". *Brazilian Journal of Business*, vol. 2, n. 3, 2020.

Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família – PBF (Acórdão nº 2382/2014-TCU, Acórdão nº 4505/2016-TCU, Acórdão nº 2293/2013-TCU, e Acórdão nº 2166/2013-TCU, Acórdão nº 1009/2016-TCU, Acórdão nº 834/14, dentre outros). Nessas auditorias, evidenciou-se que há fragmentação das ações entre os diversos entes federados e, não menos importante, que a coordenação do Poder Executivo se mostra insuficiente para aferir e monitorar a correta aplicação dos recursos nesses programas. Para fins de análise deste artigo, os resultados das auditorias sobre a aplicação do orçamento público têm direta complementaridade com iniciativas de monitoramento e avaliação de políticas públicas e, na mesma esteira, grande importância na perspectiva de ampliação da gestão do orçamento. Ao final do trabalho, serão contempladas as principais causas dessa fragmentação da coordenação, acompanhadas de sugestões de boas práticas que ampliem a governança dos recursos.

O Brasil atravessa uma crise singular na sua história, um verdadeiro mosaico de problemas sociais, econômicos e políticos, todos convergindo para a uma arena de desafios e superações. É nesse contexto que se busca ainda mais eficiência com o gasto público, em particular com as crescentes despesas relacionadas a programas sociais. A perenidade da assistência, nesses tempos de penúria econômica, exige ainda mais capacidade do Estado na gestão eficaz de controle com as despesas. Os últimos quatro anos de gestão governamental, todavia, não houve significativos avanços no referencial de governança e controle para a condução dos programas e projetos sociais.

Desde 2014 os entes federados enfrentam as consequências da incontinência fiscal. Ampliação de salários, proliferação de obras sem análise adequada de riscos, pagamento das novas dívidas e aumento da dívida pública (IBGE, 2017). Nessa esteira da recessão, paradoxalmente, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e o

Programa Bolsa Família (PBF) foram ampliados de 2014 a 2017. Houve, também, retração da atividade econômica e da arrecadação, além da generalização da concessão de renúncias fiscais para atrair investimentos privados, o que agravou ainda mais as finanças públicas de diversos entes da federação. As regras fiscais vigentes não foram suficientes para assegurar o controle das despesas dos estados e a sustentabilidade das contas públicas.

Os limites de gasto com pessoal e de endividamento foram sistematicamente relaxados nos últimos anos, ou perderam eficácia por falta de regulamentação ou por decisões judiciais. Somente a despesa com a folha salarial aumentou 0,6% do PIB entre 2011 e 2014 (IBGE, 2017), sobrecarregada pela ampliação pouco criteriosa do número de servidores e pela concessão de reajustes acima da inflação. O cálculo do limite da LRF com gastos de pessoal, por exemplo, foi relaxado por meio de artifícios, como a exclusão de despesas com auxílios e indenizações ou do Imposto de Renda Retido na Fonte.

O esforço para equilibrar as contas ainda é claudicante, tanto pela diminuição da atividade econômica quanto pelo crescimento de suas despesas correntes, notadamente despesa de pessoal, concessão de benefícios sociais, subsídios e prestação de serviços públicos.

Levando em consideração os cenários de evolução muito lenta da economia e a necessidade de manutenção de vários programas de transferência de renda, questionam-se vários pontos, a saber: qual o referencial de governança para a condução dos programas e projetos sociais? Como está a eficiência do gasto e as fraudes em relação aos benefícios de prestação continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF)? Qual o nível de fragmentação das ações entre os diversos entes federados?

Este artigo busca analisar essas questões e sugerir medidas de gestão que podem ser adotadas pelos entes públicos para

colaborar com o equilíbrio fiscal do País e aumentar a eficiência do gasto. A ideia de manutenção dos programas sociais passa, necessariamente, pela melhor gestão econômica. Para isso, serão utilizadas como bases referenciais teóricas as mesmas disposições e critérios de análise das boas práticas em gestão públicas adotadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, acrescidas dos componentes essenciais do public policy governance. Será enfatizada a análise das auditorias sobre a eficiência do gasto e as fraudes em relação aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família – PBF (Acórdão nº 2382/2014-TCU, Acórdão nº 4505/2016-TCU, Acórdão nº 2293/2013-TCU, e Acórdão nº 2166/2013-TCU, Acórdão nº 1009/2016-TCU, Acórdão nº 834/14, dentre outros).

Todo esse esforço será descrito na sequência, enfocando, sinteticamente, a necessidade de investimento em ações e práticas que apoiem a sustentabilidade de programas e políticas sociais em um ambiente de crise econômica. O trabalho foi segmentado em capítulos para uma melhor condução da análise. Primeiro, analisam-se as premissas e o contexto geral de gestão em que estão circunscritos os atores e as informações que subsidiarão o trabalho, na sequência apresentam-se os conceitos e o marco metodológico, depois detalha-se e analisa-se o conjunto dos resultados das auditorias do Tribunal de Contas da União - TCU. O texto conclui trazendo os principais aspectos e resultados das investigações e as sugestões para aperfeiçoamento do modelo de gestão.

O próximo capitulo busca construir os principais elementos social e econômico do momento atual.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A governança para a condução dos programas e projetos sociais tem direta relação com a situação econômica dos países.

Avaliar a eficiência do gasto e a capacidade de coordenação das políticas públicas exige a compreensão do contexto social, político e econômico, em particular na capilaridade da aplicação dos recursos, ou seja, nos estados e municípios. Assim, este bloco situa o tema na conjuntura atual para estabelecer conexão com a metodologia e os resultados das ações do Tribunal de Contas da União – TCU.

A seguir, serão apresentados suscintamente os segmentos desse bloco, iniciando pelo panorama da recessão.

O panorama da recessão

Uma forte crise econômica tem abalado a economia brasileira desde os primeiros meses de 2014 até a atualidade. A crise, em determinado período, estava ocorrendo juntamente com uma crise política no país, que resultou no impeachment da presidente da república. A economia contraiu-se por cerca de 4,5% até o final de 2015. Em setembro de 2016, a taxa de desemprego chegava a 11,8%, atingindo 13,7 milhões de brasileiros no momento atual (IBGE, 2017).

É a pior recessão desde 1948, segundo o IBGE, quando começou a série histórica. O ano de 2016 foi o segundo exercício seguido de queda do PIB do país (3,6%), que tinha encolhido 3,8% em 2015. É a primeira vez em quase 70 anos que a economia brasileira tem dois resultados negativos anuais. Quase todos os setores foram afetados pela crise, pois a maioria dos números foram negativos até 2016: na agropecuária (-6,6%), na indústria (-3,8%) nos serviços (-2,7%), no consumo do governo (-0,6%), no consumo famílias (-4,2%) e nos investimentos (-10,2%).

Em Junho de 2017 foi divulgada a informação que o Produto Interno Bruto - PIB subiu 1% no primeiro trimestre do ano. Foi o

primeiro aumento do PIB após oito quedas consecutivas. Noutro polo, entretanto, os indicadores ainda não reagiram à recessão. Antes da crise, a taxa de desemprego do Brasil atingiu cerca de 6,8% em 2014 e vem aumentando desde fevereiro de 2015, com média de 8,5% no mesmo ano. A maior economia da América Latina perdeu mais de 1,5 milhão de empregos ao longo de 2015, alimentando assim o descontentamento público contra o establishment político.

O impacto sobre os estados e municípios

A crise econômica no Brasil, pode-se dizer, atinge proporcionalmente os 27 estados, que lutam ante à falta de investimento, debilidade dos seus sistemas previdenciários e grande aperto financeiro para pagar dívidas. Alguns estão à beira da insolvência: contas atrasadas e folhas salariais parceladas. O superávit primário agregado dos estados, depois de alcançar 1% do PIB na média 2004-2008, teve déficit de 0,3% em 2014. Isso é dramático para a economia local e caracteriza involução para os estados.

A dificuldade para pagar salários e honrar compromissos já levou pelo menos 73 municípios a decretarem estado de calamidade financeira entre 2016 e meados de 2017, 43 deles apenas em janeiro do corrente exercício, segundo dados atualizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017). Com a medida, os prefeitos buscam postergar eventuais punições previstas em caso de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dos municípios que decretaram calamidade agora em 2017, 14 são do Rio de Janeiro, 11 de Minas Gerais, quatro da Paraíba, quatro de São Paulo, três do Ceará, três do Rio Grande do Norte, dois de Santa Catarina, um do Pará e um do Rio de Grande do Sul (CNM, 2017).

Dívidas inviabilizam acesso de municípios a recursos federais. Mergulhados em dificuldades financeiras, 4,95 mil municípios (89% do total) sustentam uma dívida bilionária com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (CNM, 2017). De acordo com a Receita Federal (SRF), o passivo soma R$ 99,6 bilhões em contribuições previdenciárias devidas e a inadimplência tem levado ao bloqueio de parcelas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A falta de pagamento também é um dos motivos por trás do cadastro negativo de prefeituras no Cadastro Único de Convênios (CAUC), do governo federal, o que inviabiliza o repasse de transferências voluntárias, como emendas parlamentares (CNM, 2017).

Além da inadimplência com o INSS, na média do ano de 2016, 4,6 mil municípios tiveram alguma irregularidade apontada no Cauc, ante 3,9 mil em 2015, segundo levantamento da CNM. Além do alto número de prefeituras que não conseguiram comprovar a regularidade com o pagamento de tributos, há ainda pendências com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), realidade de 2.283 municípios (CNM, 2017).

Crescimento do Bolsa Família na crise

Em 2017 o governo federal ampliou as ações de "saneamento" do cadastro único – CadÚnico, cortando os benefícios com informações conflitantes ou com problemas de cadastro, e, noutro polo, já promoveu o aumento do Bolsa Família, que estava previsto no orçamento anual, com uma elevação da despesa em 12,5%.

Um dos efeitos colaterais da crise econômica foi o reingresso de meio milhão de famílias no PBF. Os dados gerais, sem distinção

entre quem já foi ou não beneficiário do programa, mostram que a demanda pelo Bolsa Família cresceu 33% nos dois últimos anos. Em 2015, 1,2 milhão de famílias foram habilitadas a receber o benefício por atender aos requisitos de baixa renda, ou 105 mil famílias por mês. Em 2016, a média mensal bateu 141 mil, totalizando 1,6 milhão de famílias cadastradas ao longo do ano. A fila de espera para o Bolsa Família chegou a janeiro deste ano com 463,9 mil famílias. Na última semana do mês, o governo anunciou ter conseguido incluir quem aguardava. O saldo de habilitados hoje conta com 1.898 famílias (MDS, 2017).

Na sequência, será apresentado o modelo metodológico que apoiou a análise do presente texto. Em grande parte, trata-se de um conjunto de informações relevantes sobre o modelo conceitual utilizado pelo TCU, acrescidas por componentes essenciais do public policy governance.

METODOLOGIA

Este segmento trata da base conceitual e metodológica que sustenta as ações de controle externo por parte do TCU e de componentes essenciais do public policy governance, que serviram de referencial técnico para as análises sobre a coordenação de políticas públicas.

Na obra Good Governance in the Public Sector, de autoria do International Federation of Accountants – IFAC (2013), base referencial utilizada pelo TCU, o conceito de governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Em essência, pode-se entender que a boa governança

pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Dimensões e funções de análise

Tomando por base a abordagem metodológica adotada pelo TCU, a governança no setor público pode ser compreendida a partir de quatro dimensões de análise: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; e d) atividades intraorganizacionais. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

De acordo com o Banco Mundial, governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações.

De modo complementar, gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no

contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

Considerando que não existe uma definição única para o termo governança e tendo em vista que o objeto de análise do presente referencial são órgãos e entidades da administração pública, para o propósito do Controle Externo do TCU, adotou-se a seguinte definição: "Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

Princípios básicos de governança para o setor público

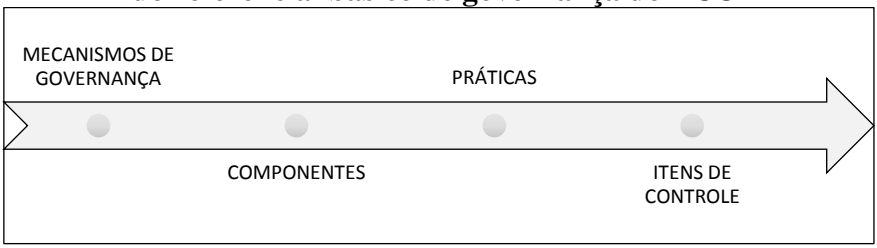
A governança pública para ser efetiva pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007). Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

Níveis de análise

Considerando que a governança não é isenta de custos e que os mecanismos, isoladamente, não produzem todos os resultados

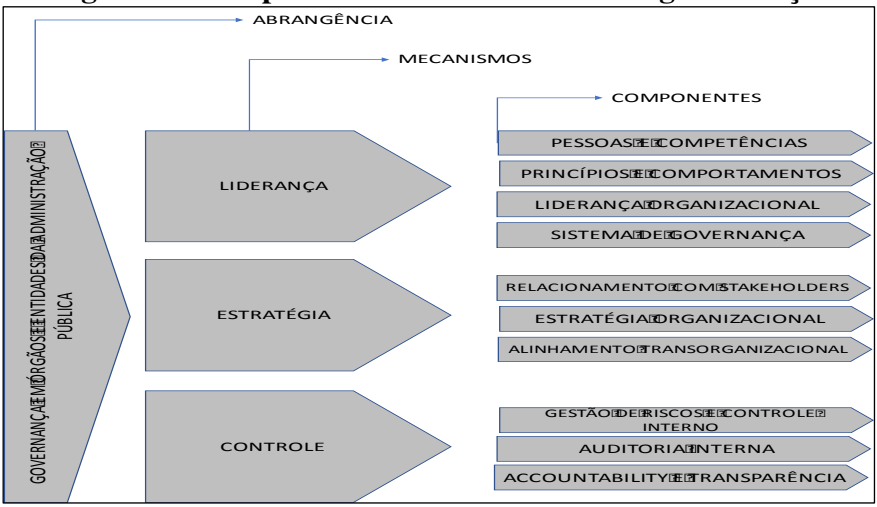
potencialmente esperados, o TCU concebeu o presente referencial tomando por base quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes, as práticas e os itens de controle. As Figuras 1 e 2, a seguir, esquematizam simplificadamente os níveis de análise do modelo em questão.

Figura 1 - Níveis de análise do referencial básico de governança do TCU



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Referencial Básico de Governança – aplicável a órgãos e entidades da administração publica, TCU (2014).

Figura 2 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Referencial Básico de Governança – aplicável a órgãos e entidades da administração publica, TCU (2014).

De forma sintética, esquematiza-se, na Figura 2, a abrangência, os mecanismos e os componentes do modelo adotado por aquela Corte de Contas.

Na sequência, serão apresentados os principais resultados obtidos nas análises das auditorias do Tribunal de Contas da União, que são do interesse deste capítulo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo trata de uma análise sintética do conjunto de auditorias de controle externo empreendidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU. O que se busca é a amalgama entre os resultados dessas ações com o modelo referencial daquela Corte, enfatizando, principalmente, os aspectos sobre a eficiência do gasto e as fraudes em relação aos benefícios de prestação continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

As fontes desse trabalho foram os seguintes documentos: Acórdão nº 2382/2014-TCU, Acórdão nº 2367/2013-TCU, Acórdão nº 2812/2009-TCU, Acórdão nº 2166/2013-TCU e Acórdão nº 1009/2016-TCU.

Será necessário estabelecer algumas conceituações extras àquelas descritas na metodologia, buscando mitigar eventuais dúvidas. A seguir, serão apresentados alguns segmentos de análise: o primeiro tratará da governança no CadÚnico, depois será revista a avaliação de renda das famílias para o PBF, na sequência a sustentabilidade fiscal dos programas, as fiscalizações e os riscos para a manutenção das políticas.

O cadastro e a governança dos programas

Um dos principais elementos de análise para os programas supramencionados é o cadastro único – CadÚnico. Nele, residem os grandes esforços de governo para ordenar e controlar os programas. A importância do CadÚnico é tão expressiva nos programas e políticas públicas que várias das incursões do TCU passam necessariamente por ele. Uma das principais auditorias para o presente estudo convergiu para Tomadas de Contas – TC e culminou no Acórdão 1009/2016. Buscou-se uma análise profunda sobre vários aspectos do referido cadastro e os seus resultados estabeleceram vários avanços para a gestão dos programas. A ênfase se deu na verificação da elegibilidade de beneficiários, na precisão dos dados e na verificação de credibilidade dos sistemas automatizados.

O Acórdão 1009/2016 trata-se de acompanhamento na concessão, manutenção e pagamento de benefícios assistenciais geridos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este trabalho foi realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência/TCU), como fiscalização contínua.

Os procedimentos de auditoria foram aplicados no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais. Ele armazena as informações das famílias e das pessoas de baixa renda. O CadÚnico abrange informações sobre: composição familiar, caracterização do domicílio, identificação e documentação de cada membro da família, escolaridade, trabalho e renda. Essas informações devem ser atualizadas ou revalidadas a cada dois anos. A gestão do cadastro tem por princípio o compartilhamento de esforços e responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os

municípios. Esse modelo tem como base a cooperação e a parceria entre as três esferas de governo, que atuam para fortalecer e consolidar o Cadastro Único como principal instrumento de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais

Vale destacar, não obstante, que um dos fundamentos do cadastro apresenta significativas desvantagens, que geram efeitos colaterais importantes para o controle dos programas. A autodeclaração foi uma estratégia de sucesso para a implantação rápida dos programas sociais, pois, caso fosse exigida uma comprovação mais rigorosa, o número de famílias com acesso ao CadÚnico seria muito reduzido, uma vez que as famílias cadastradas são de baixa renda e a maioria não participa do mercado formal. Mas a autodeclaração denota grande dificuldade de comprovação sobre a veracidade das informações. O controle do risco da autodeclaração ocorre por meio da atividade de administração das informações do CadÚnico, que inclui ações de averiguação, revisão cadastral e exclusão lógica. Por isso, o cadastro é pilar fundamental de toda a gestão dos programas.

Outro ponto nevrálgico identificado nas auditorias tem relação alta rotatividade das equipes municipais e, por esse motivo, a Senarc nem sempre dispõe de uma estimativa confiável do número de entrevistadores ou operadores capacitados em atividade.

Ao avaliar e contribuir para o aumento da qualidade dos dados, o TCU objetiva a melhoria no processo de seleção dos beneficiários, bem como, o aumento da efetividade dos programas sociais ao atingir as famílias e indivíduos em situação de fragilidade social. A base de dados utilizada possui o registro de 27,3 milhões de famílias e 82 milhões de pessoas. Identificou-se inconsistências em 9,76% dos registros familiares em relação ao preenchimento das informações.

Apenas a título exemplificativo, a tabela abaixo apresenta os percentuais de inconsistência nos registros de pessoas. Observa-se casos de 63,4% de inconsistência, o que, na melhor das hipóteses, sugere pouca capacidade técnica da equipe municipal e estadual na realização das entrevistas e do cadastramento. Nesse contexto, sugere-se que a coordenação central da Senarc/MDS, em conjunto com a CAIXA, precisa enfatizar a capacitação dos agentes públicos e a supervisão dos dados.

Tabela 1 – Municípios com os maiores percentuais de inconsistência nos registros de pessoas

Estado	Município	Registros com inconsistência	Total de registros	Percentual
AP	Pracuúba	1623	2558	63,4%
RR	Normandia	4321	7536	57,3%
RS	Casca	657	1325	49,6%
AM	Manicoré	14340	29876	48,0%
RS	Boa Vista do Sul	59	126	46,8%
SC	Dona Emma	218	477	45,7%
RR	Bonfim	4147	9419	44,0%
MG	Santa Bárbara do Monte Verde	798	1946	41,0%
BA	Ipupiara	3522	8771	40,2%
SP	Pirapora Do Bom Jesus	1692	4310	39,3%
AM	Ipixuna	4301	11192	38,4%
RS	Pedro Osório	1555	4125	37,7%
MS	Itaporã	2256	6037	37,4%
SC	Capão Alto	434	1173	37,0%
RS	Sertão	700	1937	36,1%
TO	Paraíso do Tocantins	6676	18637	35,8%
SP	Itaju	479	1364	35,1%
MS	Angélica	2102	5986	35,1%
PA	Novo Progresso	4087	11803	34,6%
SP	Poloni	441	1282	34,4%

Fonte: Acórdão 1009/2016 – TCU.

O TCU busca aplicar a técnica de Record Linkage na base de dados do CadÚnico com o objetivo de melhorar a qualidade dos dados e detectar observações com inconsistências, que podem decorrer de erros ou fraudes, ao comparar os registros dos indivíduos com os registros da base de CPF da Receita Federal. As análises realizadas foram: a) Comparação das Bases do CadÚnico e do CPF; b) Enriquecimento da Base do CadÚnico.

No Enriquecimento da base do CadÚnico, os registros dos indivíduos maiores de dezesseis anos que não possuíam o número de CPF foram comparados com as informações da base de CPF, para identificar indivíduos do CadÚnico que possuem CPF, mas não declararam durante o preenchimento do formulário de cadastramento. Os registros do CadÚnico com o campo CPF preenchido foram integrados com os registros da base do CPF, utilizando o CPF como chave única para gerar uma tabela chamada CADUN_RECEITA_PESSOA com os campos nome, nome da mãe, data de nascimento, sexo, CPF e título de eleitor, que possui 46.877.640 registros.

O trabalhou identificou que 74% dos registros, 34,7 milhões, possuem todos os campos do CadÚnico com informações iguais à base do CPF e 26% dos registros, 12,1 milhões, possuem, pelo menos, um campo com informações diferentes. Os registros com informação divergente foram selecionados e comparados pelo método de Record Linkage. O resultado classificou com alta probabilidade 73,8% dos registros como 'combinados', 25,7% como indiferentes e 0,1% como 'não combinados'.

Considerando a base de dados inicial com 46,8 milhões de registros, as técnicas aplicadas foram capazes de determinar com alta probabilidade que 93,2% dos registros correspondem à um mesmo indivíduo. Desses, 74% correspondem a registros com os campos do CadÚnico com iguais aos campos da base do CPF e 19,2% correspondem a registros que foram classificados com alta

probabilidade como 'combinado'. Os resultados também indicam que 0,1% dos registros não correspondem com alta probabilidade a um mesmo indivíduo.

O Enriquecimento da base do CadÚnico foi capaz de identificar com alta probabilidade 4,83 milhões de indivíduos que não declararam o número de CPF no momento do preenchimento do formulário de cadastramento. Esse número corresponde a 60,8% da quantidade inicial de registros e os resultados dessa análise serão incorporados no cruzamento de informações realizado com as bases da RAIS e do INSS para identificação de famílias e indivíduos com renda per capita superior aos limites dos programas sociais.

Identificação de famílias com renda *per capita* superior ao limite do PBF

O principal objetivo dessa identificação é o de construir informação sobre o recebimento de rendas formais por indivíduos cadastrados no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família. O que se buscou foi calcular o valor da renda familiar mensal per capita e verificar quais famílias apresentam indício de fraude no PBF.

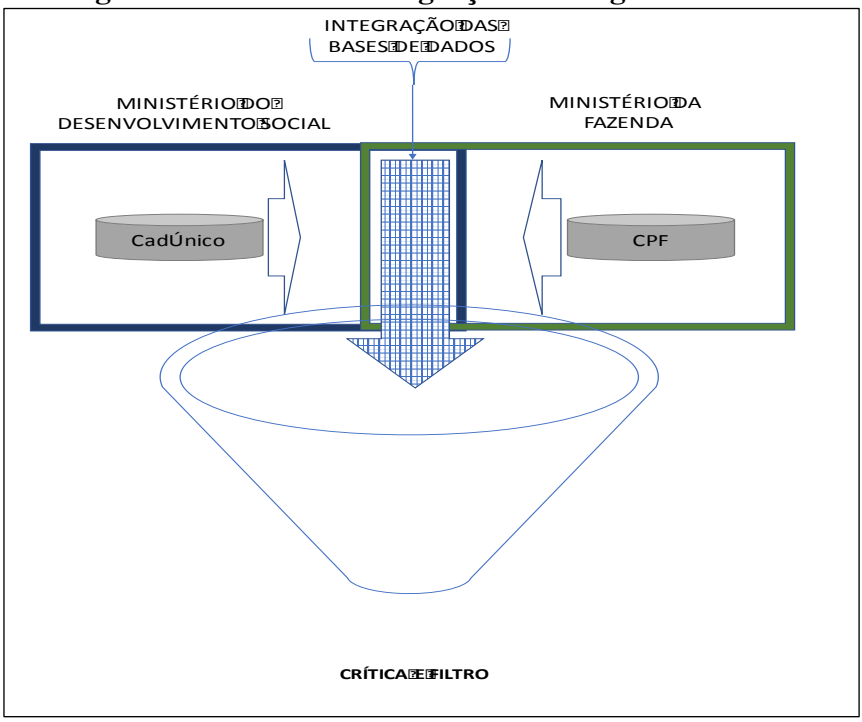
Considerando apenas as famílias com renda por pessoa acima de R$ 462,00 e que estão nas classes de 1 a 5, foram encontradas 163.173 famílias com indício de irregularidade perfazendo um total de R$ 16.245.037,00 de recursos do Programa Bolsa Família com indícios de pagamento indevido, para maio de 2015.

O cruzamento de dados foi capaz de apresentar indícios de fraude para uma quantidade expressiva de famílias e valores despendidos. Há evidências de que o percentual de erros ou fraude não é homogêneo por entrevistador, indicando fragilidades no

treinamento e na supervisão destes, assim como a possibilidade de que alguns estejam em conluio com famílias que estejam fraudando o programa.

Aprimoramento nos registros de documentos no CadÚnico e aperfeiçoamento nas regras de classificação dos cruzamentos pode aumentar o número de famílias consideradas como indício assim como diminuir a ocorrência de falsos positivos. A Figura 3 esquematiza o cruzamento supramencionado.

Figura 3 – Modelo de integração e filtragem de dados

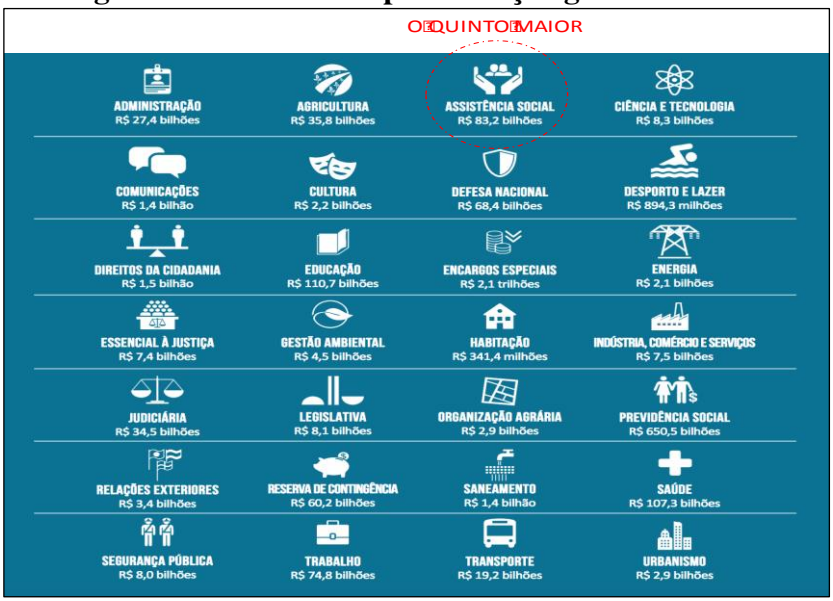


Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Relatório da auditoria que formulou o Acórdão 1009/2016-TCU, a Tomada de Contas 030.760/2015-1.

Sustentabilidade Fiscal dos Programas de Transferência Direta de Renda

A responsabilidade do Estado em prover de recursos os seus programas está intimamente relacionada com a análise sobre a sustentabilidade de suas políticas. O Acórdão 2382/2014-TCU sistematiza informações de apoio aos gestores e teve por objetivo oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Assistência Social e a atuação do TCU. Todos os relatórios, bem como suas futuras edições, permitirão o acompanhamento das ações governamentais e de controle externo nas políticas públicas da Assistência Social.

Figura 4 - Áreas da despesa da ação governamental



Fonte: PLOA (2017).

O conceito de função de governo, que é o maior nível de agregação orçamentária setorial de políticas públicas, será utilizado de forma recorrente neste capítulo. Excluindo-se os gastos com Encargos Especiais, em 2013, a Função Assistência Social, ficou em quinto lugar no ranking de gasto do governo, representando 6,86% do total. Ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou cerca de R$ 8,01 bilhões (14,15%), próximo da média da variação dos gastos que foi de 14,88%, considerando os aumentos e reduções das funções. A Figura 4 mostra o dispêndio por função governamental prevista na PLOA 2017.

Nota-se que as despesas com a Função Assistência Social somente foram menores que as das seguintes funções de governo: Previdência Social, Saúde, Educação e Trabalho.

Tendo em vista as mudanças ocorridas na estrutura dos programas entre o Plano Plurianual (PPA) do ciclo 2008-2011 e o PPA do ciclo 2012-2015, e que a maior parte dos recursos da função social são de responsabilidade das Secretarias finalísticas do MDS, os programas mais relevantes financeiramente são os seguintes: Fortalecimento do SUAS (56,40%), Bolsa Família (38,14%) e Segurança Alimentar e Nutricional (4,79%). Somente esses três programas, representam cerca de 99,33% dos gastos com a Assistência Social.

Assim como o PBF, os recursos do Programa Fortalecimento do SUAS também estão integralmente vinculados ao MDS, em especial ligados à SNAS. Os gastos com o Programa podem ser divididos em duas partes bem distintas: Benefícios de Prestação Continuada – BPC (e Renda Mensal Vitalícia (RMV) – em extinção) e outras ações relacionadas ao SUAS, como Serviços de Proteção Básica e Especial, Estruturação da Rede de Serviços, Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, dentre outros.

Fiscalização dos benefícios de prestação continuada

Em 2013 o TCU realizou levantamento no Ministério da Previdência Social, MDS e no INSS com o objetivo de identificar potenciais áreas de fiscalização, com foco na análise de riscos na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais mais relevantes (TC 024.813/2013-3 – Acórdão 1241/2014-TCU-Plenário). Os trabalhos do levantamento foram concentrados no INSS uma vez que cabe a esta entidade a concessão e manutenção do BPC. A estrita relação entre o Instituto e a Assistência Social ocorre devido àquele ser o responsável pela operacionalização (concessão e pagamento) do BPC.

O levantamento constatou que o processo de trabalho da concessão do BPC apresenta fragilidades que representam riscos de ocorrência de fraudes e erros. A fragilidade reside na autodeclaração dos dados da renda tanto do requerente quanto dos membros do grupo familiar, quando não possuem comprovação de renda. Além das informações não serem completas e confiáveis, não há cruzamento dos dados informados com outras bases, como, por exemplo, com a base de dados do CadÚnico, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), informações cartorárias etc.

Em relação às revisões dos processos de concessão do BPC, que devem ser realizados de dois em dois anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, o levantamento constatou que não estão ocorrendo. Atualmente, ocorre apenas a revisão determinada pelo TCU e pela Controladoria Geral da União (CGU) e originadas de possíveis irregularidades, e não a determinada pela LOAS, e as revisões motivadas por denúncias e verificação de indícios de irregularidade. Logo, como não está sendo feita a revisão regular, há grande possibilidade de pessoas estarem recebendo o benefício sem o devido direito.

Riscos na sustentabilidade fiscal do bolsa família e bpc

O BPC é considerado renda substitutiva, pois auxilia a subsistência de beneficiários incapazes para o exercício do trabalho, enquanto o Bolsa Família é tido como renda complementar, visto que atende à população em situação de pobreza, mesmo com capacidade laboral. No entanto, por atender também aos pobres, uma vez que o limite de renda é bem próximo ao dos demais benefícios associados à pobreza, é possível considerar o BPC como transferência de renda tal qual o PBF.

No início de 2014, por exemplo, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários diretos do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência). Os recursos do BPC, apesar de pagos para os beneficiários, podem ser gastos com outros membros da família. Em relação ao Programa Bolsa Família, 48.174.357 pertenciam a esse grupo de beneficiários (o que representa 14.084.341 de famílias).

O Programa Bolsa Família surge com a Lei 10.836/2004, a partir da unificação de programas sociais existentes, a citar: o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás. Para identificação do público alvo, faz uso do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

Segundo a análise dos dados da TC 013.804/2013-8 do TCU, a partir de uma análise temporal do benefício, desde 2004, pode-se identificar nítidos movimentos orçamentários e físicos do Programa. A evolução da quantidade de famílias beneficiárias mostra três fases distintas: a consolidação, a estabilização e a nova expansão. De 2004 a meados de 2006, houve um crescimento acelerado da quantidade de beneficiários, em razão da consolidação do BF. De meados de

2006 a meados de 2009, viveu-se um período de estabilização, em que essa quantidade permaneceu em torno de 11 milhões de famílias.

A partir de então, o PBF passou a apresentar nova expansão da base de beneficiários, mas a níveis de crescimento menores do que aqueles do período de consolidação. Resta saber até quando e quanto pode ir essa nova expansão da base de beneficiários. Essa resposta pode vir de indicadores que estimem, de modo razoável, o contingente de famílias a serem ainda identificadas e atendidas.

Nota-se que ocorreu uma grande evolução no PBF entre 2004 e 2013, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto do valor médio recebido por família. O Bolsa Família, que iniciou em 2004 atendendo quase dois milhões de famílias, alcançou em junho de 2013 cerca de 13,5 milhões de famílias, pagando benefícios no valor total de, aproximadamente, de R$ 2 bilhões/mês, perfazendo um total de R$ 24 bilhões por ano.

Deficiências nos controles e na gestão de riscos

No sentido de controlar de forma global as ações do próprio MDS, o Ministério firmou parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), definindo atribuições à Assessoria Especial de Controle Interno do MDS (AECI/MDS), alocando servidores da CGU para atuar junto a essa assessoria, fortalecendo o controle interno sob a responsabilidade do gestor federal.

A fiscalização dos recursos descentralizados pelo MDS ainda é precária, conforme constatou o levantamento realizado pelo TCU no exercício de 2013 (TC 015.938/2013-1), dependendo demasiadamente dos controles sociais desempenhados pelos CAS e pela sociedade. Dentre as fragilidades identificadas em relação aos controles internos da SNAS e do FNAS, principais responsáveis pela

gestão do SUAS, constatou-se: deficiência e/ou ausência de padronização de procedimentos, de formalização de manuais, de mapeamento de processos críticos e de avaliação de riscos, bem como ausência de planejamento de longo prazo quanto às atividades de controle.

Quanto à Gestão de Riscos, apesar da SNAS e do FNAS já conhecerem alguns dos principais riscos de seus processos, não existem relatórios de análises de riscos elaborados pela AECI sobre as ações do Ministério.

Por fim, cabe mencionar o papel fundamental do controle social, ou seja, Conselhos municipais e estaduais, em razão das deficiências ou ausências de controle institucional no âmbito do SUAS. O controle social é realizado pelo cidadão a partir da sua vivencia na comunidade, no trabalho, na escola etc. É a forma organizada que os cidadãos têm de demandar os órgãos de governo para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

O controle da gestão descentralizada de recursos será tema de maior relevância no próximo relatório sistêmico da Assistência Social. Existem já em curso ou programadas várias ações de controle sobre o tema, como: a) auditoria de conformidade nas prestações de contas das transferências fundo a fundo; b) auditoria operacional nas prestações de contas das transferências fundo a fundo; c) produção de conhecimento sobre o controle social; d) auditoria de eficiência dos CRAS e dos CREAS.

Ainda em relação às deficiências no controle, pode-se citar monitoramento de auditoria de tecnologia da informação realizada pelo TCU que teve como objetivo avaliar, no MDS, os sistemas informatizados que suportam a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e do pagamento dos benefícios a ele vinculados. O trabalho avaliou os sistemas quanto ao cumprimento da legislação aplicável, aos controles existentes para

evitar a ocorrência de erros e fraudes, e à consistência das informações gerenciadas. Além disso, foram avaliadas a aplicação de boas práticas de segurança da informação, a forma de prestação de serviços pela Caixa (agente operador) e a gestão e controle exercidos pelo MDS. A efetividade do Cadastro Único, sob o ponto de vista de seus usuários, também foi analisada.

Como principais achados de auditoria, foram identificados: a) o não atendimento a necessidades dos gestores municipais para utilização do CadÚnico; b) indícios de descumprimento da legislação aplicável; c) ocorrência de erros e indícios de fraudes; d) falhas de segurança da informação; e) deficiências no acompanhamento e gestão do sistema; e f) falhas no processo de contratação dos serviços para operacionalização do cadastro.

Em outro Acórdão (834/2014 – TC 033.061/2010-6) o TCU identificou pagamento de benefícios a servidores municipais. Trata-se de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 6.031/2010-2ª Câmara mediante conversão do processo de auditoria realizada pela Secex/CE no município de Bela Cruz/CE (TC 016.451/2010-4), no exercício de 2009, retificado pelo Acórdão 6.999/2012-2ª Câmara, por inexatidão material, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Saúde da Família – PSF, do Programa Bolsa Família – PBF, além de transferências voluntárias.

Outra auditoria do TCU identificou também irregularidades semelhantes. Trata-se de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 5.443/2011-2ª Câmara mediante conversão do processo de auditoria realizada pela Secex/CE no município de Várzea Alegre – CE (TC 028. /2010-3), no exercício de 2010, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados, no exercício de 2009. Identificou-se a ausência de acompanhamento da atuação do Gestor do Programa Bolsa Família – PBF, o que deu margem à inclusão e permanência no

referido Programa de 111 servidores da referida municipalidade recebendo indevidamente o benefício, tendo em vista que a renda mensal per capita desses servidores é maior que o valor permitido pelo § 3º do art. 2º da Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 6.824/2009.

Outro acórdão evidenciou novas fraudes. Trata-se de tomada de contas especial autuada, nos termos do Acórdão 5.442/2011-TCU-2ª Câmara, por conversão do processo de auditoria (TC 027.408/2010-8) realizada no município de Cedro/CE com o objetivo de verificar a aplicação de recursos repassados para o PBF. Foi identificado pagamento de benefícios do Programa Bolsa-Família, em 2009 e/ou 2010, aos servidores do município de Cedro/CE cuja renda per capita encontra-se acima do limite estabelecido pelo Programa (R$ 140,00), conforme respectivos Relatório da Ficha Financeira e Relatório Analítico de Domicílios e Pessoas Cadastradas Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo busca sintetizar as principais análises a cerca da perspectiva do modelo de governança e da eficiência do gasto público. Esse esforço não é trivial, pois a complexidade das questões econômicas sempre exige a ponderação e abrangência. Na sequência são apresentadas as considerações em três grandes blocos: os aspectos da governança, os aspectos da economia e a sustentabilidade.

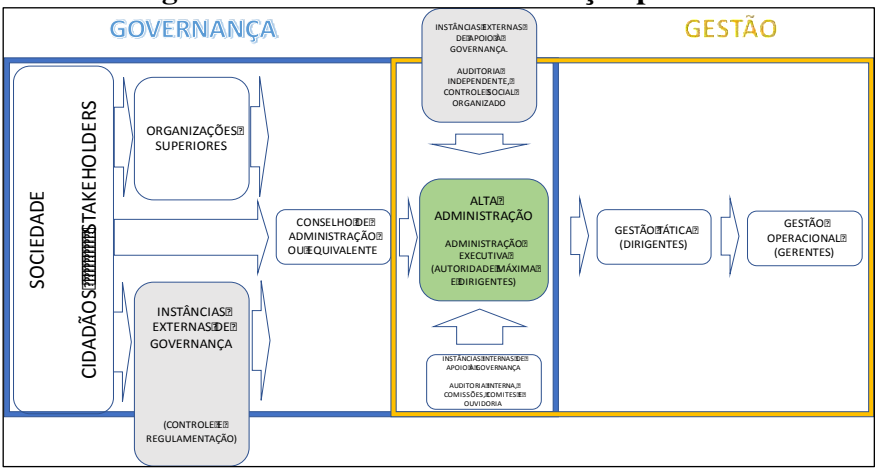
Governança

Um modelo integrado de governança é fundamental para a resolutividade dos programas sociais. O referencial de governança

para a condução dos programas e projetos sociais pode ter como luz o modelo adotado pelo TCU. Conforme sucintamente apresentado no capitulo 2 deste trabalho, a Corte de Contas conseguiu desenvolver uma racionalidade aplicável aos entes federados. O modelo estrutura os níveis de análise e desdobra-se em componentes, práticas e itens de controle.

Sugere-se que o sistema de governança, desdobramento do modelo abordado, possibilitará uma plataforma sob a qual os diversos atores possam se organizar, interagir e colaborar para obter resultados na gestão. Envolve, assim, as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas, documentos, etc), o fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. De forma simplificada, esse sistema pode ser assim representado (figura abaixo):

Figura 5 - sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Referencial Básico de Governança – aplicável a órgãos e entidades da administração publica, TCU (2014).

O sistema de governança, acima apresentado, pode ser a matriz condutora das ações de diversas instâncias para a eficiência do gasto. Esta, vale o destaque, carece substancialmente de investimentos nos controles centrais e na qualidade do serviço operacional. Os controles centrais precisam estabelecer mais críticas nos sistemas automatizados e mais fiscalizações programadas, enquanto os diversos entes que gerem a operação, carecem de maior qualidade da execução ao nível capilar.

Quanto ao nível de fragmentação das ações entre os diversos entes federados, evidencia-se nas diversas auditorias apresentadas ao longo desse trabalho que, muito embora a função Assistência Social tenho evoluído muito nos últimos 14 anos, a organização interna das instâncias federativas carece de maior alinhamento, em particular no que se refere à gestão tática e operacional. Ainda são muitos os casos de inconsistência de informações. Além disso, a grande maioria dos pequenos municípios não dispõem sequer de instâncias internas de apoio à governança, sequer existem auditorias internas e ouvidorias.

Faz-se necessário estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. Essa sugestão envolve, inicialmente, a definição de instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas. Pressupõe, também, identificar as organizações envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada organização.

O desafio da governança nas organizações do setor público é o de determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais Stakeholders, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007). O instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos. O risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco

à atividade que está sendo realizada. Se o risco inerente estiver em um nível não aceitável para a organização, controles internos devem ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos.

A ideia é a de monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. Pressupõe-se que o sistema de gestão de riscos e controle interno seja monitorado e avaliado pela mais alta instância interna de governança da organização, considerando aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento a estratégias da organização e desempenho global.

Economia

Os entes federados do Estado brasileiro têm a oportunidade de apontar uma estratégia de saída da crise, a qual requer uma agenda de reformas capaz de interromper a trajetória de aumento das despesas correntes e rever os gastos com programas ineficazes, preservando, no entanto, as políticas sociais efetivas, e recuperando a capacidade de investimento público, sem aumentar a já elevada carga tributária. Falta gestão eficiente e boas práticas de controle interno, portanto. Não se trata, aqui, de revelar um elemento novo para o problema de controle, mas de ratificar as diversas manifestações de necessidade de investimento nessa instância.

No âmbito da economia, a estratégia passa pela aprovação de mecanismos que permitam o ajuste estrutural das contas estaduais e municipais, com garantia que as políticas públicas tenham como prioridade o atendimento das demandas sociais, e não interesses corporativos. Aumentos de receita, no entanto, apenas aliviam momentaneamente os problemas financeiros e são incompetentes

para resolver o problema estrutural de aumento continuado do gasto público. Além do pagamento da dívida pública, herança do descontrole fiscal do passado, os principais gargalos são os gastos com pessoal e previdência, e são necessárias reformas que assegurem que o aumento dessas despesas seja compatível com o crescimento da economia.

Os limites para despesa com pessoal poderiam incluir todos os benefícios pagos aos servidores, incluindo terceirizados. Para aqueles que tenham ultrapassado os limites de pessoal da LRF, a legislação para o reenquadramento deveria se sobrepor às demais, na forma de uma Emenda Constitucional, e permitir uma estratégia de ajuste mais adequada às dificuldades específicas de cada ente.

Aumentos da folha salarial e quaisquer benefícios ficariam suspensos até o reenquadramento. Nos casos mais graves, novas regulamentações deveriam permitir a redução da jornada de trabalho com o ajuste proporcional dos salários, a extinção de órgãos e a dispensa de pessoal celetista, sempre de acordo com critérios meritocráticos e impessoais que preservem os setores mais produtivos.

As regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos deveriam prever idade mínima com igualdade entre gêneros e carreiras, com regra de transição, além da revisão dos critérios que permitem o acúmulo de benefícios, como no caso de pensões. Além disso, o regime de previdência dos servidores públicos deveria convergir para o regime geral da previdência social (RGPS).

Mecanismos mais ágeis para a desmobilização de ativos permitiriam a redução do endividamento, ao invés do simples alongamento ou novo refinanciamento com a União. Neste caso, seria benéfica a existência de linhas de financiamento para antecipação de receitas de privatização ou para a venda de imóveis do setor público, mediante apresentação destas garantias reais.

Por fim, existe, atualmente, uma multiplicidade de critérios contábeis adotados pelos diversos governos estaduais, prejudicando a análise fiscal precisa da situação de cada caso. Alguns estados descontam os investimentos do cálculo do resultado primário, outros não contabilizam aportes à previdência nos gastos de pessoal, apresentando índices irrealmente baixos enquanto não conseguem sequer pagar em dia a folha de salários. Rendas transitórias, como royalties, ou vinculadas, são utilizadas na estatística das receitas destinadas a limitar gastos com pessoal, sendo que, por força de lei, não podem ser destinadas para tal aplicação.

Sustentabilidade

Os relatórios do TCU oriundos dos Acórdãos em estudo, apresentam questões que merecem atenção especial dos gestores, quais sejam: a) a falhas na concessão e revisão da rede privada da assistência social; b) a deficiências no processo de concessão e revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC); e c) a risco atinente à sustentabilidade fiscal dos programas de transferência de renda (BPC e Programa Bolsa Família).

Faz-se necessário o desenvolvimento de maior capacitação nacional do MDS junto aos entes federados, enfatizando reduzir o número de inconsistências no Cadastro Único, tais como: preenchimento do CEP e endereço, preenchimento do nome e do número de CPF do entrevistador; não-cadastramento dos registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; identificação com mais acurácia as pessoas com número de CPF e título de eleitor Inválido ou em duplicidade; revisão dos registros de indivíduos com as informações do CadÚnico em desacordo as informações da base do CPF da Receita Federal; revisão das famílias identificadas com indício de renda per capita superior ao limite do Programa Bolsa Família.

No que tange ao processo de concessão e revisão dos benefícios de prestação continuada (BPC), auditoria operacional realizada pelo Tribunal entre 2008 e 2009 revelou uma série de fragilidades, emitindo diversas recomendações e determinações mediante o Acórdão 668/2009-Plenário. Esse monitoramento continua até o presente momento, bem assim algumas das respectivas falhas. Além disso, levantamento realizado desde 2013 (e em constante acompanhamento) pelo Tribunal no Ministério da Previdência Social, no MDS e no INSS detectou risco de fraude no processo de concessão do BPC, considerando a auto declaração de renda do beneficiário quando não possuem comprovação de renda, somada à deficiência na realização de cruzamento de dados de outras bases. Esses dois pontos levantados representam um enorme risco de pessoas estarem recebendo o benefício sem o devido direito.

Chama-se a atenção para a questão levantada no Relatório Sistêmico atinente apresentado pela SecexPrevidência, os dispêndios com esses dois benefícios representaram 1,15% do PIB em 2013 (em acompanhamento contínuo). No início de 2014, 3.978.478 faziam parte do grupo de beneficiários diretos do Benefício de Prestação Continuada – BPC (sendo que 1.827.650 são idosos e 2.150.828 são pessoas com deficiência). Em relação ao Programa Bolsa Família, 48.174.357 pertenciam a esse grupo de beneficiários (o que representa 14.084.341 de famílias). Com relação ao BPC, além do aumento anual verificado no número de beneficiários e do valor do benefício, há ainda o problema da judicialização do benefício, pois seus critérios de elegibilidade são constantemente objeto de questionamento.

Enfim, esses aspectos analíticos, aparentemente isolados, convergem para algumas importantes reflexões: i. os órgãos centrais e regionais de supervisão e controle podem e devem ampliar a sua capacidade de análise e de monitoramento e avaliação; ii. há necessidade premente de ampliação e fortalecimento da capacidade

instalada do setor de auditoria do CadÚnico; iii. já houve ganhos expressivos na gestão do modelo do PBF e outros advirão do aperfeiçoamento da gestão, que compõe o panorama do médio prazo; e iv. é fundamental a potencialização de grupos de coordenação entre o MDS, a Caixa e os gestores municipais e estaduais, estabelecendo mais oportunidade de intercâmbio de boas práticas, padronização de ações e controle.

A manutenção dos programas e políticas públicas, nesse contexto de incertezas, precisa estar alinhado à eficiência do gasto e a melhor gestão gerencial. Ainda, a programação orçamentária deve estar ajustada às projeções da atividade econômica. Nessa esteira, a gestão de todos os entes federados precisa atentar para a redução das despesas, ampliação da arrecadação, ampliação do controle da eficiência do gasto e maior ordenamento integrado dos diversos atores na coordenação dos programas, em particular do PBF.

Os ganhos sociais não podem desaparecer em razão das crises econômicas. A responsabilidade fiscal é a primeira diretriz para a construção dos orçamentos públicos e serve como esteio para as programações orçamentárias presentes e futuras.

REFERENCIAS

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. “Dados Municipais”. **Portal Eletrônico CNM** [2017]. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 23/12/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “Contas Nacionais Trimestrais – Formação Bruta de Capital Fixo”. **IBGE** [2017]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “Contas Nacionais Trimestrais – Produto Interno Bruto”. **IBGE** [2017]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “Índices de Preços – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo”. **IBGE** [2017]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

IFAC - International Federation of Accountants. “Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework”. **Portal Electronic IFAC** [2013]. Disponível em: <www.ifac.org>. Acesso em: 20/12/2022.

IFAC - International Federation of Accountants. “Governance in the public sector: a governing body perspective”. **Portal Electronic IFAC** [2001]. Disponivel em: <www.ifac.org>. Acesso em: 20/12/2022.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. “INTOSAI GOV 9130”. **Portal Electronic INTOSAI** [2007]. Disponível em: <www.intosai.org>. Acesso em: 20/12/2022.

WORLD BANK. **A decade of measuring the quality of governance**. Washington: World Bank, 2006.

WORLD BANK. **Global Evaluations Sourcebook**. Washington: World Bank, 2007.

WORLD BANK. **Managing development**: the governance dimension. Washington: World Bank, 1991.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Washington: World Bank, 2013.

CAPÍTULO 13

Economia Circular: Um Panorama do Estado da Arte das Políticas Públicas no Brasil

ECONOMIA CIRCULAR: UM PANORAMA DO ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Andreia Cristina da Silva Jordão Emerenciano Pontes

Uma das principais temáticas acerca da sustentabilidade que vem preocupando não só especialistas, mas a humanidade comoum todo é a busca por alternativas ao modelo linear de produção-consumo-descarte. Tanto a academia quanto o mercado reconhecem que o caminho para reverter esse cenário passa essencialmente pela economia circular, tendência mundial que engloba ações como reciclagem, reuso, remanufatura, logística reversa e medidas voltadas para o prolongamento do ciclo de vida das matérias-primas.

A economia circular é um conceito emergente que tem atraído crescente interesse dos pesquisadores (GEISSDOERFER *et al*., 2016) e surge como uma possível alternativa ao problema da escassez de recursos e sustentabilidade ambiental. A economia circular tem como objetivo o alcance do desenvolvimento sustentável integrado ao tripé criação de qualidade ambiental, prosperidade econômica e igualdade social, sendo viabilizada através de novos modelos de negócios e consumidores responsáveis (KIRCHHERR, REIKE; HEKKERT, 2017).

Enquanto as origens do termo economia circular são europeias, grande parte das produções e pesquisas foi iniciada com autores chineses após a implementação de controles e regulamentação na China (GEISSDOERFER *et al*., 2016). O conceito de circularidade se apresentou recentemente como um objetivo político, no contexto da iminente escassez de recursos e mudanças climáticas, sendo considerada uma forma de otimizar o uso de materiais e energia (SEHNRM; PEREIRA, 2018).

A economia circular tem sido objeto de atenção nos principais fóruns de governança global. No entanto, o Brasil enfrenta desafios institucionais para incentivar a inclusão dos elementos circulares nos novos modelos de negócio. Um dos principais desafios que se apresenta é a formulação de instrumentos que podem servir como catalisadores da mudança produtiva e de consumo.

No contexto brasileiro, as políticas públicas podem figurar como integradoras de sociedade, governo, academia e mercado, com o objetivo de proporcionar infraestrutura econômica, legal e social para a adoção de modelos circulares pela sociedade.

As políticas públicas, envolvem os mais diversos stakeholders, os principais atores são Estado, mercado e sociedade, e se originam das mais variadas demandas identificadas por esses atores, sendo caracterizadas como um problema social. Com arranjos de coordenação governamentais apropriados, o Estado demonstra, em alguma medida, sua capacidade de resposta aos problemas sociais atuais (MARCONDES, SANDIM; DINIZ, 2018).

No país ainda são poucas as empresas que têm iniciativas de sucesso na área de economia circular. Segundo pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI no ano de 2019 , cerca de 75 % das empresas sediadas no Brasil adotam alguma iniciativa voltada para economia circular, entretanto, a maior parte não sabe que as iniciativas se enquadram nesse conceito , isso se explica porque cerca de 70 % das pessoas entrevistadas nunca ouviram falar no termo economia circular.

O contexto que se apresenta evidencia que é premente que o País necessita incentivar a ampliação de ações voltadas ao uso mais eficiente dos recursos. No cenário que se desdobra, o papel das políticas públicas, enquanto instrumento para fomento, financiamento e participação popular, é de suma importância para que mudanças efetivas tornem-se possíveis, apresentando um papel

impulsionador e viabilizador do cumprimento de agendas globais, proporcionando recursos e infraestrutura necessárias às transformações, tanto da sociedade quanto da economia.

Este artigo pretende, então, apresentar os principais conceitos sobre a economia circular e a políticas públicas para a transformação da sociedade em direção ao consumo consciente e sustentável.

METODOLOGIA

Com o objetivo de realizar uma síntese acerca da economia circular na perspectiva das políticas públicas, foi utilizado uma revisão integrativa. A revisão integrativa busca avaliar, criticar e sintetizar a literatura sobre um tópico de pesquisa de uma forma que possibilite o surgimento de novos referenciais teóricos (TORRACO, 2005).

Figura 1 - Etapas para elaboração da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Foi realizada uma busca exploratória na literatura sobre economia linear e economia circular, para realização de uma comparação e diferenciação das ações que estão sendo desenvolvidas no país e também das propostas do governo brasileiro para ações que estimulem a economia circular. A pesquisa foi realizada seguindo as seguintes etapas conforme apresentado na Figura 1 que ilustra o desenvolvimento.

DISCUSSÕES

Tem-se como modelo de negócio alternativo à economia linear, que tem como premissa a existência de recursos infinitos na natureza, a economia circular, na qual os recursos são mantidos em uso por mais tempo (MURANKO *et al*., 2018). Modelos de negócio baseados na economia circular surgem como resposta às demandas da sociedade, que cada dia mais clamam por uma produção e consumo mais sustentáveis.

De acordo com Muranko *et al*., (2018) o comportamento Pró-Circular é uma ação que se dá pela priorização da eficiência dos recursos. Esse comportamento beneficia ou pelo menos reduz os danos ao meio ambiente, à economia e à sociedade. O modelo de mudança pró-circular é uma estrutura conceitual que visa estimular a adoção de comportamentos pró-circulares. A estrutura pode ajudar a mudar os comportamentos que não são considerados benéficos para o desenvolvimento de uma economia circular, tanto do consumidor quanto do mercado.

Nesse contexto, a estrutura governamental pode ser usada como instrumento de incentivo para a mudança de comportamento dentro de grupos que compartilham características, valores e atitudes semelhantes. O resultado desejado é uma mudança nas metas de

comportamento desfavorável em relação à compra, uso e destinação final de um produto. (MURANKO *et al*., 2018)

Uma mudança no comportamento do consumidor pode ser um catalisador para que produtores e distribuidores mudem suas ofertas e modelos de negócios, estimulando ainda a proposição de políticas públicas e ações governamentais de fomento à adoção da economia circular. O modelo sugerido por Muranko *et al*., (2018) funciona com base no fato de que uma intenção de realizar um Comportamento Pró-Circular é primeiro identificada por aqueles que desejam encorajá-la e então favoravelmente estimulada para instigar a mudança de comportamento. Segundo Muranko et al., (2018) as normas subjetivas são as pressões sociais percebidas para realizar ou não certos comportamentos.

Nesse cenário, destaca-se a formulação e o emprego de políticas públicas balizadas pelas normas subjetivas suscitadas pelas demandas sociais e de mercado.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A introdução aos estudos sobre políticas públicas surgiu na década de 50, nos EUA, tendo sua origem nas áreas de Administração Pública e Ciência Política. No Brasil, o estudo da temática teve início nos anos 60, sob influência dos EUA e na conjuntura do nacional-desenvolvimentismo (FARAH *et al*., 2018). Para Secchi (2017), as políticas públicas são diretrizes elaboradas para o enfrentamento de um problema público.

O processo de elaboração de uma política pública conta com a participação essencial de um ator político para identificação de um problema público. Partidos políticos, agentes políticos e organizações não governamentais são alguns dos atores necessários

para o início do ciclo da política pública (SECCHI, 2017) que pode ser ilustrado conforme a Figura 2 que apresenta componentes das políticas públicas.

Figura 2 - Componentes das políticas públicas



Fonte: <www. medium.com>.

De acordo com Cobb e Elder (1983 *apud* SECCHI, 2017), parte fundamental do ciclo de formulação de políticas públicas é a inclusão do tema à agenda pública. A agenda consiste no conjunto de problemas ou temas que a sociedade e os atores governamentais percebem como merecedor de intervenção pública. Uma estratégia de busca da eficácia e efetividade das ações governamentais na gestão de políticas e serviços públicos é a cooperação, todavia os agentes estatais geralmente são mais responsabilizados pelo desenvolvimento e fracasso destas políticas (SILVA; PESSALI,

2018). Uma das formas de buscar a cooperação nas ações governamentais é através da intersetorialidade.

O termo intersetorialidade é associado aos mecanismos de gestão e integração de ações, saberes e esforços de diferentes setores da política pública, com o objetivo de construir objetos comuns de intervenção entre eles, para o enfrentamento mais articulado dos problemas sociais (MARCONDES *et al*., 2018)

Exemplo de ação articulada entre os setores é a estrutura básica da governança do setor ambiental, criada pela Lei nº 6938/1981 de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Faz parte desta estrutura uma rede de conselhos estaduais e municipais e comitês gestores temáticos, como os de bacias hidrográficas e de unidades de conservação, entre outros. Estes têm assegurado mecanismos para o desenvolvimento de uma democracia representativa, com o estabelecimento de instâncias de participação social que legitimam o processo de construção da política ambiental brasileira.

Acerca do acesso da comunidade na elaboração das políticas públicas ambientais, algumas questões quanto à sua representatividade de fato são observadas, tendo em vista que apenas as ONGs ambientalistas têm acesso ao fórum de discussão e proposição de políticas, o que não garante a necessária contraposição de ideias e negociação, elementos fundamentais no ciclo de formulação de políticas públicas.

Além da inclusão da temática de circularidade na agenda governamental, faz-se necessário internalizar na gestão pública brasileira mecanismos econômicos como instrumentos complementares à gestão ambiental de comando-controle. No Brasil, grande parte dos incentivos está associada à estrutura fiscal do governo federal, ficando os governos estaduais com limitações no emprego de tais instrumentos.

Apesar das limitações, foram os estados que despontaram com a iniciativa de implementação do ICMS Ecológico ou Socioambiental, que se trata de um mecanismo inovador que permite a utilização do principal tributo de responsabilidade dos estados, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como instrumento econômico de gestão ambiental. Este instrumento vem sendo utilizado desde o início da década 1990 como mecanismo de política para o meio ambiente a partir de experiências pioneiras nos estados de Paraná, Minas Gerais e São Paulo.

Esta experiência, mesmo em meio a dificuldades e resistências, vem sendo estendida, gradualmente, a outros estados brasileiros. No âmbito federal, a mais emblemática ação no sentido de criar mecanismos econômicos de cunho ambiental foi a promulgação da Lei de Recursos Hídricos (1997), que dispõe sobre a cobrança pelo uso da água. Outros casos de instrumentos tributários têm sido lentamente experimentados, mas nada que provoque uma mudança disruptiva nos modelos de negócio e consumo do país, que tende à insustentabilidade. De fato, a maior parte dos incentivos na legislação vigente desencoraja a tomada de decisões de caráter sustentável.

Ainda há muito por fazer na utilização de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, especialmente ao se comparar a experiência brasileira com a de países desenvolvidos, particularmente aqueles que se encontram no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Um dos obstáculos a serem superados na formulação destes instrumentos é o de diminuir a distância que ainda separa as autoridades econômicas e fiscais brasileiras dos gestores ambientais. A sociedade civil organizada no Brasil tem desempenhado um papel fundamental na discussão sobre desenvolvimento sustentável,

principalmente por meio de participação nas políticas ambientais e por pressão junto aos órgãos responsáveis.

O movimento ambiental no Brasil vem ganhando visibilidade ao desempenhar um papel de articulador e fomentador no cenário de políticas públicas, por meio de denúncia à opinião pública e disseminação de informações referentes a problemas ambientais, capacitação e treinamento, defesa de direitos e políticas públicas para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, condução de pesquisas e geração e compartilhamento do conhecimento, monitoramento e avaliação, concepção e implementação de projetos piloto, prestação de serviços de assessoria, disseminação e replicação de boas práticas e ideias (BORN, 2003).

Figura 3 - Panorama das Políticas Públicas Nacionais



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto as organizações não governamentais têm contribuído ativamente para a formulação das políticas ambientais e a geração de iniciativas voltadas para a melhoria do meio ambiente. Contudo, existem ainda consideráveis fraquezas institucionais no

movimento ambiental brasileiro, uma vez que apresenta diversos enfoques e perspectivas (BORN, 2003). O desenvolvimento de redes e compromissos de economia circular entre governos municipais, empresas e sociedade civil pode ser um primeiro passo para parcerias e ações mais profundas.

Podemos ter uma visão panorâmica em relação à evolução das políticas públicas do país apresentado na Figura 3.

ECONOMIA CIRCULAR NO MUNDO

Países de vanguarda na aplicação dos fundamentos da economia circular possuem políticas públicas mais estruturadas, definidas em programas, planos ou leis. O precursor na implantação do conceito de economia circular foi a Alemanha, no ano de 1996, mediante a aprovação de uma lei de gestão das substâncias tóxicas e a gestão de resíduos em ciclo fechado. Em seguida, o Japão promulgou uma lei, no ano de 2000, para promover a economia circular em nível nacional. O governo japonês estimulou o surgimento de uma sociedade de alta produção, de alto consumo e desperdício para desenvolver um projeto-piloto voltado à economia circular (ZANG, 2006).

Na União Europeia, a concepção da Economia Circular tem um escopo ambiental mais restrito, focado em resíduos e recursos. No ano de 2015 o Conselho do Parlamento Europeu lançou um plano de ação intitulado *Closing the Loop - An Action Plan for the Circular Economy*, objetivando desenvolver uma economia de baixo carbono sustentável, economia competitiva e eficiente em termos de recursos. As propostas contidas dispõe sobre resíduos, e incluem objetivos de longo prazo para reduzir a deposição em aterro e aumentar a preparação para a reutilização e reciclagem de fluxos de resíduos

essenciais, como resíduos urbanos e resíduos de embalagens. Os objetivos devem levar os Estados-Membros a convergir gradualmente para os níveis das melhores práticas e encorajar o investimento necessário na gestão de resíduos. Outras medidas são propostas para tornar a implementação clara e simples, promover incentivos econômicos e melhorar os esquemas de responsabilidade do produtor.

Na Europa o contexto é atípico, as ações contidas nas políticas públicas têm caráter transversal, não apenas ações *top-down* (partindo do Governo) ou *bottom-up* (partindo de utilizadores/consumidores, empresas, administrações regionais e locais e municipais). Neste contexto, foram consideradas 3 tipos de ações para proposição de políticas públicas (PAEC, 2017):

- Macro: ações de âmbito estrutural, com potencial de produzir efeitos transversais e sistémicos que potenciam a apropriação de princípios da economia circular pela sociedade;
- Meso: âmbito setorial, estabelecimento de agenda específica de encontro aos desafios de cada setor, avanço para alguns setores intensivos em materiais, exportadores, relevantes no consumo;
- Micro: âmbito territorial, adequação de estratégias de aceleração de economia circular ao perfil socioeconômico de cada região.

Desse modo, as políticas europeias são enquadradas tanto em termos econômicos quanto ambientais e sociais, concentrando-se no potencial de eficiência de recursos para aumentar a competitividade. Essas diferenças nos focos de políticas públicas demonstram que a transferência de lições de política de uma região para outra não é simples, havendo então a necessidade de cautela no desenho da

equivalência direta entre os esforços em diferentes regiões e de maior entendimento mútuo para facilitar a colaboração (MCDOWALL *et al*., 2017). Podemos ter uma visão geral sobre a evolução da legislação na Alemanha e na Europa a partir da Figura 4.

Figura 4 - Evolução da Legislação na Alemanha e na Europa



Fonte: Hubert Baier (2017)

Milios (2017) apresenta uma abordagem alternativa ao considerar a atuação integrada de mais de um tipo de política pública para viabilizar a economia circular, o autor afirma que a aplicação de somente uma política acaba restringindo a mudança ou o suporte necessário para uma parte interessada do setor ou da cadeia produtiva. Para o autor, a união de políticas como de reutilização, reparo e remanufatura com contratos públicos para melhorar os mercados de materiais secundários influenciam simultaneamente no ecodesign, no consumo e na gestão de resíduos, "forçando", por exemplo, a aplicação da Responsabilidade Estendida do Produtor

(REP) para que sejam feitas mudanças no design do produto enquanto fortalece a coleta e a reciclagem de produtos. Nesse cenário a aplicação conjunta dessas políticas acaba por atuar tanto no início quanto no final da cadeia criando uma abordagem sistêmica do conceito de economia circular.

Os fundamentos da economia circular ainda não atingiram um estágio amplo de implementação, pois os formuladores de políticas e os atores econômicos não conhecem sequer os princípios básicos da Economia Circular e seu impacto na economia. Além disso, faz-se necessária a cooperação entre as partes interessadas para que as ações não sejam isoladas e acabem enfraquecidas na transição entre gestões políticas. Nota-se também ausência de estudos de Métricas para se mensurar efetivamente o valor da Economia Circular para uma organização e para a sociedade (STAHEL, 2013).

Nesse sentido, entende-se que a economia circular é um modelo de produção e consumo que pretende mostrar a possibilidade de crescimento econômico com desenvolvimento sustentável e para isso propõe estratégias e planos em diversos níveis. Para que essa implementação tenha sucesso, toda a sociedade deve ser mobilizada, o que pode ser acelerado com as políticas públicas e normas voluntárias devem ser criadas para maior mobilização.

As políticas públicas propulsoras do modelo circular, por sua vez, demonstram o seu papel de incentivo e poderão ser, à princípio, adequadas a cada realidade do país em questão, como experienciado pela União Europeia e a China. Além disso, a presença de parcerias público-privada, principalmente de longo prazo, se faz necessária para que a mudança disruptiva do modelo de negócio vigente aconteça.

Apresentamos na Figura 5, algumas iniciativas de projetos que estão sendo desenvolvidos em nível mundial.

Figura 5 - Exemplos de iniciativas circulares no mundo

LOCAL	ANO	NOME DO PROGRAMA	ÁREA DE CONCENTRAÇÃO	AÇÃO DESENVOLVIDA
Copenhague	2019	Plano de Recursos e Resíduos	Gestão de Resíduos	Workshop para compartilhamento de ideias sobre como o município e empresas privadas poderiam trabalhar juntos, para transformar resíduos em produtos e serviços de economia circular.
Seul	2013	Share Hub	Oportunidades de negócio	Comunidade online e offline que reúne o governo municipal, empresas e moradores interessados em compartilhar oportunidades econômicas na cidade.
Londres	2017	Advance London	Oportunidade de negócio	Compartilhamento de know-how para criação de valor sustentável.
União Européia	2015	Acordos de Inovação em Economia Circular	Resíduos e água	Estímulo a inovação na economia circular e identificação de barreiras regulatórias
Bruxelas	2016	Be Circular	Inovação	Acordo de Regulamentação Circular foi criado para reunião de atores dos setores público e privado para identificar barreiras regulatórias em diferentes setores
Escócia	2014	Zero Waste Scotland	Inovação, resíduos	Órgão governamental que trabalha pela eficiência dos recursos e na economia circular.
8 regiões da Europa	2017	CircE *Interreg*	Inovação, resíduos	O projeto visa ajudar os parceiros envolvidos a aumentar a capacidade de seus instrumentos de política para orientar a economia para um modelo circular

Fonte: Elaboração própria.

ALAVANCAS DE INCENTIVO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo a Ellen Macarthur Foundation existem determinadas alavancas que podem ser acionadas para fomentar a formulação de políticas públicas, sendo categorizadas em 5 grupos:

- Visão
- Engajamento

- Gestão Urbana
- Incentivos econômicos
- Regulamentação

Figura 6 - Interconexões e Relações entre Alavancas de Políticas Públicas



Fonte: Ellen Macarthur Foundation (2020).

Na categoria Visão, os roteiros e estratégias podem fornecer uma direção geral para a adoção de uma economia circular por uma cidade. Engajar atores urbanos no desenvolvimento de um roteiro também pode fortalecer sua efetividade e um senso de propriedade compartilhada.

Como engajamento entende-se que os governos têm uma capacidade única de integrar vários atores de diversos setores e catalisar ações. Isso é fundamental para o surgimento de

oportunidades de economia circular, que exigem compreensão, colaboração e ação nos setores e entre eles.

As alavancas de políticas públicas nessa categoria são Congregação e Parcerias, Conscientização e Capacitação. As alavancas de políticas públicas de engajamento podem tornar oportunidades de economia circular conhecidas e fortalecer a capacidade de outros as aproveitarem. A congregação e o engajamento de atores de várias maneiras também pode apoiar o design e a aplicação de outras alavancas de políticas públicas, por exemplo, criando um senso de propriedade compartilhada de um roteiro de economia circular para a cidade, trabalhando com empresas para identificar barreiras regulatórias e entendendo como outras alavancas de políticas públicas podem ser mais bem desenvolvidas. Congregar atores também pode levar a colaborações e parcerias que de outra forma poderiam não ter emergido.

Incentivos econômicos pressupõe que os governos podem mecanismos financeiro para ajudar a promover a inovação e novos mercados, enquanto medidas fiscais como impostos, penalidades e encargos podem ajudar a incentivar ou desestimular comportamentos. As alavancas de políticas públicas nessa categoria são podem ser ferramentas econômicas e se enquadram em duas categorias principais, Apoio Financeiro e Medidas Fiscais, que podem incentivar oportunidades de economia circular. O grau de autonomia que as cidades têm para puxar essas alavancas varia, portanto, elas são frequentemente desenvolvidas em parceria com níveis mais altos de governo.

A Gestão Urbana exerce forte influência sobre o desenvolvimento físico de uma cidade, o gerenciamento de seus ativos e a aquisição de bens e serviços públicos. As alavancas de políticas públicas nessa categoria são Planejamento Urbano, Gerenciamento de Ativos e Compras Públicas. Cada um se relaciona com a escolha, o design, o uso e o fluxo de materiais em uma cidade,

tornando-os fundamentais para a transição para uma economia circular. Eles também interagem uns com os outros, a maneira pela qual o uso da terra é planejado por uma cidade tem influência sobre como os recursos nessa terra podem ser gerenciados, e as práticas circulares de gerenciamento de ativos podem informar os padrões de compras públicas e vice-versa.

Tal como acontece com outros instrumentos para fomento, as alavancas de gerenciamento urbano não são independentes e podem ser guiadas por estratégias e regulamentações de economia circular, envolvem colaboração e parcerias significativas e se beneficiam de incentivos econômicos.

Legislação e regulamentação é um domínio central do governo e desempenha um papel importante na formação de mercados, influenciando comportamentos e removendo barreiras que inibem o progresso. Dessa forma, pode reforçar e apoiar outras alavancas de políticas públicas, tais como as regulamentações relativas à densidade habitacional ou à acessibilidade que afetam o processo de planejamento urbano. A legislação e a regulamentação são frequentemente desenvolvidas em conjunto com governos regionais ou nacionais. A transição para uma economia circular envolve a transformação de sistemas, um objetivo que nenhum agente individual pode alcançar sozinho.

A capacidade de reunir atores auxilia a tornar oportunidades de economia circular conhecidas, enquanto parcerias podem ajudar a fortalecer a capacidade de inovação e a ampliação de práticas de economia circular na cidade.

INICIATIVAS DE ECONOMIA CIRCULAR NO BRASIL

No Brasil, apesar de pouco incentivada, iniciativas de economia circular começam a despontar. De acordo com a

organização beegreen, existem 2 projetos relacionados ao tratamento e reutilização de resíduos sólidos.

O aplicativo Cataki pode ser considerado uma das inovações em economia circular. Desenvolvido em 2017, permite o registro dos coletores de recicláveis por nome, telefone, endereço e material que recolhem. A ideia é colocar as cooperativas e os coletores individuais em contato com as pessoas que querem descartar resíduos.

Outra iniciativa divulgada pela organização é o projeto Compostar que começou em Brasília, e tem como intuito recolher o lixo orgânico das casas. O sistema funciona por assinatura, e cada pessoa que adere ao projeto recebe um baldinho e uma sacola para separar todos os resíduos sólidos produzidos. Uma vez por mês o baldinho é recolhido, e a pessoa ganha uma muda de planta para começar uma horta orgânica ou um pouco de adubo – que é produzido a partir do lixo recolhido. O projeto também se instalou em Curitiba, no Paraná e já conta com mais de 90 assinantes.

Em consonância com as demandas globais que definem a economia circular como um dos caminhos para avançar em sustentabilidade, empresas sediadas no Brasil têm avançado no desenvolvimento de iniciativas que conjugam crescimento econômico com a utilização eficiente e racional dos recursos . Iniciativas como a produção de itens gerados a partir desse conceito, estão o fio produzido a partir da reciclagem de poliamida e com propriedade biodegradável; emoliente de origem 100 % vegetal produzido pela via enzimática que, entre outras aplicações, substitui o silicone na formulação de produtos de cuidados pessoais; e a família de solventes oxigenados fabricados a partir da glicerina, um subproduto da produção do álcool, com aplicações em vários mercados, entre eles os de fragrâncias, limpadores domésticos e aromatizadores de ambiente. Outra inovação que foi iniciada no país

é a criação de espuma que absorve óleo de origem vegetal ou mineral contido na água.

A Natura é um dos exemplos da prática da economia circular no mercado nacional. Na década de 1980, a empresa lançou o sistema de embalagens com refil, eliminando o descarte imediato do plástico. Na última década a Natura também investiu na reciclagem das embalagens PET. Em 2007, os recipientes continham 30 % de material reciclável. Em 2011 a taxa passou para 50 % e desde 2016 são totalmente produzidas com material sustentável. A empresa também desenvolve um projeto para utilização de vidro reciclável em seus produtos.

Podemos observar, a partir dos exemplos citados acima, que o Brasil já caminha rumo à direção da circularidade em seus processos produtivos e de consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço da economia circular no Brasil só será possível a partir do estabelecimento de um conjunto de políticas públicas e do aprimoramento de linhas de financiamento voltadas para estimular investimentos em inovação e novos negócios. As políticas públicas são essenciais para criação de um ambiente propício aos negócios, com regras claras e segurança jurídica para investimentos estruturados a economia circular são os pontos de destaque que necessitam de maior aprimoramento no país, são eles: capacitação, infraestrutura informacional, financiamento.

O desafio de internalizar a dimensão socioambiental no âmbito das políticas públicas setoriais para promover mudanças no desenvolvimento se traduz na necessidade de um tratamento transversal das normas e políticas ambientais, que precisam passar

de um caráter meramente corretivo e punitivo, para serem promotoras de políticas do desenvolvimento sustentável. Desta forma, assim como a participação social e a articulação interinstitucional, a qualificação do ciclo de formulação das políticas públicas é peça importante nos fundamentos de governança ambiental

Ademais, restou claro que o Brasil não possui política pública ou legislação específica para a promoção da economia circular. Iniciativas incipientes promovidas por ONGs ou por empresas privadas são realizadas de forma isolada e pouco coordenadas com a estrutura provida pelo governo.

Portanto é necessário o fortalecimento das capacidades das organizações na sociedade civil e de pequenos municípios e disseminação do pensamento circular. O País deve seguir uma linha de ação que promova a aproximação das universidades e instituições de pesquisa, fomentando e promovendo projetos de áreas como saneamento básico e reciclagem.

REFERÊNCIAS

FARAH, M. F. S. *et al*. "Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015)". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 16, n. 3, 2018.

GEISSDOERFER, M. *et al*. "The Circular Economy–A new sustainability paradigm?". **Journal of Cleaner Production**, vol. 143, 2017.

KIRCHHERR, J.; REIKE, D.; HEKKERT, M. “Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions”. **Resources, Conservation and Recycling**, vol. 127, 2017.

MACARTHUR, E. *et al*. “Towards the circular economy”. **Journal of Industrial Ecology**, vol. 2, 2013.

MCDOWALL, W. *et al*. “Circular economy policies in China and Europe”. **Journal of Industrial Ecology**, vol. 21, n. 3, 2017.

MILIOS, L. “Advancing to a Circular Economy: three essential ingredients for a comprehensive policy mix”. **Sustainability Science**, vol. 13, n. 3, 2018.

MURANKO, Z. *et al*. “The pro-circular change model (P-CCM): proposing a framework facilitating behavioural change towards a circular economy”. **Resources, Conservation and Recycling**, vol. 135, 2018.

MURRAY, A.; SKENE, K.; HAYNES, K. “The circular economy: an interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context”. **Journal of Business Ethics**, vol. 140, n. 3, 2017.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, G. J. A.; PESSALI, H. F. “Proposta de indicadores de cooperação na gestão compartilhada de resíduos sólidos”. **Revista de Ciências da Administração**, vol. 1, n. 2, 2018.

STAHEL, W. R. “Policy for material efficiency-sustainable taxation as a departure from the throwaway society”. **Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences**, vol. 371, n. 1986, 2013.

TORRACO, R. J. “Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples”. **Human Resource Development Review**, vol. 4, n. 3, 2005.

ZANG, H. M. **The research on theory of governance and application in the circular economy of urban** (Doctoral Thesis). Shanghai: Tongji University, 2006.

SOBRE LOS AUTORES

SOBRE LOS AUTORES

Ana Célia de Oliveira Paz es pedagoga y consultora en materia educativa. Profesora universitaria. Magíster y doctora en Ciencias de la Educación. Miembro de la Academia Roraimense de Letras. E-mail para contacto: anaceliapaz2011@hotmail.com

Andreia Cristina da Silva Jordão Emerenciano Pontes es licenciada en Relaciones Internacionais. Magíster en Engeñaria de Produción por la Universidad del São Paulo (USP). E-mail para contacto: andreia.pontes@usp.br

Alexander Pérez Mora es licenciado en Sociología. Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social. Secretario Ejecutivo del Instituto de Estudios Andinos de la Universidad Arturo Prat, Chile. E-mail para contacto: aleperez@unap.cl

Bernardo Guerrero Jiménez es docente de la Universidad Arturo Prat. Licenciado en Sociología. Doctor en Ciencias Socioculturales por la Universidad Libre de Amsterdam. E-mail para contacto: bguerrer@unap.cl

Brian Montenegro es investigador afiliado a la Universidad de Chile. Licenciado y magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail para contacto: brian.montenegro@ug.uchile.cl

SOBRE LOS AUTORES

Camila Joustra Bartholomaus es investigadora de la Universidad Diego Portales. Magíster en Métodos para la Investigación Social por la Universidad Diego Portales. E-mail para contacto: cajoustra@uc.cl

Elói Martins Senhoras es profesor de la Universidad Federal de Roraima (UFRR) e investigador del *think tank* IOLEs. Licenciado en Economía, Política y Geografía. Doctor en Ciencias. E-mail para contacto: eloisenhoras@gmail.com

Fabio Cidreira Cammarota es graduado en Psicología. Especialista en Regulacion y Economia de la Salud. Magíster en Salud Coletiva por la Universidad Federal de la Bahia (UFBA). E-mail para contacto: fabio.cammarota@gmail.com

Fernando Campos-Medina es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Doctor en Urbanismo por la Bauhaus Universidad de Weimar, Alemania. E-mail para contacto: fernandocampos@uchile.cl

Hécto Alonso Sepúlveda Patiño es docente universitário. Licenciado en Filosofía y Educación Religiosa. Magíster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento. Doctor en Educación. E-mail para contacto: hsepulvedapatino@yahoo.es

SOBRE LOS AUTORES

Iván Ojeda-Pereira es licenciado en Sociología. Magíster en Ciencia Política. Doctorando en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile). E-mail para contacto: ivan.ojeda@ug.uchile.cl

Jency Katerine Díaz Martínez es magíster en Territorio, Conflicto y Cultura. Historiadora por la Universidad del Tolima. Doctoranda en Historia por la Universidad Industrial de Santander (UIS). E-mail para contacto: jkaterinediaz@ut.edu.co

Joselito Fernández Tapia es profesor y investigador de la Universidad de la Sierra Sur. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte. E-mail para contacto: joseft100@hotmail.com

Julio Baca del Moral es doctor en Estudios Rurales por la Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia. Magíster en Ciencias en Sociologia Rural, por la Universidad Autonoma Chapingo. E-mail para contacto: julio.baca56@gmail.com

Mijael Altamirano Santiago es profesor y investigador en el Instituto Politécnico Nacional. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. E-mail para contacto: maltamiranos@ipn.mx

SOBRE LOS AUTORES

Milena Faiguenbaum es profesional de apoyo vinculación con el medio en la Universidad Diego Portales. Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile. E-mail para contacto: milena.faiguenbaum@gmail.com

Pilar Barradas-Miranda es magíster en Ciencias Administrativas por la Universidad Veracruzana. Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana. E-mail para contacto: pilarbarradas@gmail.com

Raúl Armando Cárdenas Guerra é especialista en Políticas Públicas. Magíster en Gestión Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSC). E-mail para contacto: raulcardenahsguerra@hotmail.com

Ramsés Daniel Martínez García es licenciado en Psicología. Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX). E-mail para contacto: rmartinezg020@alumno.uaemex.mx

Rodolfo Francisco Castillo-García es graduado en Arquitectura. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail para contacto: rofrancast@yahoo.com

SOBRE LOS AUTORES

Valeria Roxana Venticinque es doctora en Ciencia Política. Responsable del equipo docente del Seminario Aportes de los Estudios de género y feministas a la Ciencia Política (FHUC-UNL). E-mail para contacto: valeriaventicinque@yahoo.com.ar

Venancio Cuevas-Reyes es doctor en Problemas Económico-Agroindustriales por la Universidad Autónoma Chapingo. Magíster en Economía de Recursos Naturales y el Medio Ambiente por la Universidad de Concepción, Chile. E-mail para contacto: cuevas.venancio@gmail.com

Verónica Noguer es afiliada a la Universidad de Chile. Graduada en Ingeniera Agrónoma por la Universidad de Chile. Áreas de interés en la investigación: Desarrollo Tecnológico y Agroindustria. E-mail para contacto: vero.noguer@gmail.com

REGLAMENTO DE PUBLICACIÓN

REGLAMENTO DE PUBLICACIÓN

La editorial IOLE recibe propuestas de libros o colecciones de autor para publicación en un flujo contínuo en cualquier época del año. El período para la revisión por pares de los manuscritos es de 7 días. El plazo de publicación es de 60 días después de la presentación del manuscrito.

El texto presentado para evaluación debe tener una extensión mínima de 50 páginas. El texto debe estar a espacio simple, Times New Roman y tamaño de fuente 12. Todo el texto debe seguir las normas ABNT.

No se deben incluir en el libro elementos pretextuales como dedicatoria y agradecimiento. Los elementos posttextuales como la biografía del autor de hasta 10 líneas y las referencias bibliográficas son obligatorios. Las imágenes y figuras deben presentarse dentro del cuerpo del texto.

El envío del texto debe realizarse en un solo archivo mediante un archivo de documento Word en línea. El autor/organizador debe enviar el manuscrito directamente a través del sistema editorial IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023