



**FLACSO**  
MÉXICO

vol. 32, núm. 64

---

2024



# PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México



# Índice

Perfiles Latinoamericanos

Volumen 32 | Número 64 | Julio-Diciembre 2024

e-ISSN 2309-4982 | doi: <https://doi.org/10.18504/pl3264-2024>

## Artículos

- 7 **Desplazamiento climático en México y justicia ambiental crítica: hacia una nueva línea de investigación**  
**Armelle Gouritin**
- 35 **Grupos de interés y cambios en la normativa hídrica chilena, 2014-2022**  
**Octavio Avendaño, Valentina Barahona, Cecilia Osorio**
- 63 **Organismos operadores de agua y saneamiento: un análisis del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia**  
**Héctor David Camacho González, Juana Amalia Salgado López, Mario Óscar Buenfil Rodríguez, Roberto Galván Benítez, Fidel Celis Rodríguez**
- 87 **Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina**  
**Deborah Pragier**
- 115 **La Amazonía desde fuera, entre jardín edénico e infierno verde. Una aproximación desde la semiótica a las construcciones discursivas de la identidad geocultural amazónica**  
**Juan Manuel Montoro, Sebastián Moreno Barreneche**
- 141 **Una educación con justicia social: aulas comunitarias dialógicas en Chile**  
**Donatila Ferrada, Miguel Del Pino, Blanca Astorga, Gianina Dávila, Cecilia Bastías**
- 163 **Oportunidades políticas y marcos de contienda en el conflicto Conacyt-Siinracatedras: La disputa por la defensa de derechos laborales en el sector de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación**  
**Erick Galán Castro, Edgar Guerra**
- 191 **Dinámicas de desarrollo, violencia criminal y participación electoral: un análisis en Ciudad de México y Chiapas**  
**José Carlos Hernández-Gutiérrez, Julia Duro**
- 217 **Racionalidades, clausuras y dilemas. Problemas éticos y metodológicos en el trabajo de campo con varones perpetradores de violencia hacia sus parejas mujeres**  
**Martín Hernán Di Marco, María Florencia Santi**
- 245 **Alter-hegemonía por delegación y diplomacia infraestructural: configuraciones institucionales entre China y Colombia**  
**César Niño, Jessika Hernández, Cristian Yepes-Lugo**

## Reseña

*Corazonar las justicias: Los saberes de las mujeres tseltales sobre violencias, justicias y derechos humanos*, de Laura E. Saavedra Hernández

271

**Por Yessica Ivet Cienfuegos-Martínez**

# Contents

Perfiles Latinoamericanos

Volume 32 | Number 64 | July-December 2024

e-ISSN 2309-4982 | doi: <https://doi.org/10.18504/pl3264-2024>

## Articles

- Climate displacement in Mexico and critical environmental justice:  
Towards a new line of research  
7 **Armelle Gouritin**
- Interest groups and changes in Chilean regulations of water resources,  
2014-2022  
35 **Octavio Avendaño, Valentina Barahona, Cecilia Osorio**
- Water and sanitation utilities: An analysis from the perspective of compliance  
with transparency requirements  
63 **Héctor David Camacho González, Juana Amalia Salgado López, Mario  
Óscar Buenfil Rodríguez, Roberto Galván Benítez, Fidel Celis Rodríguez**
- The responses of indigenous communities to the exploitation of lithium  
in the Argentine Puna  
87 **Deborah Pragier**
- Amazonia from outside, between edenic garden and green hell. A semiotic  
approach to the discursive constructions of the Amazonian geo-cultural  
identity  
115 **Juan Manuel Montoro, Sebastián Moreno Barreneche**
- Education with social justice: Dialogic community classrooms in Chile  
141 **Donatila Ferrada, Miguel Del Pino, Blanca Astorga, Gianina Dávila,  
Cecilia Bastías**
- Political opportunities and frameworks for contention in the Conacyt-  
Siintracatedras conflict: The dispute for the defense of labor rights in  
the Humanities, Science, Technology and Innovation sector  
163 **Erick Galán Castro, Edgar Guerra**
- Development dynamics, criminal violence, and electoral participation:  
An analysis in Mexico City and Chiapas  
191 **José Carlos Hernández-Gutiérrez, Julia Duro**
- Rationalities, closures, and dilemmas. Ethical and methodological issues in  
fieldwork on male perpetrators of intimate partner violence against women  
217 **Martín Hernán Di Marco, María Florencia Santi**
- Alter-hegemony by proxy and infrastructural diplomacy: Institutional  
configurations between China and Colombia  
245 **César Niño, Jessika Hernández, Cristian Yepes-Lugo**

## Review

*Corazonar las justicias: Los saberes de las mujeres tseltales sobre violencias, justicias y derechos humanos*, by Laura E. Saavedra Hernández

271

By **Yessica Ivet Cienfuegos-Martínez**

# Desplazamiento climático en México y justicia ambiental crítica: hacia una nueva línea de investigación

Climate displacement in Mexico and critical environmental justice: Towards a new line of research

**Armelle Gouritin\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-001-2024](https://dx.doi.org/10.18504/pl3264-001-2024)

Recibido: 5 de noviembre de 2021

Aceptado: 28 de febrero de 2024

## Resumen

Para 2050, más de tres millones de personas serán desplazados forzados en México por los impactos del cambio climático. Este artículo aborda los riesgos inherentes a la vulnerabilidad y resiliencia enfocándose en el caso de los pueblos indígenas y en el peligro de encapsularlos a víctimas pasivas sin agencia. Es así que en este artículo se analiza el potencial de su participación, el cual actualmente se encuentra limitado respecto al diseño e implementación de los instrumentos internacionales y regionales que garantizan el derecho a la consulta, al mismo tiempo que se identifica el potencial de la justicia ambiental crítica, manifiesta en la creciente reivindicación que los pueblos indígenas han hecho de su derecho a la autoconsulta como una vía para ser actores del cambio.

*Palabras claves:* desplazamiento climático, México, vulnerabilidad, resiliencia, justicia ambiental, autoconsulta, pueblos indígenas.

## Abstract

By 2050 climate change impacts could displace more than three million persons in Mexico. In this context, vulnerability and resilience are instrumental to prevent and address displacement. This article questions the risks inherent to these concepts. We analyse the Mexican political and legal norms and focus on Indigenous Peoples and the risk to portray them as passive victims with no agency. We demonstrate that they cannot, in the current political and legal framework, influence or inform the definition and articulation of vulnerability and resilience. In addition, our assessment of Indigenous Peoples' participation signals a limited potential in both the design and implementation of the right to consultation. However, their self-consultation claim and critical environmental justice have the potential to recognize Indigenous Peoples as actors of change.

*Keywords:* climate displacement, Mexico, vulnerability, resilience, environmental justice, self-consultation, Indigenous Peoples.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica). Investigadora Conahcyt (México), Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A. C. (CentroGeo) | [armellegouritin@gmail.com](mailto:armellegouritin@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0002-8093-2654>

## Introducción

En el informe “Groundswell: Preparing for internal climate migration” del Banco Mundial (Rigaud *et al.*, 2018), se estima que para 2050 y en el peor de los escenarios, más de tres millones de personas en México se verán forzadas a desplazarse debido a los impactos del cambio climático; si fuere así, representarían más del 11% de los desplazados internos en México (Rigaud *et al.*, 2018, p. 126). La magnitud de este fenómeno se articula con uno de sus aspectos salientes: las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad económica, social o ambiental son más propensas a verse obligadas al desplazamiento (Kälin, 2008). Así pues, los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia son esenciales como mecanismos de prevención y atención; sin embargo, no son neutros, conllevan riesgos cuando se les concreta como instrumentos de políticas públicas y legales. Uno de esos riesgos es encapsular a las personas y comunidades como víctimas pasivas.

En este artículo nos abocamos a identificar este riesgo en el marco político-legal mexicano y a determinar el potencial de la justicia participativa para superarlo, enfocándonos en el caso de los pueblos indígenas, un grupo poblacional que, por su tamaño, es una parte sustancial de la demografía en este país: dependiendo de la metodología empleada, suman entre el 10% (INEGI, 2020; INALI, 2019) o más del 20% (IWGIA, s. f.) de su población.<sup>1</sup> Identificamos el riesgo en cuestión en el diseño de los instrumentos político-legales con un análisis de tipo documental, y argumentamos que un enfoque crítico sobre la justicia ambiental tiene el potencial de superar este riesgo.

Para cumplir con esos objetivos, presentamos en primer lugar los riesgos inherentes en los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia que la literatura ha apuntado y su importancia para atender el desplazamiento forzado en México. Enseguida, nos aproximamos a la realidad de esos riesgos en el marco político-legal mexicano, centrándonos en el contenido de dicho marco, es decir, que no analizamos la implementación del marco político-legal. Finalmente,

---

<sup>1</sup> En este artículo se utiliza el término *pueblos indígenas*, por emplearse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, somos conscientes de sus limitaciones: es impreciso y por esto participa en la falacia de la homogeneidad de los indígenas. Reconocemos también las limitaciones de este artículo al determinar riesgos y potenciales teóricos sin verificar la validez social de nuestros acontecimientos. Esa validez social constituiría el objeto de un siguiente paso, apoyándose en estudios de corte sociológico o antropológico y con trabajo de campo, permitiría reflejar la diversidad de los pueblos indígenas en México y, no menos importante, la diversidad de sus posturas. Así pues, la literatura académica y los trabajos empíricos de este tipo ya señalaron los sesgos de los activistas y académicos sobre las posturas de los pueblos indígenas acerca de los proyectos de desarrollo, véase, por ejemplo, a Ramos (1994, 2003) y Torres-Wong (2023b).



señalamos los límites del enfoque participativo para superar los riesgos en el contexto mexicano, abogando a cambio por la perspectiva de la justicia ambiental crítica.<sup>2</sup>

## Marco teórico: la vulnerabilidad socioambiental y el desplazamiento climático, una relación ambigua

En este apartado explicamos el vínculo entre la vulnerabilidad socioambiental y el desplazamiento climático forzado y su pertinencia en el contexto mexicano. Luego, exponemos los riesgos que genera la articulación de la vulnerabilidad con el desplazamiento climático forzado.

### La vulnerabilidad socioambiental: crítica para entender el desencadenamiento del desplazamiento interno forzado climático...

La literatura sobre el desplazamiento interno impulsado por el cambio climático, con base en estudios empíricos, sostiene que las personas y comunidades no reaccionan “mecánicamente” ante los impactos de ese fenómeno, sino que intervienen factores económicos, sociales y ambientales (Piguet *et al.*, 2011; Rubio Díaz-Leal, 2017). Es decir, que la vulnerabilidad preexistente de ciertos sectores de la población es fundamental para entender y atender ese tipo de desplazamiento, e influye en la probabilidad de que ocurra (Renaud *et al.*, 2011; Birkenholtz, 2012; Ferris, 2011).

Si partimos de la vulnerabilidad social preexistente como detonador del desplazamiento interno climático forzado, es posible decir entonces que se trata de una realidad indiscutible en México, porque en este país la pobreza y la pobreza extrema siguen siendo altas. Entre 2008 y 2018, a pesar de una disminución, los indicadores para ambas pobrezas se mantienen muy altos. Y se constata que los indígenas son los más afectados respecto al resto de la población (Coneval, s. f.).<sup>3</sup> Así pues, las vulnerabilidades de los indígenas no pueden entenderse ni ser atendidas sin integrar su dimensión histórica y, más específicamente, su marginación, discriminaciones y pobreza, generadas por el proceso de colonización y que se perpetúan hasta hoy (Mecanismo PI, 2019).

A la vez, los indígenas representan una parte desproporcionada de las personas en desplazamiento interno en México:

---

<sup>2</sup> Todas las traducciones del inglés al español son propias.

<sup>3</sup> Sobre la marginalización histórica de los pueblos indígenas en México, véase Gonzalez (2010).

el fenómeno del desplazamiento interno afecta mayoritariamente a los Pueblos Indígenas, los cuales, pese a representar el 10% de la población total de México, se vieron afectados por el 40% de los episodios de desplazamiento registrados por la sociedad civil en 2020 (Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 2023, párr. 21).

Luego, la movilidad tiene impactos desproporcionados para los pueblos indígenas en términos de “condiciones decentes de trabajo, salud, vivienda, transporte o educación” cuando los territorios de destino son urbanos; y de destrucción del tejido social y de identidad (Mecanismo PI, 2019). Adicionalmente, la interseccionalidad de varios factores de vulnerabilidad debe ser integrada a cualquier estudio que se dedica a las vulnerabilidades de los pueblos indígenas (Mecanismo PI, 2019, párrs. 70-78). Por ejemplo, las mujeres indígenas en desplazamiento están particularmente expuestas a la violencia (Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, 2023, párr. 22), y son más propensas a no revelar que sufrieron de violencia sexual (UC Berkeley School of Law, UNHCR & RSSN, 2018, p. 9).

Por su parte, la vulnerabilidad ambiental es significativa en México; se trata de una condición que los escenarios de movilidad climática descritos por Walter Kälin (2010) nos permiten reconocer y desagregar en los párrafos siguientes. Y, en el contexto del presente artículo, la vulnerabilidad especial de los pueblos indígenas ante los impactos del cambio climático desglosados en los escenarios de movilidad climática está cada vez más estudiada y demostrada empíricamente. Realizar un examen en detalle rebasaría los límites de este estudio y lo necesario para los fines del objetivo de la investigación, así que nos limitamos a remitir a dichas vulnerabilidades tal como se les ha desglosado en informes recientes (Mecanismo PI, 2019; Fernández-Llamazares *et al.*, 2020; Csevár, 2021; Ford *et al.*, 2020; Athayde & Silva-Lugo, 2018).

Un primer escenario sería el del deterioro gradual del ambiente (*slow-onset*). Incrementado o impulsado por el cambio climático, nos remite a las sequías (Anglés Hernández & Maldonado Madin, 2020), a las variaciones en los patrones de lluvia, a la desaparición de ecosistemas, y a la deforestación y desertificación. Son eventos que ya suceden en México, uno de los 17 países megadiversos del planeta. En particular, las sequías son importantes (IPCC, 2019) debido a que multiplican los incendios forestales, aceleran la erosión del suelo y tienen consecuencias dramáticas para el ganado, en un país donde la agricultura es un sector esencial de la economía (Semarnat & INECC, 2018), pero la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas es deficiente. En concreto, todos los ecosistemas mexicanos sufren o están sufriendo pérdidas, como los manglares, bosques y selvas que se encuentran fuertemente

dañados. En tanto que la desertificación crece como problemática (Semarnat & INECC, 2018, p. 471) y la deforestación se observa en gran escala (Semarnat & INECC, 2018).

Este escenario de deterioro gradual es preocupante para los pueblos indígenas, pues su relación y dependencia respecto de sus territorios y recursos naturales condiciona su sobrevivencia económica y autodeterminación, lo mismo que su sobrevivencia cultural, puesto que su cosmovisión se relaciona estrechamente con los recursos naturales y depende de estos. Las normas legales y la jurisprudencia en la materia lo han reconocido y protegen firmemente esa relación (Corte IDH, 2001, 2012, 2005; NU, 2007; OEA, 2016).

Un segundo escenario es el de los desastres repentinos (*sudden-onset*) que nos conducen a los provocados por el cambio climático, como las inundaciones y tormentas. El cambio climático no solo acelera la frecuencia e intensidad de esos desastres hidrometeorológicos, sino que también afecta las barreras naturales que protegen o disminuyen sus impactos; es el caso de los manglares ya perjudicados por el aumento del nivel del mar. Académicos y autoridades nacionales e internacionales coinciden en la gravedad de este escenario en México (Semarnat & INECC, 2018; Cenapred, 2020), mismo que se ha convertido en un reto para los pueblos indígenas, ya que un gran porcentaje de ellos radica en zonas impactadas por desastres repentinos, como las inundaciones en Tabasco (Gouritin, 2021). En este contexto, la condición de marginación de estos pueblos agrava los impactos de los desastres y el desplazamiento forzado a que dan lugar. Así sucede con las deficiencias en los sistemas de advertencia temprana o con las infraestructuras que atenúan los efectos dañinos (Gouritin, 2020).

El tercer escenario es el del aumento del nivel del mar y sus impactos, tales como la sumersión de franjas del territorio mexicano, la erosión y la salinización de las aguas. Es un escenario crítico si pensamos en las islas (Semarnat & INECC, 2018, pp. 472-473) y las zonas costeras de poca elevación en el país, donde vivían más de 24 millones de personas en 2015 (Semarnat & INECC, 2018, p. 349), y muchos pueblos indígenas (Gouritin, 2021).

El cuarto escenario se conforma de los conflictos relacionados con el acceso a recursos naturales que por causa del cambio climático son cada vez más escasos; el acceso a la tierra es, en este marco, mucho más significativo en México (Flacso México & De Montfort University, 2019). Los pueblos indígenas aparecen en la primera línea de estos conflictos, y por ello padecen de los abusos de las fuerzas públicas y del crimen organizado (Gouritin, 2018). Un quinto escenario se refiere a las reubicaciones forzadas por los desastres o contingencias ambientales. Son una realidad en México; los académicos e informes de las organizaciones no gubernamentales han señalado las violaciones

de los derechos humanos que suelen acompañar a esta clase de reubicaciones (Gouritin, 2021).

Por último, los proyectos de desarrollo vinculados con la mitigación del cambio climático (por ejemplo, las energías renovables o instalación de una hidroeléctrica) guardan una relación directa con el cambio climático al formar parte de las medidas destinadas a mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Son proyectos que inducen el desplazamiento forzado en el contexto climático (Gouritin, 2021) y que en general la literatura no contempla; nosotros los incluimos por su incuestionable dimensión climática.

...y además conlleva riesgos

Varios riesgos se pueden reconocer cuando se utiliza el concepto de vulnerabilidad en el contexto del desplazamiento forzado interno impulsado por el cambio climático. Aunque el mantra de la resiliencia también se relaciona intrínsecamente con la vulnerabilidad preexistente. El fortalecimiento de la resiliencia ante los impactos del cambio climático se menciona con regularidad en los trabajos académicos e informes como solución para la vulnerabilidad preexistente y, en consecuencia, se convierte en una posible ruta para prevenir la movilidad climática forzada (Semarnat, 2021). Sin embargo, un grupo creciente de académicos critica que la resiliencia se repita como mantra (Methmann & Oels, 2015; Stensrud, 2016; Evans & Reid, 2016); se argumenta que le quitan responsabilidad a Estados, autoridades y privados que participan en gran medida en los impactos dañinos —los cuales tienden a elevar la capacidad de resiliencia— que afectan a las personas y comunidades más vulnerables al cambio climático. Explican que concentrarse en la resiliencia significa renunciar a la resistencia: en lugar de cuestionar las causas que originan los impactos adversos, la atención se reorienta a adaptarse a ellos y a aceptarlos junto con sus riesgos inherentes (Evans & Reid, 2016). En el mismo sentido, es posible conectar estas críticas con lo que se sostiene en derechos humanos, donde, sin limitarse a la materia del cambio climático, se ha denunciado al Estado como ente que “administra el sufrimiento” y las “necropolíticas” (Estévez & Vázquez, 2017; Estévez, 2015).

Otra crítica lamenta que las personas y comunidades socioambientalmente vulnerables sean encapsuladas en la figura de víctimas pasivas. En esta perspectiva, no se les reconoce su capacidad de agencia (*agency*), se les aplica un enfoque de arriba abajo para atender el desplazamiento climático, y se recurre a datos y criterios objetivos desechando los enfoques subjetivos para, por ejemplo, definir al desplazado climático o para fijar los parámetros de su definición (Parsons, 2018; Rathod, 2020; Mascia, 2020; Gouritin, 2021).

En este artículo nos concentramos en esta última crítica, y pretendemos corroborarla empíricamente en el caso mexicano. Enfocándonos en específico en los pueblos indígenas, presentamos datos que destacan su vulnerabilidad socioambiental en el contexto mexicano. Encontramos también que los riesgos inherentes en los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia, uno de los cuales consiste en visualizar a los desplazados climáticos como víctimas pasivas carentes de agencia y receptores de políticas públicas, se materializan en los instrumentos político-legales mexicanos. A partir de este resultado, argumentamos que un enfoque crítico aplicado a los derechos procesales de los pueblos indígenas en pro de la justicia ambiental tiene el potencial de permitir que ellos se conviertan en actores con agencia.

## Los desplazados climáticos como víctimas pasivas en los instrumentos mexicanos

En este apartado analizamos cómo las normas mexicanas en materia climática y de desplazamiento interno articulan la vulnerabilidad socioambiental preexistente. E identificamos en las normas el riesgo de reducir a las personas y comunidades que enfrentan una vulnerabilidad socioambiental preexistente al rol de víctimas sin agencia. Comenzamos señalando que el desplazamiento interno climático forzado está ganando prominencia en la agenda política mexicana. Luego abordamos el cómo las normas mexicanas ilustran el riesgo de encapsular a personas y comunidades como víctimas pasivas prestando atención particular al caso de los pueblos indígenas. Finalmente, demostramos que en las normas analizadas los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas no sirven como palanca para que ellos ejerzan su agencia en materia de vulnerabilidad y resiliencia.

## Desplazamiento climático: mayor prominencia en el marco político-legal mexicano

El desplazamiento interno forzado y las vulneraciones de los derechos humanos de las personas y comunidades desplazadas son una realidad para nada reciente en México. Varios informes e instrumentos legales lo mencionan, por ejemplo, Ley de Chiapas (2012) y Ley de Guerrero (2014). Sin embargo, el fenómeno ha permanecido invisible en las normas mexicanas hasta hace muy poco y ha sido apenas en septiembre de 2020 que la Cámara de Diputados adoptó un Proyecto de Ley para su atención (Cámara de Diputados, 2020). Este paso

representa la culminación de una serie de iniciativas legislativas destinadas a reconocerlo, pero sin éxito (Peguero Moreno & Rubio Díaz-Leal, 2019). El Proyecto de Ley se encuentra actualmente en el Senado para su aprobación. Cabe enfatizar que hasta que en tanto no sea adoptado, los desplazados internos no gozarán de reconocimiento ni de protección (Gouritin, 2021). Es decir, que ninguna autoridad estará encargada de monitorear esta problemática ni de proporcionar datos cuantitativos, y tampoco se atenderá la protección de las personas y comunidades en riesgo ni se garantizará el respeto de sus derechos humanos.

El desplazamiento climático no forma parte del desplazamiento interno “general”, aunque se ha incrementado su visibilidad y presencia en instrumentos político-legales. La modificación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2020) de 2016 se distingue por incluir su primera mención en los artículos 28(VII) y 30(II):

La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán ejecutar acciones para la adaptación en la elaboración de las políticas, la Estrategia Nacional, el Programa Especial de Cambio Climático, la Política Nacional de Adaptación y los programas en los siguientes ámbitos: [...] desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático. (LGCC, 2020, 28(VII)).

Sin embargo, a pesar de esta alusión expresa del desplazamiento climático y la atribución de competencia en la materia, a la fecha (siete años después), ningún instrumento político o legal lo define, ni prevé criterios para reconocer a las personas o comunidades que viven esta condición, ni establece planes de acciones concretos de prevención y atención. Solo un instrumento muy reciente ha operado un cambio drástico.

Así, la Contribución Determinada a Nivel Nacional: Actualización 2020 (NDC, por sus siglas en inglés) (Semarnat & INECC, 2022) es un paso hacia el reconocimiento y atención del fenómeno. Este documento habla explícitamente de los desplazados internos climáticos (p. 16) en el “Eje A. Prevención y atención de impactos negativos en la población humana y en el territorio”, cuya “Línea de Acción A7” se ocupa de “Identificar y atender el desplazamiento forzado de personas por los impactos negativos del cambio climático”. Sin una definición concreta, y sin proporcionar criterios ni establecer planes de acción específicos, la NDC se destaca porque coloca la movilidad climática en la agenda política.

En los apartados que siguen, abordamos la normatividad mexicana para determinar si ratifica la percepción de la pasividad de los desplazados respecto

a la vulnerabilidad, la resiliencia y el desplazamiento climático. Analizamos la Ley General de Cambio Climático (LGCC, 2020), la Estrategia Nacional del Cambio Climático (ENCC) (Semarnat, 2013), el Programa Especial de Cambio Climático 2020-2024 (PECC) (Semarnat, 2021), la Contribución Determinada a Nivel Nacional: Actualización 2022 (Semarnat & INECC, 2022), y el Proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Interno (Proyecto de Ley) (Cámara de Diputados, 2020). Habremos de constatar que estas normas encapsulan a las personas y comunidades desplazadas (incluidos los pueblos indígenas) como víctimas sin agencia en relación con la vulnerabilidad y resiliencia, y que no movilizan el potencial de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas como punto de entrada para que ellos puedan ejercer su agencia.<sup>4</sup>

### Desplazados: víctimas y vulnerabilidad pasiva

Los instrumentos y normas mexicanos en materia climática dan prioridad a los sectores de población en especial vulnerables frente a los impactos del cambio climático (LGCC, 2020, art. 82(I); Semarnat & INECC, 2022, pp. 9, 15, 33; Semarnat, 2021, pp. 14-15). Reducir su vulnerabilidad y aumentar su resiliencia son objetivos de dichos instrumentos y normas (LGCC, 2020, art. 2(IV), 101(I); Semarnat, 2013, pp. 10, 21, 23, 38, 56-57; Semarnat, 2021, pp. 10-11, 19, 21, 23-24, 27, 32-33, 35). No criticamos esa priorización y esos objetivos en sí mismos. Tener claro qué sectores de la población reciben los mayores impactos del cambio climático es una condición para diagnosticar la vulnerabilidad y avanzar hacia la justicia climática. Sin embargo, en el marco de este artículo nos preguntamos si este diagnóstico se apoya en definiciones y mecanismos que reflejan un enfoque de arriba abajo (*top-down*, es decir vertical: de las autoridades públicas hacia los pueblos indígenas) y si las personas y comunidades vulnerables —y sobre todo los pueblos indígenas— tienen un rol activo para enmarcar su situación y, por ende, proponer soluciones como agentes de cambio.

En las normas analizadas, la población en general, y en particular los pueblos indígenas, no están percibidos como actores de cambio para reducir su vulnerabilidad y fortalecer su resiliencia. Por el contrario, se les ubica como receptores de las políticas públicas, como objetos de las normas y de los análisis, evaluación y atención (Semarnat, 2013, pp. 29, 34-35, 42; Semarnat &

---

<sup>4</sup> Para una visión de conjunto de la protección de los desplazados climáticos a nivel regional e internacional, véase Ibarra Sarlat (2021).

INECC, 2022, pp. 10, 15, 17, 35). Las normas nunca estipulan o fomentan su intervención para definir la vulnerabilidad. Pero negarles este rol impacta en todo el proceso para atenderla; las personas o comunidades están impedidas de interferir o influenciar desde las primeras etapas en el diseño de las políticas públicas que les imponen. La articulación de la vulnerabilidad lo ilustra.

Por ejemplo, las autoridades diseñan y operan los sistemas de alerta temprana (LGCC, 2020, art. 3(XXXIX)); en tanto que la atención de la vulnerabilidad en el PECC 2020-2024 (Semarnat, 2021) carece de referencia alguna sobre la participación ciudadana (Semarnat, 2021, pp. 15, 32, 33). Las personas y comunidades reciben el mismo tratamiento que las infraestructuras o la biodiversidad vulnerables, aunque, obviamente, poseen una agencia que no tienen las carreteras o los aeropuertos. Es notable que el PECC no se distinga de otras normas climáticas y que adopte un enfoque administrativo cuando señala los sectores más vulnerables debido a que se refiere a “municipios vulnerables” (Semarnat, 2021, pp. 11, 15, 32, 39, 61, 87),<sup>5</sup> esto es, que su punto de partida es la organización territorial. Este sesgo puede diluir la tipificación de las poblaciones vulnerables y operar como filtro entre su identificación y atención y sus voces; un aspecto importante en el marco de este artículo. Atender la vulnerabilidad con una perspectiva administrativo-territorial es valioso y práctico para dirigir, organizar y canalizar la atención a los lugares donde radican las poblaciones más vulnerables; sin embargo, conlleva el riesgo de adoptar una ruta formal en lugar de brindarles atención y escucharlas directamente.

En el mismo sentido, el Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno (Cámara de Diputados, 2020) ubica a los desplazados como destinatarios de las medidas de protección. Asume que los pueblos indígenas son particularmente vulnerables (Proyecto de Ley, 2020, art. 9 *in fine*), pero no define “vulnerabilidad”; y prevé que las medidas específicas de protección considerarán “su cultura, lenguas, usos, costumbres, valores, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política, cultural y económica” (art. 9). Puede ser una oportunidad para que los mismos pueblos indígenas controlen el proceso de diseño de las medidas de protección. No obstante, no hay garantía de que ejercerán su agencia, debido a que las medidas de implementación podrían adoptar un enfoque de arriba abajo. De hecho, hay elementos para pensar que el enfoque será “objetivo” y no se apoyará en la definición de vulnerabilidad o resiliencia que ofrecieran eventualmente los pueblos indígenas. Por ejemplo, el artículo 12(XIII) endosa un enfoque diferenciado hacia las personas desplazadas y, para distinguir a las que se deberían de beneficiar de ello, el artículo provee una lista de elementos objetivos, como la edad, el género o la discapacidad,

---

<sup>5</sup> Como excepción, el PECC (p. 11) señala los municipios y las comunidades vulnerables.



enumeración en la que también aparece la condición de indígena. A pesar del señalamiento literal de la vulnerabilidad específica de los pueblos indígenas, el Proyecto de Ley no avala en ningún artículo su participación para definir la vulnerabilidad, la resiliencia, o el contenido de las medidas de protección. No aparece ni siquiera en los artículos que aluden a la participación de la sociedad civil (participación organizada de manera institucional; véanse los artículos 9, 13, 19, 31, 43[III]).

En síntesis, las normas analizadas capturan y encapsulan a las personas y comunidades desplazadas en la figura de víctimas que no son agentes de cambio. No les atribuyen rol activo en la definición de las causas o los impactos del cambio climático, o en las maneras de anticiparse a su vulnerabilidad o acrecentar su resiliencia. El tratamiento de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en la política climática y el Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno lo confirman; es lo que desarrollamos en el siguiente apartado.

## Los conocimientos de los pueblos indígenas: una ventana de oportunidad perdida

Los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas tienen el potencial de allegar puntos de referencia para definir la vulnerabilidad y la resiliencia y operar un cambio de paradigma (entre otros, véanse Gouritin, 2021; Inao-tombi & Mahanta, 2018; Mendoza, 2019; Rivero-Romero *et al.*, 2016). Sin embargo, esta alternativa no ha sido aprovechada en las normas.

A pesar de que las normas climáticas mexicanas subrayan los conocimientos científicos y tecnológicos en materia de cambio climático (LGCC, 2020, Art. 30(XVII)(a), 63, 77(IV), 101(V); Semarnat, 2013, pp. 24-26, 29-30, 37; Semarnat, 2021, pp. 15-16, 21, 23-26, 28-29, 38-41, 49, 56-57, 88; Semarnat & INECC, 2022, pp. 9, 13, 17, 34),<sup>6</sup> las “de primera generación” no valoran, mencionan o articulan los conocimientos de los pueblos indígenas. Así, la ENCC se refiere exclusivamente al conocimiento “formal” (p. 24) y el “científico y tecnológico” (pp. 24, 29), e incluso enfatiza en los conocimientos locales (pp. 29, 37), lo cual hubiera podido fungir como punto de entrada para los de los pueblos indígenas. Sin embargo, no los asocia a la generación de conocimiento local. La única mención de los saberes tradicionales los vincula a los esquemas de producción agrícola y forestal con mayor potencial para la mitigación, sin indicar si se refiere a los de los pueblos indígenas (pp. 42, 52).

---

<sup>6</sup> El Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno (Cámara de Diputados, 2020) no menciona los conocimientos tradicionales.

En contraste, hay dos instrumentos recientes que dan mayor relevancia a los conocimientos de los pueblos indígenas. Uno es el PECC (Semarnat, 2021), con un enfoque diferenciado en favor de los pueblos indígenas (11, 19, 57, 86, 107), y más en particular en sus conocimientos (pp. 15, 23, 39, 107). Se distingue de otras normas en materia climática por establecer claramente el rol de los pueblos indígenas para fortalecer y cogenerar capacidades para atender el cambio climático, y reducir “las brechas de género y otras brechas de desigualdad” (p. 31). Pero, a pesar de esto, no se refiere explícitamente a las vulnerabilidades, la resiliencia, o la adaptación. Y tampoco señala los programas, mecanismos o instrumentos públicos que impulsarían tal cogeneración: el PECC no forja un vínculo entre los saberes tradicionales y la definición de la vulnerabilidad, las maneras de atenderla y el fortalecimiento de la resiliencia.

Otro ejemplo es la “Estrategia Prioritaria 1.7” que cita los saberes tradicionales, pero que en sus “Acciones puntuales” los deja fuera respecto del “diseño e implementación de medidas de Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) que consideren la vulnerabilidad y capacidades locales” (Acción puntual 1.7.1), la identificación de los “municipios con alta vulnerabilidad ante el cambio climático” (Acción puntual 1.7.2) o los “municipios principalmente los más vulnerables al cambio climático” (Acción puntual 7.1.3). Como en las referencias anteriores, estas menciones no aseguran que los pueblos indígenas vayan a tener un rol activo.

Al contrario, el PECC determina que ellos son destinatarios de “compensación económica por emisiones evitadas en sistemas agroforestales de comunidades, ejidos y organizaciones económicas de productores del sector” (Acción puntual 3.2.1). En el mismo sentido, la “Estrategia Prioritaria 4.5” sobre el conocimiento científico en materia de mitigación del cambio climático omite por completo los saberes tradicionales en sus “Acciones puntuales”. Y si bien en la 4.7 prevé “incluir criterios de atención diferenciada y género en la política de cambio climático para que *pueblos y comunidades indígenas*, mujeres y jóvenes *participen, contribuyan y accedan a los procesos de adaptación y mitigación en igualdad de condiciones y derechos*” (el énfasis es nuestro), no especifica cómo se debe articular esa “participación”, es decir, a través de qué mecanismos o referencias. En breve, esta alusión no materializa la participación de los pueblos indígenas como actores en todo el proceso, esto es, desde la misma definición de adaptación —incluyendo la definición de vulnerabilidad y resiliencia— y mitigación.

La NDC (Semarnat & INECC, 2022) procede de igual manera: por un lado, enfatiza en el conocimiento tradicional (pp. 10, 13, 17-18, 21, 33), y por otro, oscila entre dar a los saberes de los pueblos indígenas el mismo estatus del conocimiento científico (pp. 10, 13, 17) y no vincularlos con la misma definición que ofrece de vulnerabilidad y resiliencia (p. 21). En cuanto a esta última, se afirma

que los saberes tradicionales están en riesgo por los impactos del cambio climático, lo cual es muy distinto de percibirlos como parte de la solución.

La normatividad analizada en este apartado no reconoce a los pueblos indígenas como actores legales o políticos con capacidad de intervención en la definición y el contenido de la vulnerabilidad o la resiliencia. Se les concibe como víctimas pasivas. Y no aprovechan los saberes tradicionales en tanto oportunidad para darles un rol activo, de agentes de cambio. En la sección que sigue reflexionamos sobre el potencial de la justicia procesal para superar esos límites.

## La participación de los pueblos indígenas en calidad de derecho procesal: potencial del enfoque crítico

En teoría, la justicia ambiental procesal o “democracia verde” empodera a los ciudadanos. El derecho de acceder a la información ambiental, de participar en la toma de decisiones y de tener acceso a los tribunales articulan la democracia ambiental (Gouritin, 2016). Puede ser un mecanismo para evitar o compensar los riesgos que hemos expuesto en las secciones anteriores: desplazados climáticos atrapados en el rol de víctimas pasivas, que solo son destinatarias de políticas públicas. Arriba discutimos la participación en materia de definición, articulación y medidas para atender la vulnerabilidad y la resiliencia en cinco normas. En esta parte pretendemos dilucidar si la participación de los pueblos indígenas como un derecho procesal (no limitado a los asuntos de definición) es efectivamente una herramienta en tal sentido. En los apartados que siguen habremos de ver que hay limitaciones muy fuertes en lo relativo a la participación de los pueblos indígenas en el marco climático y de desplazamiento interno. Y que también existen limitaciones en el contexto de la justicia procesal “general” y un potencial acertado del enfoque crítico hacia la justicia ambiental.

Participación de los pueblos indígenas: indeterminación e institucionalización

## Los límites de la participación en los instrumentos de política climática

Fue precisamente un proceso participativo el que contribuyó a la adopción del contenido del PECC (Semarnat, 2021), el cual refiere en distintas ocasiones la participación social y de los ciudadanos (pp. 11-12, 28-29, 51-52, 54, 57, 59, 86, 88, 92). Allí se prevé explícitamente que la participación social debería guiar la implementación de las “Acciones puntuales” (p. 23). De hecho, la “Estrategia

Prioritaria 4.1” está dedicada a “Reforzar las instituciones y los mecanismos de coordinación mandatados por la Ley General de Cambio Climático, para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones”. Sin embargo, de las ocho “Acciones puntuales” solamente una se refiere a la participación directa de los ciudadanos y de los pueblos indígenas (Acción Puntual 4.1.1). Las otras se ocupan de los arreglos institucionales decididos por las instancias competentes. Así pues, el PECC coloca el énfasis en la participación social, incluida la de los pueblos indígenas, pero no señala los mecanismos concretos que pueden reforzarla y se queda corto en articular la participación como un derecho humano y las garantías que lo acompañan.

En segundo lugar, la ENCC (Semarnat, 2013) expone y fija las bases para una política nacional climática participativa (pp. 15-16, 18-19, 22-23, 25-26); sin embargo, la participación social es imprecisa: en este documento no se detallan los mecanismos participativos concretamente (Líneas de acción P1.2-3, 6-9, 14-16; P2.5-6, 8-9, 16-18; P3.1, 3-4, 7-8, 11, 13, 16; P4.1-4, 7; P5.3-5, 9-11). Como excepciones, algunas “Líneas de acción” endosan la participación directa a través de consejos comunitarios, distritales, municipales y estatales (Línea de acción A.1.13), juntas intermunicipales con la “colaboración entre municipios y la participación de los habitantes locales” (Línea de acción A.2.3), y “organismos como los observatorios ciudadanos de incendios forestales, plagas, cambios fenológicos, entre otros” (Línea de acción A.3.16). Saludamos esas especificaciones, pero la participación nunca es referida como un derecho humano. En el mismo sentido, la NDC (Semarnat & INECC, 2022) se presenta como el resultado de un proceso participativo y de consulta (pp. 10, 13, 27, 33) y menciona varias veces la participación social para establecer instrumentos posteriores de implementación (pp. 30, 32, 34), pero no define *participación social* (¿quién?) ni cómo articularla (¿cómo?). La NDC remite a la LGCC, la cual prevé la participación social en el marco de la política nacional climática (p. 34).

En efecto, la LGCC da el protagonismo a la participación ciudadana (art. 7 (III) (V) (XII), 8 (IV) (XI), 26 (VII), 31 *in fine*, 33 (XV), 36, 46, 47 (VIII), 51-57, 60 *in fine*, 62, 68, 72, 94, 109-110). Por ejemplo, el artículo 26 (VII) dispone que la “participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático” es un principio de la política nacional de cambio climático.

En específico, la LGCC organiza dos canales de participación. Primero, el Consejo de Cambio Climático es “el órgano permanente de consulta de la comisión, se integrará por mínimo quince miembros provenientes de los sectores social, privado y académico, con reconocidos méritos y experiencia en cambio

climático [...] debiendo garantizarse el equilibrio entre los sectores e intereses respectivos.” (art. 51).

Se reúne dos veces al año, o cuando la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático le solicita una opinión (art. 55). Es un avance la integración de un órgano que represente los sectores e intereses de la sociedad civil. No obstante, no refleja completamente un enfoque de derechos humanos, por ejemplo, omite el derecho a una participación previa, libre e informada. Es, de igual modo, un canal altamente institucionalizado, integrado al Sistema Nacional de Cambio Climático, y es probable que tenga la capacidad de cuestionar nociones institucionalizadas como la vulnerabilidad y la resiliencia, o de representar la diversidad de los pueblos indígenas —que no son una categoría homogénea— en relación con todos los impactos adversos que impulsan el desplazamiento interno.<sup>7</sup>

De modo similar, el segundo canal se encuentra altamente institucionalizado. El artículo 109 insta a tres niveles de gobernanza para “promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático”. Es una normativa que suscita los mismos comentarios que arriba. El sistema está institucionalizado, organizado por, alrededor de, en los términos de la Comisión. Aunque se diferencia porque los sectores involucrados en el proceso participativo pueden ser mucho más amplios que los representados por los miembros del Consejo.

## Participación en el Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno

Finalmente, el Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno (Cámara de Diputados, 2020) atribuye gran importancia a la participación social. Se distinguen tres casos: la participación para la prevención del desplazamiento interno —art. 9, 12 (XVIII), 16 (III), 16 (IV), 18 (IX), 25 (iii), 26 (VIII) (a); art. 39—, una vez que este ya se encuentre en ocurrencia —art. 9, 12 (XVIII), 16 (III), 25 (III), 26 (VIII) (a), 16 (IX), 43 (IX)—, y para establecer soluciones duraderas cuando ya haya ocurrido —art. 9, 12 (XVIII), 16 (III), 25 (III), 28 (VIII) (a), 16 (IX); art. 50 (III), (IV).

La participación de los pueblos indígenas para tener un rol activo como agentes para la definición de la vulnerabilidad y la resiliencia y de determinación de las medidas destinadas a reducir la primera y aumentar la segunda tiene sólidos fundamentos en el Proyecto de Ley. Es destacada su mención específica de los representantes de las comunidades a nivel municipal (art.

---

<sup>7</sup> Es notable que ningún integrante actual de ese Consejo represente los intereses de los pueblos indígenas.

16) y la anuencia para que los pueblos indígenas se expresen en su propio idioma. Asimismo, presenta el derecho a la consulta con un lenguaje de derechos humanos (proceso previo, libre e informado). Una vez que el Proyecto sea adoptado, quedará pendiente analizar la implementación de los mecanismos que prevé.

En definitiva, a pesar de que la participación y consulta de los ciudadanos y los pueblos indígenas son transversales a la normativa sobre el cambio climático y el Proyecto de Ley sobre el desplazamiento interno, no articulan concretamente la participación y consulta de modo que se garantice que los pueblos indígenas podrán jugar un papel activo en la definición de la vulnerabilidad y la resiliencia; lo cual es crucial para prevenir y atender el desplazamiento climático. No existen en esas normas ni en el marco de los instrumentos destinados a concretizarlas, salvaguardas ni puntos de referencia sino apenas unos pocos mecanismos institucionales concretos (en la NDC y el Proyecto de Ley). No contienen salvaguardas para evitar o remediar que los pueblos indígenas desplazados por el cambio climático sean reducidos al papel de víctimas pasivas sin agencia. En el contexto del desplazamiento interno climático, el manejo de la participación y la consulta de los ciudadanos y pueblos indígenas, se parece más a las necropolíticas y la administración del sufrimiento.

## Limitaciones de la justicia ambiental procesal y potencial de la justicia ambiental crítica

En este apartado analizamos la consulta de los pueblos indígenas en el marco legal mexicano más amplio, es decir, sin tener como foco el cambio climático ni el desplazamiento interno. Nos concentramos en las bases legales y la práctica del enfoque de derechos humanos en materia de consulta de los pueblos indígenas. Además de observar las importantes limitaciones, reflexionamos sobre el potencial de la justicia ambiental crítica como camino a seguir en cuanto al desplazamiento climático.

El marco legal internacional, regional y nacional fundamenta el derecho de los pueblos indígenas a la consulta justa, previa, informada y culturalmente adecuada (Gouritin & Aguilar, 2017). Proporcionan, en teoría, una fuerte base para que los pueblos indígenas aborden activamente la prevención del desplazamiento climático, la atención del fenómeno y el diseño de soluciones duraderas para las consecuencias del desplazamiento. Esta activa participación desde las primeras fases de prevención y atención garantizaría *a priori* su influencia en la definición de los conceptos y medidas de atención a la vulnerabilidad y resiliencia de modo que podrían superar el papel de víctimas pasivas.

Pero a pesar del potencial de la “segunda generación” de la justicia ambiental,<sup>8</sup> el derecho a la participación y consulta de los pueblos indígenas de arriba abajo sufre de graves deficiencias en su diseño e implementación. En efecto, organizaciones nacionales e internacionales apuntan y condenan la implementación del derecho en México, la cual se caracteriza por un contexto de violencia que afecta a los pueblos indígenas y a los defensores de los derechos humanos y del ambiente (Gouritin, 2018; Leyva Hernández *et al.*, 2018; Fundar, 2017), y casos recientes ilustran las prácticas abusivas de la consulta de arriba abajo y las denuncias de los pueblos indígenas (Redacción La Coperacha, 2017, 2019, 2021). Así pues, la sociedad civil rechaza la propuesta de articular el derecho de los pueblos indígenas a la consulta en una ley nacional (Fundar, 2017) y, contraintuitivamente, las comunidades y los pueblos indígenas supuestamente beneficiarios de este derecho ambiental procesal lo rechazan (Zarembeg *et al.*, 2018; Torres-Wong & Méndez-García, 2023; Torres-Wong, 2023a, 2022, y 2018).

Es así como tales deficiencias privan al enfoque de derecho de su potencial de otorgar a los pueblos indígenas desplazados por el cambio climático, y en riesgo de desplazamiento, el rol de agentes activos capaces de trascender el riesgo de la vulnerabilidad y resiliencia.

Ante las deficiencias de la consulta institucionalizada, los pueblos indígenas han reivindicado el derecho a la autoconsulta (o “Protocolos de consulta”), el cual podría ser esencial para el empoderamiento de los pueblos indígenas y la garantía de que sean libres de definir activamente la vulnerabilidad y la resiliencia, e identificar las medidas para acrecentar su resiliencia ante los efectos del cambio climático, siempre y cuando reconozcan que hay la necesidad de aumentarla. La reivindicación parte de los límites de la consulta institucionalizada (Zarembeg *et al.*, 2018).

En cuanto a la justicia ambiental “de tercera generación”, o justicia ambiental crítica, se distingue de las dos primeras por centrarse en las estructuras de poder que originan la injusticia ambiental. No se enfoca en la justicia distributiva ni en la procesal institucionalizada, y no se apoya en los mecanismos diseñados y operados por el Estado. Al contrario, rechaza la consulta institucionalizada por sus vías y riesgos: inclusión diferenciada, cooptación, sesgo de los objeti-

---

<sup>8</sup> La primera generación de la justicia ambiental se refiere a la discriminación y desigualdad, es decir, a la justicia distributiva, con foco de atención en la contaminación del ambiente, las clases y la etnicidad. La segunda expande la atención a otros criterios como la orientación sexual, el género, la edad, y casos de injusticia, por ejemplo, la preparación ante los desastres. La segunda generación extiende su atención a la justicia procesal y el reconocimiento de las injusticias. En los párrafos que siguen exponemos los rasgos de la tercera generación. Para las diferencias entre generaciones, véase Pellow (2017) y Brulle & Pellow (2005).

vos, disolución de la energía de las comunidades de base, asimilación, y reforzamiento de las relaciones de poder actuales. La justicia ambiental de tercera generación pone el énfasis en la participación política significativa (*meaningful political participation*), en la autonomía, y en especial en la autonomía local para alcanzar un cambio social intencional (*intentional social change*) (Benford, 2005). Es decir, que se corresponde con las iniciativas de las comunidades de base para denunciar y corregir las injusticias ambientales (Peña, 2005; Brulle & Essoka, 2005; Brulle & Pellow, 2005).

Es en este contexto que la reivindicación de la autoconsulta por parte de los pueblos indígenas se extiende en México.<sup>9</sup> Se presenta como un mecanismo de consulta adicional o alternativo (Tauli-Corpuz, 2018; Díaz Pérez *et al.*, 2020) o como el único que debería aplicarse debido al carácter autoejecutable del derecho a la consulta (Fundar, 2017). Se trata de una reivindicación que denuncia los mecanismos de consulta existentes y su implementación, los cuales, además de violar los derechos humanos (Redacción La Coperacha, 2019), rubrican las relaciones de poder actuales, legitiman los proyectos extractivistas, y encapsulan a los pueblos indígenas al papel de destinatarios de la consulta y actores “invisibles” (Redacción La Coperacha, 2017; Flores, 2021; IWGIA, 2019).

Asimismo, esa reivindicación no surge para aplicar *stricto sensu* en los escenarios de desplazamiento climático o en la definición de la vulnerabilidad y la resiliencia ante un evento de esa naturaleza. Sin embargo, no significa que los pueblos indígenas no puedan en el futuro aplicarla y el consentimiento a cuestiones que implican la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia. De hecho, la reivindicación ya se concretó en México en dos casos de desplazamiento climático: en ocasión del desarrollo de un proyecto termoelectrico —que podemos ubicar en el escenario de proyectos de desarrollo vinculados con energías renovables— (Redacción La Coperacha, 2017, 2019); y en las actividades contaminantes que profundizan el deterioro paulatino del ambiente —correspondiente al escenario del deterioro gradual del ambiente— (Velázquez, 2017).

## Conclusión

En este artículo nos hemos enfocado en los riesgos inherentes a la vulnerabilidad y resiliencia, los cuales son esenciales para prevenir y atender el desplazamiento climático interno forzado, y más en particular en el riesgo de encapsular a los pueblos indígenas al papel de víctimas pasivas sin agencia en México. Lo hallado

---

<sup>9</sup> No es exclusivo de este país, es algo que se vive a nivel mundial. Véanse Salazar & Cerqueira (2020), IWGIA (2019) y Fundación para el Libre Proceso & Oxfam México (2018).



muestra que esos conceptos son críticos en este país para la caracterización del desplazamiento climático y la tipología de los seis escenarios que lo generan. Resulta de nuestro análisis que se comprueba la hipótesis planteada: de acuerdo a las normas político-legales mexicanas esenciales que aplican y aplicarían al desplazamiento climático, los riesgos observados por la literatura académica se materializan, incluido lo referente al manejo de los saberes tradicionales de los pueblos indígenas. Y que la participación como mecanismo institucionalizado y derecho humano ofrece soluciones limitadas para los riesgos identificados. No así con la reivindicación de la autoconsulta por parte de los pueblos indígenas, cuyo potencial es expresión de la justicia ambiental crítica.

Estos resultados dejan ver la necesidad de seguir investigando otros casos en los que se concretiza la justicia ambiental crítica, la cual es atractiva en teoría, pero indagar más sobre su potencial y aportes sigue siendo una tarea pendiente.

Aún más, los argumentos y resultados justifican que se abra una línea de investigación, con el afán de confrontarlos con los conocimientos que pueden generar un trabajo empírico (y, más específicamente, trabajos de campo). Dicha línea de investigación permitiría también atender las limitaciones del presente artículo: escapar del esencialismo (en este artículo nos referimos a los pueblos indígenas como un grupo, sin tomar en cuenta las especificidades de los pueblos indígenas en México), abrir el análisis a la implementación del marco político-legal analizado críticamente en este artículo, atender las dinámicas sociales que rodean este marco (con un acercamiento sociológico o antropológico), abrir el estudio a otros sectores de la población que presentan especificidades en términos de exposición y vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático y la movilidad climática (por ejemplo, los afromexicanos o campesinos, potenciales agentes de cambio), integrar la interseccionalidad (por ejemplo, tomando en cuenta el género, la discapacidad, la edad, o la pertenencia a la comunidad LGTBQ+).

En suma, este artículo donde determinamos un potencial del enfoque de derechos humanos y de justicia ambiental crítica constituye un paso para empezar a generar conocimiento y formular propuestas y recomendaciones en materia de desplazamiento climático y superación de la captura de las personas y comunidades como víctimas pasivas.

## Referencias

Anglés Hernández, M., & Maldonado Madín, M. G. (2020). La sequía como determinante del desplazamiento interno. Una mirada desde México. En M. de M. Pérez Contreras & E. Ortega Velázquez (Eds.), *Migración forzada, derechos humanos y niñez* (pp. 111-130). México: UNAM/IJ.

- Athayde, S., & Silva-Lugo, J. (2018). Adaptive strategies to displacement and environmental change among the Kaiabi indigenous people of the Brazilian Amazon. *Society & Natural Resources*, 31(6), 666-682. <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1426801>
- Benford, R. (2005). The half-time of the Environmental Justice frame: innovation, diffusion, and stagnation. En D. N. Pellow & R. Brulle (Eds.), *Power, justice, and the environment: A critical appraisal of the environmental justice movement* (pp. 37-53). Cambridge: MIT Press.
- Birkenholtz, T. (2012). Network political ecology: Method and theory in climate change vulnerability and adaptation research. *Progress in Human Geography*, 36(3), 295-315. <https://doi.org/10.1177/0309132511421532>
- Brulle, R. J., & Essoka, J. (2005). Whose environmental justice? An analysis of the governance structure of environmental justice organizations in the United States. En D. N. Pellow & R. Brulle (Eds.), *Power, justice, and the environment: A critical appraisal of the environmental justice movement* (pp. 205-218). Cambridge: MIT Press.
- Brulle R. J., & Pellow, D. N. (2005). The future of environmental justice. En D. N. Pellow & R. Brulle (Eds.), *Power, justice, and the environment: A critical appraisal of the environmental justice movement* (pp. 293-300). Cambridge: MIT Press.
- Cámara de Diputados (Proyecto de Ley). (2020, 29 de septiembre). Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, a la iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Interno. *Gaceta Parlamentaria, XXIII*(5619-III). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-186/02\\_dictamen\\_186\\_29sep20.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-186/02_dictamen_186_29sep20.pdf)
- Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred). (2020). *Visualización de Datos. Sistema de Consulta de Declaratorias 2000-2020. Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana*. <http://www.atlasonacionalderiesgos.gob.mx/archivo/visualizacion-datos.html>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (s. f.). *Medición de la Pobreza 2018*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_Indigena.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012). *Caso pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia del 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones), serie C, núm. 245.
- Corte interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2005). *Caso comunidad indígena yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia del 17 de junio de 2005 (fondo, reparaciones y costas), serie C, núm. 125.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2001). *Caso de la comunidad maya-guana (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*. Sentencia del 31 de agosto de 2001 (fondo, reparaciones y costas), serie C, núm. 79.
- Csevár, S. (2021). Voices in the background: environmental degradation and climate change as driving forces of violence against indigenous women. *Global Studies Quarterly*, 1(3), 1-11. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksab018>
- Díaz Pérez, A., Orizaga Inzunza, I. A., & Muciño Corro, R. A. (2020, 17 de junio). ¿Una ley de consulta indígena necesariamente garantiza el derecho a la consulta? *Nexos*. <https://el-juegodelacorte.nexos.com.mx/una-ley-de-consulta-indigena-necesariamente-garantiza-su-derecho-a-la-consulta/>
- Estévez, A. (2015). La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México. *El Cotidiano*, 194, 7-17.
- Estévez, A., & Vázquez, D. (2017). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: Flasco México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1qv3v9.10>
- Evans, B., & Reid, J. (2016). *Una vida en resiliencia: El arte de vivir en peligro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flasco México) & De Montfort University. (2019). *Proyecto Conversando con Goliat. Resultados Principales Base de Datos Hemerográficos*. [Boletín de prensa]. <https://conversingwithgoli.wixsite.com/misitio/publicaciones-y-resultados>
- Fernández-Llamazares, Á., Garteizogeoasca, M., Basu, N., Brondizio, E. S., Cabeza, M., Martínez-Alier, J., McElwee, P., & Reyes-García, V. (2020). A state-of-the-art review of indigenous peoples and environmental pollution. *Integrated Environmental Assessment and Management*, 16(3), 324-341. <https://doi.org/10.1002/ieam.4239>
- Ferris, E. (2011). *Climate change and internal displacement: a contribution to the discussion*. Brookings-Bern Project on Internal Displacement February 2011. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0228\\_cc\\_displacement\\_ferris.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0228_cc_displacement_ferris.pdf)
- Flores, J. C. (2021, 29 de junio). Los derechos de un ejido y los de los indígenas en el PIM. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2019/06/29/opinion/015a2pol>
- Ford, J. D., King, N., Galappaththi, E. K., Pearce, T., McDowell, G., & Harper, S. L. (2020). The resilience of indigenous peoples to environmental change. *One Earth*, 2(6), 532-543. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.05.014>

- Fundación para el Libre Proceso & Oxfam México. (2018). *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*. [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_sobre\\_consulta\\_y\\_cpli\\_mexico\\_final\\_web.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf)
- Fundar. Centro de Análisis e Investigación. (2017). *Pronunciamento: Pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil de México, América Latina y el Caribe se pronuncian sobre la implementación del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado*. <https://fundar.org.mx/pronunciamento-pueblos-indigenas-y-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-mexico-america-latina-y-el-caribe-se-pronuncian-sobre-la-implementacion-del-derecho-a-la-consulta-y-consentimient/>
- Gonzalez, C. G. (2010). An environmental justice critique of comparative advantage: Indigenous peoples, trade policy, and the Mexican neoliberal economic reforms. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 32, 723-803.
- Gouritin, A. (2021). *Migrantes climáticos en México*. México: Flasco México.
- Gouritin, A. (2020). Towards a prevention-driven adaptation strategy, as applied to indigenous peoples' internal climate migration: Some Inputs based on a rights-based approach. En W. Leal Filho, G. J. Nagy, M. Borga, P. D. C. Muñoz, & A. Magnuszewski (Eds.), *Climate change, hazards, and adaptation options* (pp. 979-991). Cham: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-37425-9\\_50](https://doi.org/10.1007/978-3-030-37425-9_50)
- Gouritin, A. (2018). Human rights violations in the context of socio-environmental conflicts: Wind farms in San Dionisio del Mar, Oaxaca (Mexico). En S. Duyck & A. Gouritin, *The road from Paris to sustainable development. Integrating human rights and gender equality into EU external policies* (pp. 43-59). Bruselas: Heinrich Böll Stiftung/European Union. <https://eu.boell.org/sites/default/files/visu15june.pdf>
- Gouritin, A. (2016). *EU environmental law, international environmental law, and human rights law: confirmation, complement and conflicts. The case of environmental responsibility*. (International Environmental Law Series). Leiden: Brill.
- Gouritin, A., & Aguilar, A. (2017). La adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un análisis crítico desde el punto de vista de los derechos ambientales. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 17, 291-327. <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2017.17.11038>
- Ibarra Sarlat, R. (2021). *Desplazados climáticos. Evolución de su reconocimiento y protección jurídica*. Mexico: UNAM.

- Inaotombi, S., & Mahanta, P. C. (2018). Pathways of socio-ecological resilience to climate change for fisheries through indigenous knowledge. *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 25(8), 2032-2044. <https://doi.org/10.1080/10807039.2018.1482197>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (ipcc). (2019). Summary for Policymakers. En P. R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, & J. Malley (Eds.), *Climate Change and Land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. <https://www.ipcc.ch/srccl/>
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). (2019). *En el país, 25 millones de personas se reconocen como indígenas: INALI*. [Comunicado a Medios, núm. 03]. Última actualización: 8 de febrero de 2019. <https://www.inali.gob.mx/es/comunicados/701-2019-02-08-15-22-50.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Banco de Indicadores. Población de 5 años y más hablante de lengua indígena (Número de personas), 2020*. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=132&ag=00#divFV1005000039>
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). (s. f.). *Pueblos Indígenas en México*. <https://www.iwgia.org/es/mexico/3745-mi-2020-mexico.html>
- International Work Group for Indigenous Affairs. (IWGIA). (2019). *Protocolos autonómicos de Consulta Previa. Nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina*. [https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos\\_autonomicos\\_de\\_Consulta\\_Previa.pdf](https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_autonomicos_de_Consulta_Previa.pdf)
- Kälin, W. (2010). Conceptualising climate-induced displacement. En J. McAdam (Ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives* (pp. 81-103). Londres: Hart Publishing.
- Kälin, W. (2008). *The climate change-displacement nexus*. ECOSOC Panel on Disaster Risk Reduction and Preparedness: Addressing the Humanitarian Consequences of Natural Disasters, 15-17 de julio de 2008, New York.
- Ley General de Cambio Climático (LGCC). (2020, 6 de noviembre). Última reforma. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm>
- Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas (Ley de Chiapas). (2012, 22 de febrero). *Periódico Oficial del Estado*, (355). <https://cutt.ly/OxJWWrO>

- Ley Número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero (Ley de Guerrero). (2014, 22 de julio). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, (58, Alcanace I). <https://cutt.ly/1xJQGgf>
- Leyva Hernández, A., Velasco Ramírez, A., Cerami, D. U., Del Pozo Martínez, E., Romero Bartolo, F., & García Maning, G. (2018). *Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a Pueblos y Comunidades en contextos de megaproyectos en México*. México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental/Fundar. Centro de Análisis e Investigación. <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Gu%C3%ADa-de-Consulta.pdf>
- Mascia, R. (2020). Complications of the climate change narrative within the lives of climate refugees. *Consilience*, (22), 31-38.
- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Mecanismo PI). (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las fronteras, la migración y los desplazamientos*. 18 de septiembre de 2019. A/HRC/EMRIP/2019/2/Rev.1.
- Mendoza, M. M. (2019). Conocimiento tradicional, ¿Una alternativa al cambio climático? *Kuxulkab'*, 25(51), 41-47. <https://doi.org/10.19136/kuxulkab.a25n51.2901>
- Methmann, C., & Oels, A. (2015). From “fearing” to “empowering” climate refugees: Governing climate-induced migration in the name of resilience. *Security Dialogue*, 46(1), 51-68. <https://doi.org/10.1177/0967010614552548>
- Naciones Unidas (NU). (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Adoptada el 13 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Adoptada el 14 de junio de 2016, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- Parsons, L. (2018). Structuring the emotional landscape of climate change migration: Towards climate mobilities in geography. *Progress in Human Geography*, 43(4), 1-21. <https://doi.org/10.1177%2F0309132518781011>
- Peguero Moreno, M., & Rubio Díaz-Leal, L. (2019). *El desplazamiento interno forzado en México: respuestas del estado y litigio estratégico*. México: Tirant lo blanch.
- Pellow, N. D. (2017). *What is critical environmental justice?* John Wiley & Sons. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=SLpADwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&ots=TFQ44qRGT-&sig=HZik9PUbSlf5izeDFVvkLLEALhk#v=onepage&q&f=false>

- Peña, D. G. (2005). Autonomy, equity, and environmental justice. En D. N. Pellow & R. Brulle (Eds.), *Power, justice, and the environment: A critical appraisal of the environmental justice movement*, *Power, justice, and the environment: A critical appraisal of the environmental justice movement* (pp. 131-151). Cambridge: MIT Press.
- Piguet, E., Pécou, A., & De Guchteneire, P. (2011). Migration and climate change: An overview. *Refugee Survey Quarterly*, 30(3), 1-23. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdr006>
- Ramos, A. R. (2003). II. Pulp Fictions of Indigenism. *Race, nature, and the politics of difference*, (356). <https://doi.org/10.1215/9780822384656-012>
- Ramos, A. R. (1994). The hyperreal indian. *Critique of Anthropology*, 14(2), 153-171. <https://doi.org/10.1177/0308275X9401400203>
- Rathod, J. (2020). *Legal Protections for Environmental Migrants: Expanding Possibilities and Redefining Success*. (CLAS Working Paper Series, no. 29). Washington: Center for Latin American and Latino Studies, American University. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3686736>
- Redacción La Coperacha. (2021). Comuneros de Puente Madera rechazan consulta e “imposición” de Parque Industrial del Corredor Interoceánico. *La Coperacha*. <https://lacoperacha.org.mx/comuneros-de-puente-madera-rechazan-consulta-e-imposicion-de-parque-industrial-del-corredor-interoceanico/>
- Redacción La Coperacha. (2019). “No queremos consulta, las comunidades ya decidieron”: Frente de Pueblos de Morelos, Puebla y Tlaxcala. *La Coperacha*. <https://lacoperacha.org.mx/no-queremos-consulta-las-comunidades-ya-decidieron-frente-de-pueblos-de-morelos-puebla-y-tlaxcala/>
- Redacción La Coperacha. (2017). Comunidades opositoras a proyectos extractivos van por procesos de autoconsulta. *La Coperacha*. <https://lacoperacha.org.mx/comunidades-opositoras-mineria-van-autoconsulta/>
- Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. (2023). *Visita a México*. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary. 27 de junio de 2023. A/HRC/53/35/Add.2
- Renaud, F. G., Dun, O., Warner, K., & Bogardi, J. (2011). A decision framework for environmentally induced migration. *International Migration*, 49, e5-e29. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2010.00678.x>
- Rigaud, K. K., De Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., & Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for internal climate migration*. Washington, D. C.: World Bank. <https://doi.org/10.1596/29461>

- Rivero-Romero, A. D., Moreno-Calles, A. I., Casas, A., Castillo, A., & Camou-Guerrero, A. (2016). Traditional climate knowledge: a case study in a peasant community of Tlaxcala, Mexico. *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*, 12, 1-11. <https://doi.org/10.1186/s13002-016-0105-z>
- Rubio Díaz-Leal, L. (2017). *Desplazamiento ambiental. Experiencia global, realidad mexicana*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos/Heinrich Böll Stiftung México, Centroamérica y el Caribe. <https://cmdpdh.org/2022/12/15/desplazamiento-ambiental-experiencia-global-realidad-mexicana/>
- Salazar, K., & Cerqueira, D. (Eds). (2020). El derecho a la consulta previa, libre e informada a 30 años de la adopción del Convenio 169 de la OIT. *Aportes*, (22). [https://www.dplf.org/sites/default/files/aportes\\_22\\_final\\_web.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_22_final_web.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2021). *Programa Especial de Cambio Climático 2020-2024*. (Archivo personal).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2013, 3 de junio). Estrategia Nacional del Cambio Climático (ENCC). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), & Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2022). *Contribución Determinada a Nivel Nacional Actualización 2022*. [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Mexico\\_NDC\\_UNFCCC\\_update2022\\_FINAL.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Mexico_NDC_UNFCCC_update2022_FINAL.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) & Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2018). *Sexta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://cambioclimatico.gob.mx/sexta-comunicacion/introduccion.php>
- Stensrud, A. B. (2016). Harvesting water for the future: Reciprocity and environmental justice in the politics of climate change in Peru. *Latin American Perspectives*, 43(4), 56-72. <https://doi.org/10.1177/0094582X16637866>
- Tauli-Corpus, V. (2018). *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her visit to Mexico*. (A/HRC/39/17/Add.2). <https://undocs.org/A/HRC/39/17/Add.2>
- Torres-Wong, M. (2023a). Resource Nationalism and the Violation of Indigenous Rights in Mexico's Oil Industry: The Case of a Chontal Community in Tabasco. *Journal of White Collar and Corporate Crime*, 4(1), 56-67. <https://doi.org/10.1177/2631309X211051992>
- Torres-Wong, M. (2023b). Respuesta a Maiah Jaskoski. *Política y gobierno*, 30(1).



- Torres-Wong, M. (2022). Mitos y realidades sobre la autoconsulta indígena en Yucatán: el caso del municipio maya de Homún. *Desacatos*, (68), 30-49.
- Torres-Wong, M. (2018). *Natural resources, extraction and indigenous rights in Latin America: Exploring the boundaries of environmental and State-corporate crime in Bolivia, Peru, and Mexico*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351210249>
- Torres-Wong, M., & Méndez-García, E. (2023). Fixing Prior Consultation for Indigenous Empowerment. *The Journal of Social Encounters*, 7(1), 87-104.
- UC Berkeley School of Law, UN Refugee Agency (UNHCR), & Red Regional de Espacios Seguros (RSSN). (2018). *El silencio que cargo. Revelando la violencia de género en desplazamiento forzado. Guatemala y México. Informe exploratorio*. <https://www.acnur.org/mx/media/el-silencio-que-cargo-revelando-la-violencia-de-genero-en-el-desplazamiento-forzado>
- Velázquez, A. (2017, 10 de octubre). Pueblo Maya de Homún realiza autoconsulta frente a megaproyecto porcícola. *Regeneración Radio*. <https://regeneracionradio.org/archivos/4656>
- Zaremborg, G., Torres Wong, M., & Guarneros-Meza, V. (2018). Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México. *América Latina Hoy*, 79, 81-102. <https://doi.org/10.14201/alh20187981102>



# Grupos de interés y cambios en la normativa hídrica chilena, 2014-2022

## Interest groups and changes in Chilean regulations of water resources, 2014-2022

Octavio Avendaño,\* Valentina Barahona,\*\* Cecilia Osorio\*\*\*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-002-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-002-2024)

Recibido: 11 de junio de 2021

Aceptado: 30 de noviembre de 2023

### Resumen

Este artículo aborda la participación, representación y estrategias de acción de los grupos de interés durante la reforma al Código de Aguas en Chile, presentada en 2014 y aprobada a inicios de 2022. Tomando como referencia la teoría neopluralista, junto al uso de distintas fuentes de información cuantitativas y cualitativas, se realiza una tipificación de los grupos de interés involucrados en la discusión y tramitación legislativa del proyecto de reforma. El análisis empírico evidencia una competencia diferenciada en recursos y aspectos organizativos entre los diversos grupos de interés sin que se produzca el predominio del sector empresarial. Tal constatación se corrobora con la heterogeneidad que se observa en la representación, la importancia adquirida por la especialización temática de las organizaciones y la combinación de diferentes estrategias y repertorios de acción, directos e indirectos, para incidir en los contenidos del proyecto aprobado.

*Palabras clave:* Chile, grupos de interés, representación, comisiones legislativas, Código de Aguas.

### Abstract

This article addresses the participation, representation, and strategies of interest groups during the reform of the Water Code in Chile. This reform was presented to Congress by the Executive in 2014 and it was approved in early 2022. Drawing upon neopluralist theory and using various sources of quantitative and qualitative information, we carried out a typification of interest groups which were involved in the discussion and legislative process of the reform bill. The empirical analysis reveals a differentiated competition in terms of resources and organization among different interest groups, without the predominance of the business sector. This finding

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Università degli studi di Firenze (Italia). Académico y director del Departamento de Sociología, Universidad de Chile | [oavendanop@uchile.cl](mailto:oavendanop@uchile.cl) | <https://orcid.org/0000-0001-6945-5327>

\*\* Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Analista de la Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas (Chile) | [valentina.tbarahona@gmail.com](mailto:valentina.tbarahona@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0001-8006-6250>

\*\*\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra (España). Profesora del Departamento de Administración y Gestión Pública, Universidad de Chile | [ceciliaosorio@uchile.cl](mailto:ceciliaosorio@uchile.cl) | <https://orcid.org/0000-0002-5515-2373>

is confirmed by the heterogeneity observed on representation, the importance gained by organizational thematic specialization, and the combination of various direct and indirect action strategies and repertoires to influence the contents of the reform that was approved.

*Keywords:* Chile, interest groups, representation, legislative committees, Water Code.

## Introducción<sup>1</sup>

A inicios de 2022, el Congreso Nacional chileno aprobó la reforma al Código de Aguas. Con ello se daba término a un periodo de tramitación y de discusión legislativa que se había prolongado por casi ocho años, luego de que el proyecto fuera presentado por el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) en octubre de 2014. Lo prolongado de la discusión fue consecuencia de una serie de controversias que se suscitaron en torno a los principales artículos contenidos en el proyecto de reforma, sintetizados en seis objetivos centrales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017): 1) el proyecto definió a las aguas como bienes nacionales de uso público; 2) estableció como prioridad el agua para consumo humano y saneamiento de la población; 3) se definieron garantías para los derechos de quienes los utilizaran de manera efectiva, al mismo tiempo que reiteraba —algo existente desde 2005— el pago de multas por no uso con el fin de evitar la especulación; 4) estableció una restricción temporal en la concesión de derechos en un plazo de 30 años con posibilidades de renovación, con lo que pretendía poner término a la entrega de concesiones a perpetuidad, como había ocurrido desde la puesta en vigencia del Código de Aguas de 1981; 5) definió la protección y conservación de las aguas y cauces, lo que incluía el establecimiento de un caudal ecológico, asegurando con ello la existencia de reservas en santuarios y parques naturales, 6) propuso aumentar las atribuciones y recursos a la Dirección General de Aguas (DGA).

Este conjunto de objetivos pretendía revertir situaciones derivadas desde la puesta en vigencia del Código de Aguas de 1981, junto a otras consecuencias causadas por el cambio climático. Una de ellas era la escasez que afectaba a diversas comunas y localidades rurales del país ubicadas entre la región de Valparaíso y la de Chiloé, lo que obligaba al Estado a abastecer a esa población mediante camiones aljibes (Tamayo & Carmona, 2019, p. 82). A su vez, desde

---

<sup>1</sup> Artículo realizado en el marco del proyecto Fondecyt 1180887, titulado “Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas”.

los territorios, se habían impulsado iniciativas orientadas a llamar la atención de las autoridades sobre fenómenos tales como la concentración de las aguas —ocasionada por la compra y venta de los derechos concedidos originalmente por el Estado—, las dificultades para la gobernanza en las cuencas hídricas, la ausencia de fiscalización, el aumento de la contaminación por el desarrollo de la actividad minera, además de la intensificación de la competencia entre agricultores y empresas hidroeléctricas y sanitarias (Larraín & Poo, 2010; INDH, 2015; Bolados *et al.*, 2018; Mailliet & Albala, 2018; Palma, 2019; Rojas & Barra, 2019; Peralta, 2020; Celume & Avendaño, 2024).

Aparte de responder a las demandas ciudadanas y a las situaciones de conflicto por el reconocimiento de derechos, el acceso y el control de las aguas, el proyecto también buscaba conformar un marco normativo e institucional en el que las aguas no quedarán, en exclusivo, a merced de lo que ocurriera en el mercado. De acuerdo a lo aportado por un conjunto de estudios (Budds, 2004, 2013; Celume, 2013; Atria & Salgado, 2015; Bauer, 2002, 2015; Mundaca, 2015; Avendaño, 2018; Ochoa, 2019), tanto la Constitución de 1980 como el Código de Aguas de 1981 establecieron garantías para la entrega de derechos de dominio a particulares, los que desde un comienzo permitieron que las aguas fueran entregadas gratis, a perpetuidad y por orden de llegada de quien lo solicitara, sin tener que detallar un tipo de uso específico. Además, el Código de 1981 separó el dominio de las aguas de la propiedad de la tierra, produciendo diversas restricciones que con el tiempo afectaron a la agricultura campesina (Avendaño, 2018, 2021; Avendaño & Gutiérrez, 2024). Asimismo, el Código decretó la separación de dos tipos de derechos de aprovechamiento: “consuntivos” y “no consuntivos”. Los primeros son los que se ponen a disposición de la agricultura, la minería y el consumo humano, mientras que los segundos, orientados para la generación de electricidad, obligan a reponer las aguas utilizadas. Por último, el Código de 1981 privatizó buena parte de la gestión dejándola en manos de las Organizaciones de Usuarios de Aguas que constituyen un recurso institucional de gran importancia en las funciones del riego, así como en el manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos en el país. Son entidades que se organizan en las juntas de vigilancias —encargadas de administrar los caudales de los ríos—, y en las asociaciones de canalistas —que administran las aguas de canales y afluentes que desembocan en los ríos.

En poco más de treinta años, la concesión de derechos por parte del Estado se tradujo en la privatización del 90% de las aguas existentes en Chile. Uno de los sectores más favorecidos con la entrega de derechos “consuntivos” ha sido el de la agricultura de exportación. A fin de revertir varios de los problemas y conflictos desencadenados en torno al recurso hídrico, en marzo y abril de 2014 se efectuaron distintos diagnósticos que derivaron en la elaboración de un

proyecto de reforma al Código de Aguas, presentado por el gobierno en octubre del mismo año. Con anterioridad, una moción parlamentaria introducida en 2011, y la firma de un protocolo en ese mismo año entre el gobierno chileno y la Organización para las Naciones Unidas (ONU), en donde se asumía el compromiso de consagrar el agua como derecho humano básico, constituyeron los antecedentes político-institucionales que decantaron en la elaboración de un proyecto de reforma al Código de Aguas.

Durante el periodo de discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas, se involucraron organizaciones gremiales, ambientales, ciudadanas y de profesionales, entre otras, para dar a conocer sus puntos de vista a favor o en contra de los principales puntos del proyecto. Los objetivos y artículos propuestos originaron posiciones divergentes entre los grupos. Algunas organizaciones consideraban limitada y restringida la reforma, argumentando que no era retroactiva ni sería aplicada sobre derechos ya concedidos, sino sobre el 10% de las aguas disponibles. Otras organizaciones, como ocurrió con las vinculadas a la agricultura, minería, actividad sanitaria y riego, advertían que se debía garantizar certeza jurídica respecto al agua para la realización de inversiones, por lo que rechazaron varios de los puntos bajo el argumento de que se vulneraba y restringía el derecho de propiedad.

El propósito de este artículo es analizar la forma en que se produjo la representación de intereses mientras se mantuvo la discusión y tramitación del proyecto de reforma entre los años 2014 y 2022. Para ello se busca dar respuesta a las interrogantes que surgen en torno a la representación y las acciones desplegadas por los grupos de interés. ¿Cómo se expresó la participación de los grupos de interés en el marco de la discusión y tramitación del proyecto de reforma al Código de Aguas entre 2014 y enero de 2022? ¿De qué manera se distribuyó dicha participación entre los diferentes grupos y cuáles fueron las estrategias utilizadas para influir en el resultado final del proyecto de reforma?

Para dar respuesta, el análisis se circunscribe al periodo que comprende desde la presentación de la reforma al Código de Aguas, en octubre de 2014, la que fue aprobada parcialmente a inicios de 2018, hasta su aprobación definitiva en enero de 2022. Con base en la literatura especializada sobre grupos de interés (Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Grossmann, 2012; Binderkrantz *et al.*, 2015; Pritoni, 2021), se realiza una clasificación y tipificación de las distintas organizaciones que se involucran en la discusión sobre la reforma, para luego abordar el modo de participación, las posibilidades de incidencia y las estrategias desplegadas para intervenir en el resultado del mencionado proyecto.

Se define como grupos de interés a las organizaciones cuyo propósito es representar demandas específicas que son formuladas por determinados sectores de la sociedad. Por ende, estos grupos son actores clave para el funcionamiento

de la democracia, debido a que asumen la función de mediar entre la sociedad y el sistema político. Binderkrantz (2005) ha señalado que los grupos de interés pueden ser definidos como organizaciones cuyos miembros se esfuerzan por lograr influencia política. Así, las clasificaciones habituales (Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Scott, 2018) reconocen como grupos de interés a gremios de empresarios, sindicatos de trabajadores, organizaciones ciudadanas o de profesionales, centros académicos (*think tanks*) y organismos del Estado.

## Consideraciones teóricas: grupos de interés y toma de decisiones

Existe una importante literatura especializada sobre grupos de interés desarrollada tanto en Estados Unidos como en Europa. Esta literatura ha realizado una destacada contribución en el estudio de la representación, participación y estrategias de *lobby* que los grupos suelen utilizar para influir en las instancias formales de la toma de decisiones (Baumgartner *et al.*, 2009; Grossmann, 2012; Gamboa *et al.*, 2016; Scott, 2018; Segovia & Gamboa, 2019). De manera adicional, el estudio de los grupos de interés incluye el análisis de diferentes experiencias organizativas que han abordado los problemas ambientales y que han intentado influir en políticas definidas para este tipo de temas. En algunos países, la presión de los grupos de interés —como asociaciones ciudadanas y organizaciones no gubernamentales— se ha traducido en la puesta en marcha de políticas de protección ambiental, o de ciertas áreas del medio ambiente (Plaza Úbeda *et al.*, 2011, p. 152). Varios han sido los enfoques que se han incorporado en la ciencia política, la ciencia de la administración y la sociología política, para abordar el funcionamiento y la relación entre los grupos de interés.

El primer enfoque deriva del trabajo de Olson (1965), quien ha puesto el acento en los factores que orientan la acción colectiva y por ende la conformación de grupos de interés. Según Olson, los individuos emprenden acciones colectivas siempre y cuando existan incentivos materiales o relacionados con la idea de reconocimiento. Además, presta atención a la presencia de *outsiders* al interior de las organizaciones, esto es, individuos que evitan participar sin antes evaluar el rendimiento o los logros obtenidos por otros. Bajo esta lógica, si todos pueden acceder a los bienes comunes, movilizar y promover la participación de los individuos deviene en algo infructuoso (Medina & Muñoz, 2016, p. 38). Por último, Olson observa que existen ciertas características en las propias organizaciones y/o grupos que van a influir en que se registre más o menos participación. En su opinión, los individuos tienden a participar con más frecuencia en organizaciones pequeñas que en las de mayor tamaño o de alcance nacional. Pese a la importancia que ha tenido la “lógica de la acción

colectiva” de Olson, su esquema interpretativo se restringe a la disposición manifestada por el individuo. Con ello, no se logra dar cuenta de la relación de competencia o de cooperación que establecen los grupos entre sí, ni permite entender cuál puede ser el real impacto de la relación entre estos.

El segundo enfoque corresponde al *neoinstitucionalismo*, el cual hace hincapié en la contribución de los grupos para la modificación y promoción de ciertas normas, reglas y procedimientos (Grande, 2002, p. 295). La principal contribución de este enfoque proviene del trabajo de Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes* (2015). Tratándose del problema del agua, la perspectiva de Ostrom resulta particularmente sugerente. Ostrom elabora una teoría denominada de “los bienes públicos” alternativa a la de la “lógica de la acción colectiva” de Olson y a otras concepciones racionalistas que ponen el acento en el comportamiento individual por sobre la cooperación. Frente a los llamados “bienes públicos”, que pueden incluir recursos naturales como los bosques, la tierra para el pastoreo y el agua, los agentes adoptan una forma de acción basada en la cooperación y en la negociación. En este contexto, “los jugadores *siempre* pueden garantizar que el peor resultado que pueden lograr es el de ‘desertar...’” (Ostrom, 2015, p. 57).

La interpretación propuesta por Ostrom se ajusta muy bien en el ámbito local, territorial y en donde se originan controversias directas por los bienes comunes. Es en ese ámbito donde tiene lugar la negociación o cooperación para la resolución de una controversia inicial y se pueda modificar el marco normativo. En cambio, dicha interpretación resulta menos pertinente para entender un esquema que tiende a “centralizar el control y la regulación de los recursos naturales” (Ostrom, 2015, p. 48), como sucede en el marco de la discusión sobre el Código de Aguas en la que intervienen y compiten diversos grupos de interés sobre el uso y gestión del recurso hídrico.

Un tercer enfoque predominante en el estudio de los grupos de interés ha sido el *neocorporativismo*. Influyente desde fines de la década de 1970, esta perspectiva pone el acento en la presencia de organizaciones que intentan representar intereses sectoriales, manteniendo su autonomía, y que cuentan con la mediación del Estado para la resolución de determinadas controversias (Solé, 1984, pp. 11 y ss.; Schmitter, 1985, pp. 52 y ss.). El Estado no interviene en el funcionamiento de las organizaciones, al mismo tiempo que estas no llevan a cabo un proceso de “captura” de las agencias estatales. Sin embargo, este enfoque no concibe la posibilidad de que se genere la competencia entre diversos grupos sino, más bien, determinadas organizaciones poseen un “monopolio representacional”, como ocurre con el protagonismo de los gremios empresariales y los sindicatos. Además, los grupos de interés no solo participan de la toma de decisiones sino también de la implementación de las políticas públicas.



El cuarto enfoque es el *neopluralismo*, el cual emergió en países anglosajones, como Inglaterra y Estados Unidos, dado que estos ofrecían condiciones para la presencia de distintos grupos de interés (Solé, 1984, pp. 10 y ss.; Streek & Kenworthy, 2003, pp. 448-449). Esta orientación tiene su origen en la corriente pluralista que aparece con la publicación del trabajo de David Truman *The Governmental Process*, en 1951, quien sostuvo que los grupos surgen en forma repentina con el fin de responder a individuos en condición de frustración o privación. Al mantenerse esa condición, los individuos crearán grupos que los representen (Medina & Muñoz, 2016, p. 37). El neopluralismo considera que los sistemas democráticos tienden a generar condiciones que facilitan la competencia entre diferentes tipos de organizaciones (Godwin *et al.*, 2013, pp. 16-17; Segovia & Gamboa, 2019, p. 28). En esas condiciones de pluralidad, la competencia que se produce conlleva la posibilidad de que determinados grupos sean más influyentes y exitosos que otros con lo que logran una mayor representación de sus intereses.

Como ya se indicó, los grupos van desde organizaciones empresariales hasta sindicatos, gremios de profesionales, asociaciones ciudadanas y organismos del Estado. Los detractores del enfoque *neopluralista* reconocen que existe sobrerrepresentación de los grupos empresariales y una mayor capacidad de su influencia (Michalowitz, 2007; Bunea, 2014; Gamboa *et al.*, 2016; Nicolai Manuat, 2018). Sin embargo, desde la perspectiva del *neopluralismo*, la influencia del empresariado obedece a que, a mayor presencia de organizaciones, la representación se fragmenta favoreciendo a dicho sector. Otros exponentes del *neopluralismo* desestiman la supremacía del poder empresarial como consecuencia del efecto que trae consigo la competencia entre los distintos grupos. En opinión de Binderkrantz (2005, p. 695), los grupos tradicionalmente privilegiados, como los gremios empresariales y los sindicatos, fueron perdiendo presencia en los procesos de toma de decisiones debido a la participación de una mayor diversidad de organizaciones. En la misma línea, Yackee & Yackee (2006, p. 137) señalan que si el resto de las organizaciones en competencia se vuelven más activas disminuye la influencia de los empresarios en la definición de las políticas. Una opinión más cauta se observa en Baumgartner *et al.* (2009, p. 55), quien sostiene que muchos temas relacionados con medio ambiente, agricultura y tratados comerciales, tienen por lo general un impacto diferenciado en términos geográficos, lo que explicaría mayor diversificación y representación de las organizaciones empresariales.

En consecuencia, es el enfoque *neopluralista* el que permite entender de mejor forma lo que ocurre con los grupos de interés en Chile a lo largo de toda la discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas. En primer lugar, a causa de la diversidad de organizaciones que pueden ser clasificadas en función de las tipologías ya descritas. En segundo, el periodo de duración de la discusión y la

tramitación del proyecto ha generado una intensa competencia entre grupos que, siendo diferentes entre sí, intentan influir en el resultado final de dicha reforma. En tercero, porque los autores que siguen el *neopluralismo* para estudiar los grupos de interés hacen referencia a las estrategias y tipos de acción destinados a influir en el resultado de un proyecto de ley o en la formulación de una política.

Para analizar el comportamiento y el protagonismo de los grupos de interés, la literatura especializada ha considerado varias dimensiones. La primera tiene que ver con la estructura organizativa, dado que ella puede determinar la competencia y el éxito de un grupo en la persecución de un interés. Las organizaciones empresariales logran un alto protagonismo y niveles de influencia en comparación con otros grupos debido a que, junto con disponer de más recursos materiales y humanos, cuentan con una gestión por lo general profesionalizada, mayor complejidad y ramificación de la estructura organizativa interna (Michalowitz, 2007; Bunea, 2014; Medina & Muñoz, 2016, pp. 42-43). Un efecto similar tendría la movilización de recursos, tanto materiales (financiamiento) como humanos (integrantes, o personal especializado), dado que en concomitancia con las características organizativas permiten configurar un cuadro de diferenciación que repercutiría a nivel de la capacidad de influencia, alcanzada por determinadas organizaciones.

Una segunda dimensión tiene que ver con el tipo de estrategia que los grupos logran desarrollar. La mayoría de los autores (Binderkrantz, 2005, pp. 696 y ss.; Mattina, 2010, pp. 176 y ss.; Godwin *et al.*, 2013, pp. 6-7 y ss.; Medina & Muñoz, 2016, pp. 51-52) se refieren a dos tipos de estrategias o modos de acción llevados a cabo por los grupos de interés para influir en la toma de decisiones: las directas (*inside*) y las indirectas (*outside*). Las estrategias directas se realizan al interior del sistema político haciendo uso de las instituciones y canales de participación formales. Esto incluye el *lobby* o contacto con las autoridades y parlamentarios, así como la asistencia a las distintas comisiones legislativas que se suele organizar. Las indirectas se despliegan fuera del sistema político, en especial en el ámbito de la sociedad civil. Acá se incluye a las que se efectúan desde la sociedad civil, como formas de protesta, de movilización y acción callejera, orientadas a sensibilizar y llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública.

Como tercera dimensión se destaca la capacidad de influencia. Se trata de uno de los principales objetivos que definen los grupos de interés, pero que de una u otra manera va ligado al tipo de estrategia adoptada (Hojnacki *et al.*, 2012, p. 383). La influencia se entiende como la capacidad del o los grupos para modificar decisiones políticas en beneficio de sus intereses. También se considera como parte de la influencia el posicionamiento de ciertos temas a nivel de la agenda política. Por lo general, los grupos son más influyentes en la

definición de la agenda que en la toma de decisiones. Los grupos empresariales, sindicales y de profesionales suelen influir en las decisiones políticas, mientras que las organizaciones ciudadanas —grupos ambientales, de derechos sexuales, entre otros— lo hacen a nivel de agenda. El análisis de la influencia también conlleva el reconocimiento del éxito o el fracaso de un grupo de interés, tanto en lo que respecta a la definición de políticas como en la alteración y posicionamiento de temas en la agenda (Dür, 2008; Baumgartner *et al.*, 2009; Scott, 2018). Por su parte, Segovia & Gamboa (2019, pp. 32 y ss.) dan cuenta de que los grupos de interés más exitosos son aquellos dedicados a temas que se abordan en la discusión de un proyecto de ley. Es decir, los más exitosos e influyentes serían aquellos que se concentran en un reducido número de temas.

A partir de lo anterior, se proponen cuatro hipótesis para ser comprobadas con la información empírica que se ha recopilado y procesado. La primera asume que no son los empresarios quienes tienen la supremacía de la participación en las comisiones, y que, por el contrario, la participación entre los principales grupos se tiende a equiparar a lo largo de todo el periodo de discusión del proyecto de reforma. La segunda hipótesis sostiene que la densidad de la participación es desigual a lo largo del periodo de discusión, y que tiende a aumentar hacia la segunda fase, coincidiendo con la discusión de los temas más controversiales relacionados con la caducidad y limitación temporal de los derechos. Como tercera hipótesis se arguye que los grupos más incidentes son aquellos que tienen un mayor grado de especialización. Por última y cuarta hipótesis se asume que, para lograr influir, los grupos tienden a combinar estrategias y formas de acción colectivas, sean indirectas (*outside*) o directas (*inside*).

## Datos y metodología

Para poder comprobar las hipótesis mencionadas, se procedió a definir primero una estrategia centrada en la recopilación y uso de información cuantitativa y cualitativa, la cual se recogió y recolectó entre los años 2018 y 2022. Como arco temporal, se abordó el periodo comprendido entre 2014 e inicios de 2022; es decir, desde que se presenta el proyecto de reforma al Código de Aguas hasta su aprobación y promulgación. De manera adicional, se consideraron como antecedentes las discusiones y propuestas parlamentarias promovidas entre 2008 y 2011, para de ese modo reconocer los tópicos que pudieran resultar más controversiales entre los parlamentarios y grupos de interés involucrados en la discusión y tramitación del proyecto de reforma.

La información cuantitativa se generó con el análisis de la revisión de las actas de las comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado del Congreso Nacional

chileno, obtenidas del sitio <http://www.congreso.cl>. Se revisaron las actas de 75 sesiones efectuadas en la Cámara de Diputados entre los inicios de 2014 y octubre de 2016; 82 más que se realizaron en el Senado entre enero de 2017 y el 3 de agosto de 2020, además de cinco comisiones mixtas que sesionaron del 26 de agosto de 2021 al 5 de enero de 2022. Con la información obtenida se procedió a confeccionar un primer catastro integrado por 170 grupos, con sus respectivos subgrupos, que asistieron a lo largo de todo ese periodo.

Siguiendo estudios anteriores (Gamboa *et al.*, 2016; Segovia & Gamboa, 2019) sobre la participación de los grupos de interés en el proceso legislativo chileno, junto a los criterios establecidos por la bibliografía especializada (Binderkrantz, 2005; Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Grossmann, 2012; Gamboa *et al.*, 2016; Pritoni, 2021; Pritoni & Vicentini, 2022), se realizó una tipificación genérica que permitió clasificar los grupos en gremios de empresarios y empresas individuales, organizaciones de riego, ciudadanas, centros académicos, organismos del Estado, organismos internacionales y otras que no clasificaban en ninguna de las anteriores. La información obtenida de las actas se complementó revisando los sitios web corporativos de cada una de las organizaciones, lo que permitió clasificarlas según zona de origen, región de desenvolvimiento, área temática, años de funcionamiento, tipo de representación (local, regional o nacional) y si tenían algún vínculo con organismos internacionales.

Adicionalmente a la tipificación y reconocimiento de los grupos, con la información señalada se confeccionó un segundo catastro sobre participación y representación de las organizaciones. Para ello se consideraron como variables el número de asistencia y el tipo de participación efectuada, es decir, si era pasiva o solo asistencia, o que incluyera formulación de opiniones y realización de presentaciones para exponer sus puntos de vista frente a los principales temas abordados por la reforma.

Aparte de dicha información, se consultaron documentos de las organizaciones, información de prensa correspondiente al periodo y se realizaron 25 entrevistas a representantes de los grupos empresariales, ciudadanos, de riego y de centros académicos independientes. Las entrevistas se llevaron a cabo entre agosto de 2019 y septiembre de 2020.<sup>2</sup> Con la información de prensa y las entrevistas se elaboraron tabulaciones y una matriz de análisis para profundizar en las estrategias de acción que los principales grupos desplegaban para influir y/o modificar los contenidos del proyecto original. Las entrevistas, a su vez, permitieron profundizar en la trayectoria y aspectos organizativos de cada grupo.

Para la integración y el análisis de la información se siguieron las recomendaciones de los autores que promueven la *triangulación* entre lo cuantitativo y

---

<sup>2</sup> El listado de estas entrevistas aparece al final de este artículo.

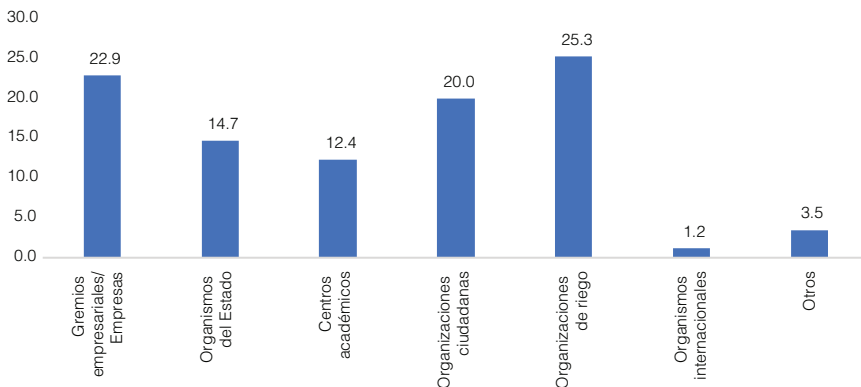
cualitativo (Della Porta & Keating, 2008; Tarrow, 2010). La triangulación facilita la validación de instrumentos, al tiempo que permite profundizar en los tópicos e información obtenida a través de la recopilación de datos cuantitativos. Con eso se efectuó el análisis de la participación, perfil de las organizaciones, reconocimiento de los puntos de controversias y la narración de los principales hitos que marcaron la discusión del proyecto de reforma.

## Presentación de resultados

### ¿Quiénes participan y a quiénes representan?

Como se indicó en el anterior apartado, la clasificación de los grupos de interés se asumió siguiendo las propuestas de la literatura especializada. Sin embargo, y tomando en cuenta las particularidades del problema en cuestión, resultó ser marginal la presencia de organizaciones de trabajadores y escasa la participación de las agrupaciones de profesionales. Los datos extraídos de la revisión de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, en las que fue tratado el proyecto de reforma al Código de Aguas, muestran una participación más o menos simétrica entre los principales grupos (gráfico 1). De 170 en total, 43 eran de riego (25.3%), 34 ciudadanos (21.8%) y 39 de empresarios (22.9%). Más abajo aparecían 25 organismos del Estado (14.7%) y 21 centros académicos (10.6%). Pese a que la cuarta parte de las organizaciones que asistieron a las comisiones correspondían a las de riego, no se produjo su predominio sobre el resto de los grupos.

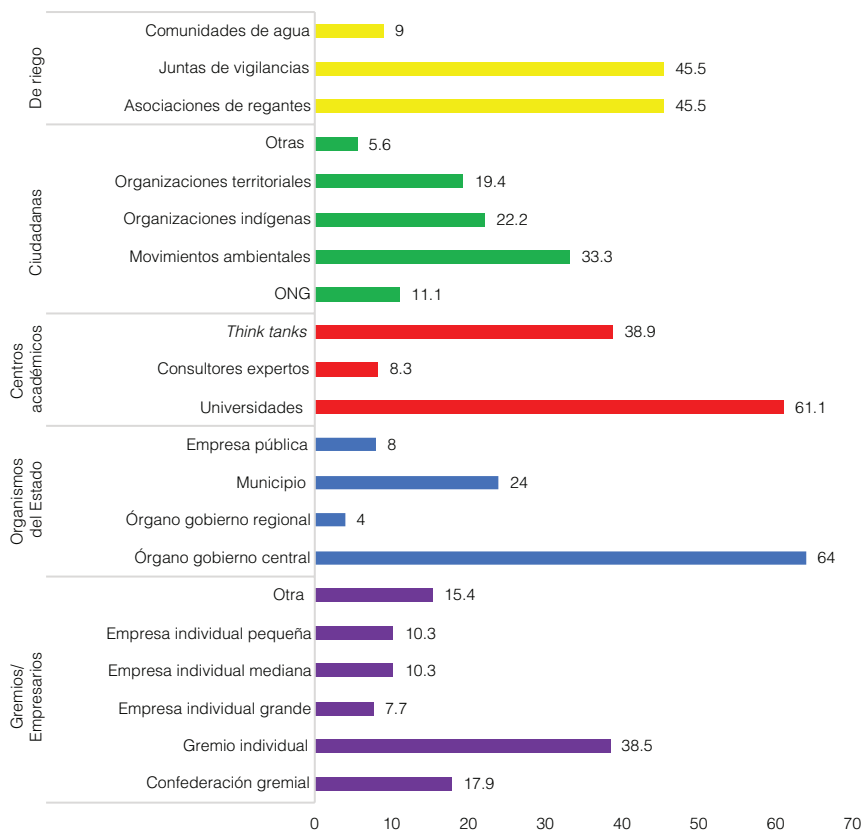
Gráfico 1. Participación de los grupos de interés en las comisiones del Congreso, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Al analizar en detalle la composición interna de los grupos identificados (gráfico 2), se observa que, en el caso de los empresarios, existe una diversidad de subgrupos que se reconoce mediante variados tipos de empresas, así como de gremios que están confederados y otros que se desenvuelven de manera individual. Con excepción de las organizaciones de riego, el resto de los grupos muestra una composición heterogénea. Tal situación incluye a los centros académicos, dado que las orientaciones y adscripciones políticas e ideológicas de cada uno de ellos tienden a diferir entre sí. Basta mencionar las diferencias entre el Instituto Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán, vinculados a la derecha chilena, en comparación con el Instituto Libertad, ligado al Partido Socialista, y el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, perteneciente al Partido Comunista.

Gráfico 2. Grupos y subgrupos de interés, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Los datos del gráfico 2 nos reafirman uno de los planteamientos más destacados de la teoría pluralista, en especial, sobre la representación del sector empresarial (Binderkrantz, 2005; Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Segovia & Gamboa, 2019). Con la diversificación de subgrupos, tanto el poder como la representación se presentan de manera disgregada sin que aparezca la supremacía de un grupo —como el de los empresarios— por sobre los demás.

### ¿Dónde y cómo participan los grupos de interés?

Los grupos participan con más frecuencia en las discusiones del Senado que en las de la Cámara de Diputados. Al tomar en consideración el periodo 2014-2022, se observa (tabla 1) una mayor intervención en el Senado en términos de asistencia y participación activa lo cual se expresa como un mayor número de exposiciones y presentaciones, mediante las que se entrega una visión acerca de los principales puntos de la reforma, al mismo tiempo que se profundiza en la argumentación y en la entrega de antecedentes. La frecuencia de participación de gremios y empresarios entre la Cámara de Diputados y el Senado aumenta en 3, los organismos del Estado en 100, los centros académicos en 85, las organizaciones ciudadanas en 48, mientras que las organizaciones de riego disminuyen en 3.

Tabla 1. Densidad de la participación, 2014-2022

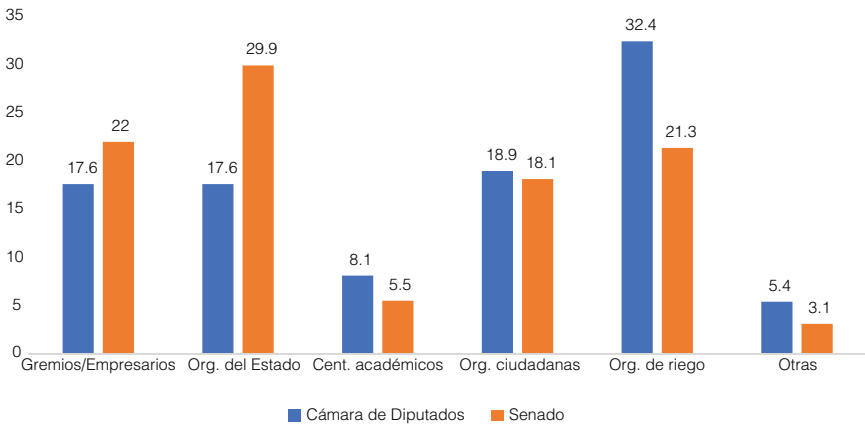
| Tipos de Grupo            | Cámara de Diputados |                        |                           | Senado          |                        |                           |
|---------------------------|---------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------|---------------------------|
|                           | Solo asistencia     | Asistencia con opinión | Presentación o exposición | Solo asistencia | Asistencia con opinión | Presentación o exposición |
| Gremios/Empresarios       | 55                  | 3                      | 13                        | 43              | 3                      | 28                        |
| Organismos del Estado     | 46                  | 62                     | 13                        | 181             | 2                      | 38                        |
| Centros académicos        | 59                  | 0                      | 6                         | 143             | 0                      | 7                         |
| Organizaciones ciudadanas | 44                  | 7                      | 14                        | 79              | 1                      | 23                        |
| Organizaciones de riego   | 39                  | 8                      | 24                        | 38              | 0                      | 27                        |
| Otras                     | 3                   | 0                      | 4                         | 2               | 0                      | 4                         |
| Total                     | 246                 | 80                     | 75                        | 604             | 6                      | 127                       |

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Cabe destacar que si bien a lo largo del periodo 2014-2022 aumenta el número de sesiones del Senado en 7, en comparación con las realizadas en la Cámara de Diputados, la tendencia era similar a lo que sucedía en el primer semestre de 2019, cuando la diferencia en el número de sesiones era de 29 a favor de esta última. Pero al comparar los porcentajes de exposiciones y presentaciones

(gráfico 3), tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se observa una variación importante en las organizaciones de riego, estas concentran las presentaciones y exposiciones en la Cámara de Diputados, mientras que, si bien disminuyen en el Senado, siguen siendo importantes en comparación con el resto de los grupos. Los organismos del Estado, junto a gremios y empresarios, aumentan el porcentaje de exposiciones en el Senado; por su parte, las organizaciones ciudadanas se mantienen más o menos estables en ambas cámaras del Congreso y las organizaciones de riego, aunque disminuyen, mantienen un nivel cercano a las empresariales.

Gráfico 3. Porcentaje de exposiciones y presentaciones en el Senado y la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

## Sobre la especialización y estrategias de acción de los grupos

Respecto a la temática, los datos de la tabla 2 muestran que las organizaciones de riego y las ciudadanas poseen un mayor nivel de especialización; es diversa entre los grupos empresariales, mientras que entre los centros académicos, los temas de políticas públicas suelen ser variados, con lo cual no siempre se especializan en aspectos de medio ambiente y recursos hídricos. El hecho de que, a diferencia de las organizaciones de riego, el resto de los grupos asuma temas diversos limita las posibilidades de una incidencia efectiva en los ambientales y en los de aguas.



Tabla 2. Temas desarrollados por los grupos de interés

| Áreas abordadas                      | Empresarios | Organismos del Estado | Organizaciones ciudadanas | Organizaciones de riego | Centros académicos | Otros |
|--------------------------------------|-------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|-------|
| Industria/Manufacturas               | 2.7         | 0                     | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Comercio                             | 10.8        | 0                     | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Agricultura                          | 27          | 9.1                   | 11.8                      | 67.4                    | 0                  | 0     |
| Finanzas                             | 2.7         | 4.5                   | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Minería                              | 8.1         | 4.5                   | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Transporte                           | 0           | 4.5                   | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Energía, electricidad y combustibles | 10.8        | 4.5                   | 5.9                       | 0                       | 0                  | 0     |
| Educación y políticas públicas       | 0           | 0                     | 0                         | 0                       | 72.2               | 0     |
| Sanitaria                            | 8.1         | 0                     | 2.9                       | 0                       | 0                  | 33.3  |
| Turismo                              | 0           | 4.5                   | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Derechos sociales y civiles          | 0           | 0                     | 2.9                       | 0                       | 0                  | 0     |
| Desarrollo comunitario               | 0           | 9.1                   | 11.8                      | 0                       | 0                  | 0     |
| Medio ambiente                       | 2.7         | 0                     | 32.4                      | 27.9                    | 16.7               | 67.7  |
| Deportes y recreación                | 8.1         | 0                     | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Estructura política del Estado       | 0           | 36.4                  | 0                         | 0                       | 0                  | 0     |
| Justicia                             | 0           | 0                     | 2.9                       | 0                       | 0                  | 0     |
| Defensa del territorio               | 0           | 0                     | 5.9                       | 0                       | 0                  | 0     |
| Étnica                               | 0           | 0                     | 8.8                       | 0                       | 0                  | 0     |
| Otros                                | 18.9        | 22.7                  | 14.7                      | 4.7                     | 11.1               | 0     |
| Total                                | 100         | 100                   | 100                       | 100                     | 100                | 100   |

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de las organizaciones.

Respecto a los repertorios de acción colectiva, la tabla 3 da cuenta de las distintas estrategias desplegadas por los grupos en el marco de la discusión y tramitación de la reforma. Allí se observa que combinaron estrategias directas (*insides*) e indirectas (*outsides*) orientadas a influir en el resultado final de la discusión legislativa, o bien, para el caso de las organizaciones de riego y empresariales, lograr que se introdujeran modificaciones al proyecto original. En otras palabras, independientemente del tipo de organización, resultó tan importante exponer en comisiones, tomar contacto con autoridades y representantes del mundo político, como llamar la atención de la opinión pública con declaraciones en la prensa. Las manifestaciones de protestas fueron un recurso empleado solo por algunas organizaciones ciudadanas, en especial las de los movimientos por la defensa del agua y de determinados territorios.

Tabla 3. Estrategias de acción utilizadas por una selección de grupos de interés

| Tipo del grupo de interés | Estrategia directa (inside) |                        |  |                                 |   | Estrategia indirecta (outside) |                   |                     |           |
|---------------------------|-----------------------------|------------------------|--|---------------------------------|---|--------------------------------|-------------------|---------------------|-----------|
|                           | Asiste a comisiones         | Exposición en Congreso | Reuniones con autoridades y parlamentarios | Declaración en medios de prensa | Alianzas/vínculo con otras organizaciones | Uso de redes sociales          | Seminario/Charlas | Trabajo territorial | Protestas |
| Gremios/Empresarios       | F                           | F                      | F  | F                               | F   | E                              | A                 | E                   | E         |
| Riego                     | F                           | A                      | F  | E                               | A   | E                              | A                 | E                   | E         |
| Ciudadanos                | F                           | A                      | F  | E                               | F   | F                              | F                 | A                   | A         |
| Centros académicos        | F                           | A                      | A  | F                               | E   | A                              | F                 | E                   | E         |
| Organismos del Estado     | F                           | F                      | F  | E                               | E   | E                              | F                 | E                   | E         |

F: Frecuente  
A: A veces  
E: Escaso/Nunca

Fuente: Elaboración propia a partir de 25 entrevistas a representantes de grupos de interés.

Cabe agregar que, a nivel de los contenidos del proyecto, las organizaciones vinculadas a la Confederación de Canalistas (CONCA), al igual que las del gran empresariado —en especial la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)— asumieron la oposición más férrea frente a los principales temas de la reforma. Según información recopilada en las entrevistas, la CONCA se opuso a la limitación de los derechos y al aumento de las atribuciones de la Dirección General de Aguas. En palabras de su principal representante:

aquí hay dos problemas, que son gravísimos por las repercusiones que tienen: uno es la incertidumbre de la agricultura, la sanidad, la generación (de electricidad), la industria, pues todas son inversiones a mediano y largo plazo [...] Esa incertidumbre es un problema grave. Y el segundo problema grave, que no se ha atacado aquí, es la burocracia. El país está detenido por la burocracia, de todo orden y desde todo punto de vista, porque la burocracia también necesita su eficiencia y aquí la burocracia a nadie le rinde cuentas (Entrevista a representante de la CONCA. Santiago, 2 octubre de 2019).

La posición de la CONCA respecto a la incertidumbre jurídica fue compartida por la SNA y demás representantes del sector empresarial. En la misma línea se manifestó Libertad y Desarrollo, uno de los más importantes centros de pensamiento de la derecha chilena. Según señalaba una de sus encargadas legislativas: “el tema de una mayor certeza jurídica en cuanto a la duración, la

caducidad de los derechos de aprovechamiento de aguas, son ideas que a nosotros nos preocupa porque afectarían el derecho de propiedad. Nos interesa promover que sean duraciones indefinidas” (Entrevista con representante de Libertad y Desarrollo. Santiago, 29 de enero de 2020).

La presión ejercida por la CONCA y demás organizaciones del empresariado tuvo eco en la indicación sustitutiva presentada por el gobierno en enero de 2019. En ella se señalaba una serie de puntos, como asegurar el agua para consumo humano, dotar de las herramientas necesarias para la gestión hídrica y, sobre todo, no innovar en materia de caducidad y limitación de derechos. Decía el documento emitido por el gobierno:

es fundamental que exista certeza jurídica de los derechos de aprovechamiento de aguas para que cada actor asuma los costos derivados de la escasez hídrica, tales como posibles reducciones temporales de extracción o inversiones en infiltración de aguas, con el objeto de obtener beneficios en el mediano y largo plazo. Por ello, se propone no innovar respecto de las características de los derechos que se establecen en el Código vigente (Piñera Echenique, 2019, p. 14).

La indicación fue valorada por la CONCA, los principales gremios empresariales y los centros de estudios vinculados a la derecha. Pero fue cuestionada por los parlamentarios de izquierda y centro-izquierda opositores al gobierno del presidente Piñera. La misma posición asumieron las asociaciones ciudadanas, en especial las relacionadas con la defensa del agua y del medio ambiente.

## Discusión de los resultados: participación, influencia y estrategias de acción

A partir de los resultados descritos en la sección anterior, es posible analizar su significado a la luz de las hipótesis formuladas. En cuanto a la primera hipótesis, en la que se afirmaba que *los empresarios no tenían la supremacía de la participación en las comisiones*, los datos del gráfico 1 permiten comprobarla. En efecto, se observa una participación más o menos homogénea entre los grupos directamente involucrados con el tema del agua, sin que ello derive en una sobrerrepresentación o supremacía del sector empresarial. Otros datos sobre la participación y aprobación de los principales puntos de la reforma evidencian una menor capacidad de incidencia de los empresarios en el resultado final de la discusión legislativa.

La segunda hipótesis se refiere a que *la densidad de la participación es desigual a lo largo del periodo de discusión*. Los datos la corroboran, pues la

magnitud de la participación no es similar en todo el periodo, dado que aumenta una vez que la discusión del proyecto pasa de la Cámara de Diputados al Senado. Por un lado, la asistencia general fue más baja en las sesiones de la Cámara de Diputados que en las del Senado. Por otro, la participación fue más activa en el Senado que en la Cámara, dado que en esta última tendió a predominar la asistencia sin intervenciones ni exposiciones de los grupos. Tomando en cuenta la dinámica de funcionamiento del Congreso Nacional (Toro *et al.*, 2010; Visconti, 2011; Escudero, 2018), al menos tres serían las razones por las cuales se asiste más al Senado: 1) porque el Senado está integrado de menos miembros, en comparación con la Cámara de Diputados, lo que facilita el contacto directo y un *lobby* más efectivo; 2) los acuerdos en el Senado pueden contar con más liderazgo para disciplinar a las bancadas de la Cámara de Diputados ante un segundo trámite constitucional del proyecto de ley en discusión, y 3) cabe destacar que los senadores duran ocho años y por ende hay más continuidad en el trabajo legislativo de la Cámara Alta. A las tres razones mencionadas habría que agregar que después de la aprobación parcial del proyecto en enero de 2018, se posterga y queda en tramitación aquel punto relacionado con la caducidad y la temporalidad de los derechos de aguas.

En lo que respecta a la tercera hipótesis: *los grupos que presentan una mayor especialización temática tienden a ser más incidentes en el resultado del proyecto*, los datos la confirman. Las organizaciones de riego fueron las más influyentes pese a los reparos que algunas, como la CONCA, pusieron a la limitación temporal de los derechos de aprovechamiento, así como las organizaciones ciudadanas vinculadas a los tópicos de medio ambiente y la lucha por el agua. Las organizaciones de riego, y la CONCA en particular, consiguieron que sus reparos se acogieran en la indicación sustitutiva presentada por el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) en enero de 2019. Por su parte, las organizaciones ciudadanas vieron reflejadas sus demandas en los contenidos del proyecto aprobado a inicios de 2022.

En cuanto a la cuarta hipótesis referente al *uso de diversas estrategias por parte de los grupos participantes en la discusión del proyecto de reforma*, con excepción de la SNA, los grupos de interés empresariales, las organizaciones de riego y los centros académicos no usaron el recurso de la protesta; además, la utilización de otros mecanismos indirectos se advierte como diferenciada entre ellos. Por lo general, este tipo de grupos privilegió la estrategia directa, como la presentación en comisiones y encuentros con parlamentarios y representantes del gobierno; de entre las más frecuentes destacaron el establecimiento de alianzas con otras organizaciones, la realización de seminarios y, en menor medida, el uso de la prensa para declaraciones u otros llamados de atención a las autoridades

y opinión pública.<sup>3</sup> Otro hecho importante fue la declaración publicada en diversos medios de comunicación por la SNA, secundada por los grandes gremios empresariales que arremetieron contra la reforma al Código de Aguas que se tramitaba en el Congreso.<sup>4</sup>

Tanto la CONCA como la SNA recurrieron a distintas estrategias y medidas de presión para influir en la tramitación y la discusión parlamentaria, lo que continuó tras la aprobación parcial del proyecto de reforma en enero de 2018. Aparte de publicar declaraciones en los principales medios de la prensa escrita y digital, realizaron *lobby* con parlamentarios —focalizado en la Cámara Alta— y demás representantes del gobierno. Algunas organizaciones ciudadanas confirmaron haber atestiguado este tipo de actividades. Por ejemplo, la dirigente de la Coordinadora Ciudadana No al Alto Maipo señaló que “el *lobby* de la Sociedad Nacional de Agricultura, el Consejo Minero, la Cámara Chilena de la Construcción era ¡feroz... feroz!” (Entrevista a representante de la Coordinadora Ciudadana No al Alto Maipo. San José de Maipo, 12 de febrero de 2020). Incluso, el exdelegado presidencial del Agua reconoció en 2014 que cuando se discutía el tema de la reforma al Código el principal dirigente de la CONCA estaba siempre presente. De acuerdo a su testimonio:

yo veía que él conversaba con los parlamentarios que tenían interés particular en el agua, que eran parlamentarios de las zonas agrícolas. Él nunca hablaba con los parlamentarios en ese tiempo de la Nueva Mayoría [...] hablaba más bien con los parlamentarios de la oposición de la época<sup>5</sup> (Entrevista al exdelegado presidencial en 2014 e integrante del Instituto Libertad. Santiago, 21 de octubre de 2019).

Por su parte, algunas organizaciones ciudadanas exigían cambios sustantivos a la normativa, calificando de insuficiente el proyecto que el gobierno había presentado en octubre de 2014. Así ocurría con las propuestas del Movimiento

---

<sup>3</sup> Un claro ejemplo de alianza fue la creación de la Coordinadora por una Buena Reforma en 2017, conformada por más de 400 mil personas, pertenecientes a organizaciones de usuarios de aguas y gremios de productores agrícolas, con el objetivo de abordar los alcances de la reforma y acordar acciones que permitieran corregir el proyecto. En su oportunidad, el presidente de la SNA señaló que el gremio agrícola había realizado diversos estudios sobre el proyecto, cuya conclusión era que la Ley de Aguas necesitaba mejoras y actualizaciones sin poner en riesgo el patrimonio de los agricultores (SNA, 2017).

<sup>4</sup> Con el título “Alerta, Reformas al Código de Aguas amenaza Certeza Jurídica y Bienestar de la Sociedad y las Personas”, el inserto fue firmado por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Chilena de la Construcción, la Sociedad Nacional de Minería y la Asociación de Bancos (*El Mostrador*, 2019). Diputados de izquierda y centro-izquierda, así como representantes de organizaciones ambientales, calificaron esa declaración de “campana del terror” de los grandes poderes económicos, con el fin de evitar que se regularan los derechos de agua.

<sup>5</sup> Nueva Mayoría fue una coalición de centro-izquierda constituida en 2013 que se integró al Partido Comunista y participó del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). Se disolvió a fines de 2017.

de Defensa del Agua y la Protección del Medioambiente (MODATIMA) y el Movimiento Juntos por el Agua. En estas y otras organizaciones ciudadanas se pudo constatar una mayor combinación de diferentes estrategias, junto a una integración vertical en la formación de alianzas. Es decir, algunas organizaciones ciudadanas se avalaban con centros de estudios y grupos de profesionales para dejar de lado ciertas acciones y privilegiar otras.<sup>6</sup> El uso de los medios de prensa, redes sociales y la convocatoria a conversatorios, fue clave para visibilizar el descontento sobre determinadas situaciones y puntos del proyecto que debían ser mejorados. En cuanto al fenómeno de la protesta, se trató de un recurso utilizado con más frecuencia antes y en el inicio de la discusión legislativa del proyecto por parte de movimientos ciudadanos y ambientales, en comparación con el resto de los grupos. Pese a que las movilizaciones y conflictos ambientales anteriores a la presentación del proyecto de reforma lograron posicionar temas y demandas en la agenda, no tuvieron el mismo efecto ni tampoco igual frecuencia durante el proceso de discusión legislativa.

## Conclusiones

Tal como fue concebido inicialmente, el proyecto de reforma intentó responder a situaciones de conflicto y a los problemas ocasionados por la privatización y acumulación de las aguas en Chile. Por ende, no resulta extraño que los grupos registrados fueran las organizaciones empresariales, las de riego, las ciudadanas, los centros académicos independientes y los organismos del Estado. Este tipo de organizaciones persiguió y representó intereses específicos que intentaron que prevalecieran en la discusión legislativa y en las decisiones adoptadas por el gobierno central. Siguiendo lo planteado por el enfoque neopluralista, los distintos grupos compitieron entre sí por lograr una mayor incidencia o éxito en la toma de decisiones.

Utilizando información proporcionada por las comisiones efectuadas en la Cámara de Diputados y en el Senado, resalta una diversidad de grupos con diferentes realidades organizativas, objetivos y temas desarrollados. Sin embargo, a diferencia de otros que han señalado supremacía empresarial (Bunea, 2014; Nicolai Manuat, 2018; Pelfini *et al.*, 2023), o mayor presencia de este sector cuando se trata de temas económicos (Gamboa *et al.*, 2016), en el marco de

---

<sup>6</sup> En el caso de las organizaciones por la defensa del agua y del medio ambiente, en las entrevistas se reconoció que asistieron poco, o casi nada, a las comisiones del Congreso Nacional, porque delegaron esa función a otras con más competencia, como la organización no gubernamental Chile Sustentable, dedicada a temas ambientales.

la discusión y tramitación del proyecto de reforma al Código de Aguas, se advierte cierto nivel de simetría entre sus gremios, las organizaciones de riego y las asociaciones ciudadanas —con una inclinación levemente mayor hacia las de riego—. Esto nos permitió corroborar la primera hipótesis formulada para los efectos de este artículo. Los datos y mediciones efectuadas también dieron cuenta de una mayor heterogeneidad entre las organizaciones empresariales, ciudadanas y en la orientación político-ideológica de los centros académicos independientes (*think tank*).

Al observar el periodo de discusión y tramitación legislativa en su conjunto, se pudo reconocer que la asistencia en las comisiones, y la participación en ellas, no se distribuyeron de manera homogénea. Así, fue comprobada la segunda hipótesis, dado que la mayor asistencia y participación se concentró en la segunda fase del proceso legislativo, coincidiendo con la tramitación en el Senado. En relación a la tercera hipótesis, se evidenció mayor capacidad de incidencia de los grupos y organizaciones especializados en los temas de agua, como los ambientales y de riego.

También se comprobó la cuarta hipótesis, dado que los grupos tendieron a utilizar distintas estrategias y formas de acción colectiva para incidir en el resultado del proceso de reforma. Independiente de la condición, y de las características organizativas de los grupos, el uso de estrategias directas (*insides*) e indirectas (*outsides*) se utilizó indistintamente. No es que los empresarios utilizaran solo las estrategias directas, ni que los grupos de ciudadanos lo hicieran con las informales e indirectas. No obstante, es importante destacar que estas pueden ser aprovechadas de mejor manera por aquellos que hagan un uso más profesional y estratégico en la interacción público-privada.

En síntesis, el análisis sobre la participación, la representación y las acciones desplegadas por los grupos de interés en el contexto de la reforma al Código de Aguas, refleja muy bien el tipo de tensiones y competencias originadas en torno a los bienes comunes. A su vez, y tal como lo ha venido planteando el enfoque neopluralista, la competencia que se genera entre los grupos permite reconocer que no siempre logran prevalecer los intereses del sector empresarial como muchas veces se presume, al menos, en la definición de las políticas públicas que en Chile han sido impulsadas desde el retorno de la democracia, en 1990, a épocas más recientes.

## Referencias

Atria, F., & Salgado, C. (2015). *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. Santiago: Thompson Reuters.

- Avendaño, O. (2021). La Reforma Agraria en Chile y en el Maule. De la disolución del sistema hacendal a la liberalización de los mercados de tierra y agua. En A. Gartenlaub & F. Tello (Eds.), *El Maule Hoy. Perspectivas y aproximaciones socio-históricas, económicas y medioambientales del valle central* (pp. 85-122). Santiago: Universidad Autónoma de Chile/RIIL.
- Avendaño, O. (2018). Estado, terratenientes y campesinos: de la Reforma Agraria a la Contrarreforma. En M. Canales, J. Razeto, & R. Valenzuela (Coords.), *Casta y sumisión. Chile a los 50 años de la Reforma Agraria* (pp. 25-53). Santiago: Social.
- Avendaño, O., & Gutiérrez, C. (2024). Productive modernization and challenges for Chilean peasant agriculture during the face of post Agrarian-Reform. *Latin American Perspective* 20(30), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0094582X241230040>
- Bauer, C. (2015). *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Santiago: El Desconcierto.
- Bauer, C. (2002). *Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. Santiago: LOM.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D.C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*. Londres: The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). *Proyecto de Ley que modifica el Código de Aguas: Tramitación y principales modificaciones*. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24620/2/PL\\_Reforma\\_el\\_Código\\_de\\_Aguas.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24620/2/PL_Reforma_el_Código_de_Aguas.pdf)
- Binderkrantz, A. S. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, (53), 694-715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P., & Pedersen, H. (2015). Interest group to the bureaucracy, parliament, and the media”. *Governance*, 28(1), 95-112. <https://doi.org/10.1111/gove.12089>
- Bolados G., P., Henríquez, F., Ceruti, C., & Alejandra Sánchez, M. (2018). La eco-geo-política del agua: una propuesta desde los territorios en la lucha por la recuperación del agua en la provincia de Petorca (Zona central de Chile). *Rupturas*, 8(1), 167-199. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i1.1977>
- Budds, J. (2013). Water, power, and the production of neoliberalism in Chile, 1973-2005. *Environment and Planning: Society and Space*, (31), 301-318. <https://doi.org/10.1068/d9511>



- Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: The political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 332-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>
- Bunea, A. (2014). *Evaluating pluralism. Diversity of interest groups' policy demands and preference attainment in the European Commission's open consultations. Evidence from the EU environmental policy.* (Working Paper, no. 3). Florencia-Italia: European University Institute.
- Celume, T. (2013). *Régimen público de las aguas.* Santiago: Thompson Reuters.
- Celume, T., & Avendaño, O. (2024). La conflictividad en el uso de las aguas servidas tratadas en la cuenca del Maipo-Mapocho: una perspectiva desde la escasez hídrica. *Ius et Praxis*, 30(1), 80-102. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122024000100080>
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. En D. della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective* (pp. 19-39). Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Dür, A. (2008). Interest groups in the European Union: How powerful are they? *West European Politics*, 31(6), 1212-1230. <https://doi.org/10.1080/01402380802372662>
- El Mostrador. (2019, 15 de junio). Inserto de grandes gremios empresariales contra cambios al Código de Aguas enciende la polémica: oposición lo califica de 'campana del terror'. *El Mostrador*. Santiago. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/07/15/inserto-de-grandes-gremios-empresariales-contra-cambios-al-codigo-de-aguas-enciende-la-polemica-oposicion-lo-califica-como-campana-del-terror/>
- Escudero, M. C. (2018). El Congreso Nacional: organización y funciones. En C. Huneeus & O. Avendaño (Eds.), *El sistema político de Chile* (pp. 119-151). Santiago: LOM.
- Gamboa, R. Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest groups and policymaking: Evidence from Chile, 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 141-164. <https://doi.org/10.1057/iga.2016.4>
- Godwin, K., Ainsworth, S. H., & Godwin, E. (2013). *Lobbying and policy making. The public pursuit of private interests.* Londres: Sage.
- Grande, E. (2002). Instituciones e intereses en Europa: grupos de interés y gobernanza en un sistema estructurado por intereses múltiples. *Foro Internacional*, 42(2), 293-316.
- Grossmann, M. (2012). *The not-so-special interests. Interest groups, public representation and American governance.* Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804781343>

- Hojnacki, M., Kimball, D. C., Baumgartner, F. B., Berry, J. M., & Leech, B. L. (2012). Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. *Annual Review of Political Science*, 15, 379-399. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-070910-104051>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2015). *Mapa de conflictos sociambientales en Chile*. Santiago: INDH.
- Larraín, S., & Poo, P. (Eds.). (2010). *Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*. Santiago: Chile Sustentable.
- Maillet, A., & Albala, A. (2018). Conflictos socioambientales en los proyectos eléctricos en Chile (2005-2016). Un análisis configuracional. *América Latina Hoy*, 79, 125-149. <https://doi.org/10.14201/alh201879125149>
- Mattina, L. (2010). *I gruppi di interesse*. Bolonia: Il Mulino.
- Medina, I., & Muñoz Márquez, L. (2016). La relevancia de los grupos de interés en la ciencia política. En J. M. Molins, L. Muñoz Márquez, & I. Medida (Eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española* (pp. 21-62). Madrid: Tecnos.
- Michalowitz, I. (2007). What determines influences? Assessing conditions for decision-making influence of the Interest Groups in the UE. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 132-151. <https://doi.org/10.1080/13501760601072719>
- Mundaca, R. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Santiago: América en Movimiento.
- Nicolai Manuat, S. (2018). *Representación de intereses ante el Poder Ejecutivo chileno*. Tesis de Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.
- Ochoa Tobar, F. (2019). Algunas reflexiones en torno al derecho al agua, en especial sobre su recepción y ejecutabilidad en el ordenamiento jurídico chileno. En J. Rojas Hernández & R. Barrera Ríos (Eds.), *Seguridad hídrica. Derechos de agua, escasez, impactos y percepciones ciudadanas en tiempos de cambio climático* (pp. 77-96). Santiago: RIL.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674041660>
- Ostrom, E. (2015). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Palma M. L. (2019). *Historia de la Central Hidroeléctrica San Pedro. El cuestionado proyecto de Colbún*. S. A. Valdivia: Kultrún.
- Pelfini, A., Ilabaca, T., & Otaegui, A. (2023). Distintos pero homogéneos: la construcción social de la élite empresarial chilena. En A. Pelfini (Ed.), *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano* (pp. 181-222). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Peralta, D. (2020). *El régimen de las aguas servidas tratadas en Chile*. Santiago: Ediciones Jurídicas de Santiago.
- Piñera Echenique, S. (2019). *Formula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Reforma al Código de Aguas*. (Boletín núm. 7.543-12). Santiago, enero 10. <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>
- Plaza Úbeda, J. A., De Burgos Jimenez, J., & Belmonte Ureña, L. J. (2011). Grupos de interés, gestión ambiental y resultado empresarial: una propuesta integradora. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 14(3), 151-161. <https://doi.org/10.1016/j.cede.2011.02.001>
- Pritoni, A. (2021). *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*. Bolonia: Il Mulino.
- Pritoni, A., & Vicentini, G. (2022). Something New on the Western Front: Twenty Years of Interest Group Research (199-2018). *Political Studies Review*, 20(1), 36-46. <https://doi.org/10.1177/1478929920943502>
- Rojas Hernández, J., & Barra Ríos, R. (2019). Seguridad hídrica: compleja gestión socioambiental y pública. En J. Rojas Hernández & R. Barrera Ríos (Eds.), *Seguridad hídrica. Derechos de agua, escasez, impactos y percepciones ciudadanas en tiempos de cambio climático* (pp. 19-47). Santiago: RIL.
- Schmitter, P. C. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (31), 47-78. <https://doi.org/10.2307/40183123>
- Scott, J. C. (2018). *Lobbying and society. A political sociology of interest groups*. Cambridge: Polity Press.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2019). Neopluralismo “a la chilena”. Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 25-47. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000100025>

- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). (2017, 16 de noviembre). *SNA convoca a gran encuentro de agricultores para abordar reforma al Código de Aguas*. Santiago. <https://www.adprensa.cl/economia/sna-convoca-a-gran-encuentro-de-agricultores-para-abordar-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Solé, C. (1984). El debate corporativismo-neocorporatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (26), 9-27. <https://doi.org/10.2307/40183038>
- Streek, W., & Kenworthy, L. (2003). Theories and practices of neocorporatism. En T. Janoski, R. R. Alford, A. M. Hicks, & M. A. Shwartz (Eds.), *Handbook of political sociology. States, civil society, and globalization* (pp. 441-460). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818059.024>
- Tamayo Grez, T., & Carmona López, A. (2019). *El negocio del agua. Cómo Chile se convirtió en tierra seca*. Santiago: Random House.
- Tarrow, S. (2010). Bridging the Quantitative-Qualitative Divide. En H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards* (pp. 101-110). Boulder: Rowman & Littlefield.
- Toro, S., Acevedo, C., & Matamala, K. (2010). Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1), 102-110. <https://doi.org/10.12660/riel.v1.n1.2010.4129>
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100005>
- Yackee, J. W., & Yackee, S. W. (2006). A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 68(1), 128-139. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00375.x>

Entrevistas a representantes y/o dirigentes de grupos y organizaciones realizadas entre agosto de 2019 y septiembre de 2020:

- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)
- Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios (ANDESS)
- Asociación de Pequeñas y Medianas Centrales Hidroeléctricas (APEMEC)
- Generadoras Eléctricas
- Sociedad Agrícola del Bío Bío (SOCABIO)
- Asociación de Exportadores (ASOEX)
- Confederación de Canalistas (CONCA)
- Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)
- Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)
- Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT)
- Movimiento por la Defensa de Agua, la Tierra y el Medio Ambiente (MODATIMA)
- Programa Chile Sustentable
- Movimiento Juntos por el Agua
- Fundación Newenko
- Consejo de Defensa del Medio Ambiente (Maipú)
- Cooperativa La Troya
- Coordinadora No Alto Maipo
- Comunidad de Agua y Tranque Los Molles
- Comunidad de Agua Canal Chico
- Corporación Instituto de Ecología y Biodiversidad
- Fundación Libertad (Región de Valparaíso)
- Fundación Jaime Guzmán
- Instituto Libertad y Desarrollo
- Instituto Igualdad
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)



# Organismos operadores de agua y saneamiento: un análisis del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia

Water and sanitation utilities: An analysis from the perspective of compliance with transparency requirements

**Héctor David Camacho González,\* Juana Amalia Salgado López,\*\* Mario Óscar Buenfil Rodríguez,\*\*\* Roberto Galván Benítez,\*\*\*\* Fidel Celis Rodríguez\*\*\*\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-003-2024](https://dx.doi.org/10.18504/pl3264-003-2024)

Recibido: 19 de octubre de 2021

Aceptado: 16 de enero de 2024

## Resumen

Bajo la premisa de que el acceso a la información sirve para evaluar las acciones de las autoridades y esto contribuye a democratizar la vigilancia en la asignación de recursos gubernamentales, con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este artículo presenta el desarrollo de un barómetro de transparencia, cuyo fin es evaluar el cumplimiento de las obligaciones comunes de acceso a la información de 112 organismos operadores de agua y saneamiento de las principales ciudades de México. Los resultados muestran que, pese al esfuerzo por cumplir con las obligaciones de transparencia comunes, solo cinco casos reportan un índice superior a 0.80, mientras que el resto señala un cumplimiento inferior. La conclusión es que la ley mencionada se aplica parcialmente a las obligaciones que dichos organismos deben publicar.

*Palabras clave:* acceso a la información, rendición de cuentas, agua, saneamiento, servicios públicos, transparencia.

---

\* Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo por el Instituto Politécnico Nacional. Tecnólogo del Agua en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) | [solventaimtacamacho@gmail.com](mailto:solventaimtacamacho@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0002-8679-4002>

\*\* Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la Flacso México. Subcoordinadora de Políticas Públicas y Economía del Agua en el IMTA | [amalia\\_salgado@tlaloc.imta.mx](mailto:amalia_salgado@tlaloc.imta.mx) | <https://orcid.org/0000-0001-8859-5165>

\*\*\* Maestro en Ciencias de Agua y Desechos por la Universidad de Loughborough, U.K. Investigador en el IMTA | [mbuenfil@tlaloc.imta.mx](mailto:mbuenfil@tlaloc.imta.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-4922-3355>

\*\*\*\* Maestro en Derecho Civil por el Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México). Tecnólogo del Agua en el IMTA | [rgalvan@tlaloc.imta.mx](mailto:rgalvan@tlaloc.imta.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-1321-4801>

\*\*\*\*\* Maestro en Sistemas de Calidad por la Universidad Mexicana de Educación a Distancia. Tecnólogo del Agua A Titular en el IMTA | [fcelis@tlaloc.imta.mx](mailto:fcelis@tlaloc.imta.mx) | <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-5862-5474>

## Abstract

Under the premise that access to information serves to evaluate the actions of the authorities and this contributes to democratizing surveillance in the allocation of government resources, based on the General Law of Transparency and Access to Public Information, this article presents the development of a transparency barometer, whose purpose is to evaluate compliance with the common obligations of access to information of 112 water and sanitation operating organizations in the main cities of Mexico. The results show that, despite the effort to comply with common transparency obligations, only five cases report an index higher than 0.80, while the rest report lower compliance. The conclusion is that the aforementioned law partially applies to the obligations that these organizations must publish.

*Keywords:* access to information, accountability, water, sanitation, public services, transparency.

## Introducción

La descentralización administrativa del servicio de agua potable para delegarla en los municipios tiene más de 40 años. Es así que desde cuando en 1983 se reforma el artículo 115° constitucional, la investigación sobre el tema se ha concentrado en analizar el desempeño diferenciado de los organismos operadores de agua y saneamiento (OOAyS) y, en particular, desde hace unas décadas, uno de los enfoques más prolijos ha sido identificar las debilidades y alcances de su gestión.

Entre las principales debilidades de esos operadores se cuentan la falta de profesionalismo, la ausencia de planes formales de largo alcance, las discontinuidades frecuentes de funcionarios y la omnipresente corrupción. Todo esto afecta negativamente a esos servicios tan indispensables y dependientes de infraestructura y equipamientos delicados y costosos, cuya operación y gestión quedó a cargo de más de 2600 organismos operadores municipales independientes, sujetos a una casi nula supervisión externa y a que usualmente se dedican a prácticas clientelares, patrimoniales y de nepotismo (Ethos, 2019).

Luego de una revisión de la literatura, encontramos que uno de los aspectos que representa una oportunidad para los OOAyS respecto a sus vínculos con la población son los temas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas dado que significan un camino para promover la participación y construir una colaboración entre sociedad y gobierno lo que permitiría generar la confianza de la primera.

A partir de este supuesto, este trabajo buscó identificar el nivel de cumplimiento en lo relativo al acceso a la información de transparencia; para tal propósito se revisó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y lo que establece en materia de obligaciones comunes de



transparencia en su artículo 70, con lo que luego se diseñó un esquema de 16 indicadores para elaborar finalmente un barómetro de transparencia con una muestra de 112 OOAyS.

Para el análisis se retoman dos vertientes: la primera parte del enfoque de calidad de la democracia y se liga a la efectividad de tres principios clave en los que ella se sustenta: la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas. La segunda vertiente parte del enfoque del nuevo institucionalismo, lo que nos ayuda a observar las reglas del juego que operan en el ejercicio de la transparencia de los OOAyS. De esta forma, este estudio contribuye a mostrar la existencia de una transparencia nominal pero no efectiva en la práctica, y presenta evidencia sobre los temas en los que hay un menor ejercicio de transparencia.

El artículo se estructura, en primer lugar, analizando la literatura sobre los OOAyS, con especial atención en la que toca el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; en el segundo apartado se expone el diseño metodológico de nuestro barómetro de transparencia, detallando los resultados para después discutirlos a la luz de la literatura revisada. Al final, en la cuarta sección, se ofrecen algunas consideraciones para ampliar la reflexión sobre el tema.

## Organismos operadores de agua y saneamiento: el estado de la cuestión

Cada ayuntamiento y organismo operador de agua y saneamiento enfrentan retos y situaciones particulares que afectan la gestión y la calidad de sus servicios, así como la transparencia y la rendición de cuentas. La prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento opera bajo diferentes figuras jurídico-administrativas: organismos estatales, sistemas comunitarios, los otorgados por los propios ayuntamientos, empresas privadas, organismos descentralizados o asociaciones metropolitanas de municipios, es decir, existe una amplia variedad de tipos de organismos que prestan el servicio de agua y saneamiento.

De acuerdo con el último censo económico del INEGI (2020), en México hay más de 2800 de esos organismos operadores. En relación con las competencias técnicas, comerciales, financieras y administrativas destacan por su buen desempeño: Sistema de Agua y Drenaje de Monterrey, las comisiones estatales de servicios públicos de Tijuana, Aguascalientes y León, y el Sistema Intermunicipal de Agua y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Sin embargo, en las últimas décadas se han evidenciado deficiencias y problemas para la gran mayoría de estos organismos en el país. Por mencionar algunos: rotación de directivos con cada cambio de gobierno municipal; personal no calificado; tarifas

insuficientes; ineficiencia de cobranza; infraestructura en malas condiciones por falta de mantenimiento, lo que da lugar a porcentajes altos de fugas físicas (40% o más); falta de planeación a largo plazo; ausencia de un marco jurídico y regulatorio; inexistencia de instrumentos de participación pública; consejos directivos poco profesionalizados y que responden a intereses políticos (Loera & Salazar, 2017a; Pineda, 2008; Pineda & Briseño, 2012; Salazar & Lutz, 2015).

Aunado a lo anterior, se considera que los organismos operadores usualmente no producen o transparentan información suficiente que permita conocer la eficiencia y eficacia de su gestión, es decir, como práctica constante y pública o ejercicio de rendición de cuentas ante la población a la que otorgan sus servicios. Entre otros motivos, se argumenta que esto se debe a la inexistencia de parámetros estandarizados sobre la información que deberían generar, así como la limitada voluntad de los encargados de los organismos operadores para producir y reportar públicamente números confiables en tal sentido (Salazar, 2016). También se suma la reducida cultura de los funcionarios que los administran en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en general y en su publicación en medios digitales.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2014), en su documento *Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México*, determina que hay una total ausencia de instrumentos de rendición de cuentas y de transparencia por diversos factores, a saber:

- El desconocimiento de la cantidad, tipo y ubicaciones físicas de todos los organismos operadores existentes en sus diferentes figuras jurídicas.
- Los indicadores de desempeño vigentes no son auditables de modo que no son de plena confianza.
- No hay un seguimiento y monitoreo estadístico de la autoridad del agua en relación con los OOAyS y la obligatoriedad de contar con información pública.

Como se puede concluir, son varios retos, los cuales se abordan con diversos enfoques en la literatura. Así, desde la perspectiva neoinstitucional se ha estudiado el oportunismo gubernamental como condicionante en el manejo del agua (Pineda, 2008), y las variaciones de los marcos institucionales, por ejemplo, la estabilidad institucional o la rotación de los directores de los organismos (Pineda & Briseño, 2012). Según este enfoque, las diferencias en los resultados del desempeño de los OOAyS apuntan más a los arreglos institucionales de cada uno de ellos.

Otros estudios han buscado identificar estas diferencias desde la gestión pública; en este caso se encuentran los relacionados con la capacidad institucional.

Loera Burnes & Salazar Adams (2017a) destacan las relaciones intergubernamentales, como la capacidad de coordinación con la federación o con el nivel estatal para obtener recursos, o la coordinación para lograr una agenda consensuada. Por su parte, Domínguez (2010) explica la insuficiencia de las capacidades locales para atender los problemas del acceso al agua y saneamiento porque los organismos operadores carecen de capacidad técnica, financiera y humana para visualizar las implicaciones sociales de la falta de estos servicios públicos.

También desde el enfoque de la capacidad institucional se ha analizado la injerencia sindical y su afectación sobre el desempeño de los organismos operadores de agua, pues “han logrado obtener privilegios que van más allá de mejoras salariales y laborales para sus agremiados, y así se vuelven partícipes del sistema de gestión de recursos humanos” (Loera & Salazar, 2017a, p. 47). Asimismo, se ha puesto de relieve la importancia de la fortaleza de la gestión de los recursos humanos (Loera & Salazar, 2017b) en tanto mecanismo para priorizar la satisfacción de las necesidades de los empleados al mismo tiempo de cumplir con los objetivos de la organización, basados en diseños de mecanismos de desarrollo que se sustentan en las aptitudes de los trabajadores, por ejemplo.

Otros análisis versan sobre los problemas relacionados con la eficiencia de los OOAyS (Briseño & Sánchez, 2018; Flores, 2008; Loera & Salazar, 2017; Lutz & Salazar, 2011; Orejón, 2014; Salazar & Lutz, 2015), una de las perspectivas dominantes, la cual ha privilegiado una operación basada en la eficiencia para obtener mayores ganancias por la prestación del servicio (Tagle-Zamora & Caldera-Ortega, 2021).

En una investigación exploratoria que aplica el método del proceso analítico jerárquico para estudiar 32 indicadores sociales, medioambientales y económicos en organismos operadores de agua de 2005 a 2010, se concluye que las ciudades que forman parte de conglomerados metropolitanos presentan mejores indicadores que el resto (Íñiguez & Caballero, 2013).

Como se ha mencionado, es amplia la literatura que analiza la gestión de los servicios de agua y saneamiento en México respecto a su desempeño de cobertura de servicios y condición financiera para abastecer a la población que atienden, lo cual ha arrojado hallazgos destacados sobre la gestión y la capacidad institucional.

Para analizar el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en los OOAyS, se parte de la premisa de que es importante para el ciudadano conocer y contar con ello, puesto que así se refleja la libertad individual para saber del quehacer gubernamental y, en consecuencia, se da el ejercicio democrático de la legítima rendición de cuentas y la aplicación del Estado de derecho como principios básicos de la coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas (Aguilar, 2016).

En su vínculo con la rendición de cuentas, la transparencia se inscribe no solo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, efectiva y funcional (Emmerich, 2004). Desde esta visión, *transparencia* significa identificar mecanismos que sirvan para gobernar para la ciudadanía, en donde la transparencia sea entendida a partir de la pluralidad y del disenso de opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática y desechar argumentos que consideran que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas (Aguilera, 2006).

Por ello, se plantean dos vertientes de análisis para esta temática; la primera, desde un enfoque de calidad de la democracia que se liga a la efectividad de tres principios clave que son el sustento de la democracia: la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas. De acuerdo con Villoria (2018), en términos de calidad existen tres elementos que contiene una democracia: 1) se satisfacen las expectativas ciudadanas de gobernanza; 2) la ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política de forma y contenido, y 3) los ciudadanos pueden monitorear la imparcialidad y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y cuándo las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley.

Al menos en el segundo y tercer elemento se halla inmersa la transparencia; por ejemplo, la igualdad política es clave cuando tomamos decisiones, y para que estas ocurran la población necesita saber ¿quién interviene o quién influye en las decisiones que le afectan?, ¿se han considerado sus intereses en la formulación de la política? El acceso a la información pública sobre las políticas que se implementan y la transparencia de la acción pública son fundamentales.

En cuanto al tercer punto, el monitoreo de la eficiencia de las instituciones es primordial, pues cuando “la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción del gobierno y el respeto a las libertades con sistemas eficaces de control la democracia mejora su rendimiento” (Villoria, 2018, p. 9).

La segunda vertiente que se plantea consiste en observar a los organismos operadores municipales como organizaciones gubernamentales que cumplen una función pública, pero que tienen intereses propios (dictados de forma interna o por agentes externos) y una visión política estratégica dada la importancia de los servicios que proveen. Estos intereses propios y su necesidad de mantenerse dentro de un espacio político (“quedar bien políticamente”) ocasionan asimetrías de información que dan ventaja a los organismos operadores sobre el interés de los ciudadanos por conocer la legalidad y legitimidad de los procesos para proveer los servicios de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que cubran las expectativas de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Esto lleva a una posible contraposición del derecho de las personas a la información pública y la política de transparencia que responde a las características propias de los gobiernos. Es así que es posible advertir marcadas limitaciones de índole presupuestal, de capacidades de personal o política, entre otras, que inciden negativamente en los OOAyS para cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad sobre acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, lo que lleva, en el mejor de los escenarios, al cumplimiento de lo que legalmente están obligados, aunque la transparencia exige modificaciones mucho más amplias en la forma que los gobiernos abordan la gestión pública (citado en López & Arellano, 2006).

Esta exigencia obliga a reconocer que un individuo puede tener acceso a los datos que se generan en un organismo operador para conocer qué hace y los procesos para llevarlo a cabo, y avanzar así hacia una rendición de cuentas que gradualmente dirija a resultados de mayor eficacia y eficiencia.<sup>1</sup> Sin embargo, en la práctica hay una barrera entre la sociedad y los organismos operadores, ya que el interés de la primera es una mayor transparencia, mientras que el de los segundos es limitarla dado que poseen el monopolio de lo público en un contexto de inexistencia de contrapesos y rendición de cuentas (Jiménez, 2020) por las vías sociales y políticas.

Este argumento hace ver que existen reglas del juego que guían el comportamiento de los actores de una sociedad, lo que proviene del enfoque del nuevo institucionalismo económico (NIE). López & Arellano (2006) describen las organizaciones públicas en el marco del NIE de la siguiente forma:

- a) Son monopolios. Al no contar con indicadores que evidencien su eficacia y eficiencia, son las propias organizaciones públicas las que determinan el éxito de su desempeño. Esta situación genera asimetrías de información con la sociedad y otros posibles controladores políticos.
- b) Como proveedores de servicios públicos tienen escaso interés en responder a la sociedad; la influencia de otros controladores políticos establece la necesidad de rendir cuentas a otros actores políticos con los que mantienen un compromiso o dependencia.
- c) Existe un juego estratégico para buscar mayor autonomía y aislamiento. Las organizaciones usan su ventaja por contar con mayor información y respaldo de otros actores políticos para entregar resultados a la sociedad y rendir cuentas sobre qué y cómo lo hicieron.

---

<sup>1</sup> Siempre y cuando la transparencia sea identificada como un objetivo en la planeación del organismo operador y, por lo tanto, se establezcan metas e indicadores para medir su avance.

Bajo el enfoque del NIE se considera que el diseño de las reglas de juego influye en los intereses de los actores públicos en un determinado contexto. Particularmente sobre los servicios de agua y saneamiento, los organismos operadores presentan las características de ser monopolios con ventajas sobre la información y, desde el punto de vista económico, monopolios naturales que poseen la atribución legal para proveer los servicios.

También se advierte su limitado interés por “abrirse” ante la sociedad y responder a los rezagos y nuevas necesidades en la provisión de dichos servicios en contextos sociales en los que se exige mayor intervención ciudadana en las decisiones de los prestadores. Por último, aunque los organismos operadores están obligados a transparentar la información sobre su quehacer y resultados, usan la ventaja que les da la asimetría de información para decidir cómo se informa y cuánto de ellos se reporta a los ciudadanos.

Respecto a lo anterior, hay evidencia empírica que muestra las diferencias de información para medir el desempeño de los organismos operadores. Pineda & Briseño (2012) estudian la validez y comparabilidad de información en el desempeño de los organismos operadores de Baja California y Sonora, analizando la disponibilidad y consistencia para determinar una métrica sobre la gestión urbana del agua considerando los contextos institucionales en los que estas organizaciones interactúan. Estos autores señalan el contraste en la disponibilidad, uniformidad y actualización de datos publicados en fuentes de información como la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y los propios sitios de internet de los organismos operadores; y refieren las diferencias metodológicas para el cálculo de indicadores mostrando que carecen de validación por parte de alguna instancia externa a la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Pineda & Briseño (2012) resaltan que “el principal problema es la sospecha de que la información está sesgada o seleccionada, para ofrecer solo buenos resultados y no publicar los desfavorables o no satisfactorios” (p. 188), de forma que concluyen que las reglas institucionales son importantes para el desarrollo de la capacidad y desempeño de los OOAyS.

Buenfil & Hansen (2019) se enfocan en las necesidades de mejora del Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores (PIGOO) y señalan dos hechos: que esta plataforma tiene “porosidad” en los datos con los que se elaboran los indicadores de desempeño de los organismos operadores, y que al año 2018 eran 199 los que habían entregado al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) la información solicitada para su integración en este sistema. Esta falta de información se debe a que los prestadores municipales no la reportan en su totalidad, lo que resulta en faltantes históricos de entre 70 y 80%. Estos mismos autores reflexionan en torno a la necesidad de impulsar la divulgación y transparencia de información para que llegue al público y lograr

que, con estos datos, entes de vigilancia o reguladores supervisen la calidad de los servicios.

Estos trabajos aportan evidencia empírica acerca de las asimetrías de información que los OOAyS imponen al limitar la publicación de datos sobre su desempeño y gestión de los servicios. En las fuentes reseñadas aparecen los retos en la obtención y validación de información para que pueda ser usada en análisis posteriores, lo que se relaciona no solo con las capacidades internas para generar y publicar datos, sino con la decisión de los propios operadores para generar y publicar, con un destino específico, la información que requieren para un fin determinado.

La mejora en la gestión de los servicios de agua, alcantarillado y tratamiento requieren de la transparencia y rendición de cuentas para cumplir con el correspondiente marco normativo. Por otra parte, los OOAyS son entidades públicas con intereses que pueden ser diferentes a los de la ciudadanía, lo que amplía las brechas de conocimiento sobre su quehacer y grado de cumplimiento de derechos humanos constitucionalmente reconocidos, y genera desconfianza respecto al desempeño de una organización pública municipal, la cual, al pertenecer al nivel gubernamental de mayor cercanía a las personas, tiene mayor posibilidad de llevar a cabo prácticas de transparencia, acceso a la información y participación pública que eviten su alejamiento de la ciudadanía. Por todo esto importa medir la transparencia de un organismo operador para conocer qué, cómo y la frecuencia con la que informa a los ciudadanos sobre el desempeño de atribuciones que la sociedad le ha confiado.

Por otra parte, en México existen una ley general y otra federal sobre el acceso a la información pública y sobre la transparencia; sin embargo, es conveniente mencionar que ello no lo garantiza. Cejudo Ramírez & Ramírez (2023) anotan que el diseño institucional vigente derivado de la reforma constitucional de 2014 tuvo el propósito de revertir las heterogeneidades legales, de procedimiento y de resultados en el ejercicio del derecho de acceso a la información en las 32 entidades federativas; la meta, indican estos autores, era asegurar el acceso efectivo a ese derecho sin que obstara el lugar de residencia o autoridad a la que se consultara. Con todo, es un propósito inalcanzado por parte del Sistema Nacional de Transparencia a casi una década de esa reforma. Se considera entonces que el marco jurídico puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, la cual requiere ser acompañada de un conjunto de decisiones, procedimientos y órganos que permitan su eficaz funcionamiento, además de ser sostenida por la voluntad ciudadana de usar los mecanismos que se ponen a su disposición para controlar al poder. Del mismo modo, el derecho de acceso puede generar resistencias gubernamentales cuando la información que obliga la transparencia es políticamente incisiva o afecta intereses.

Este trabajo se enmarca en tal contexto. Nuestra hipótesis plantea que, a pesar de haber un marco normativo, no se cumple el derecho a la transparencia, pues esta se implementa de forma parcial y sesgada, dando lugar a la opacidad en la participación, presupuestos y operación de las instancias públicas, como lo son los OOAyS.

## Método y discusión de resultados

Se ha elegido una metodología mixta para lograr un mejor entendimiento del fenómeno de estudio. Se ha escrito poco sobre indicadores de transparencia y democracia en el sector del agua, por lo que el primer paso fue revisar lo que el marco normativo vigente establece en la materia para los sujetos obligados.

La metodología consistió, en primer lugar, en revisar el contenido del artículo 70 de la LGTAIP; luego se analizaron las 48 fracciones que la componen, de las cuales se seleccionaron 16 considerándolas como los criterios mínimos que un ciudadano necesita conocer en términos de transparencia y rendición de cuentas sobre el organismo operador que le presta los servicios de agua y saneamiento; después se clasificaron cada uno de ellos por componente y por indicador.

Entre las 16 fracciones que se eligieron se encuentra: *i*) la información básica sobre el organismo operador, como el directorio; *ii*) la estructura organizacional, es decir, presupuesto asignado, metas y objetivos e ingresos; *iii*) los elementos relacionados principalmente con la participación y transparencia, esto es, los mecanismos de participación o convenios de concertación o actas y resoluciones de comités de transparencia, y *iv*) la operación y resultados, que se relacionan con la gestión del organismo operador.

Como se describe, se identificaron categorías relacionadas con el diseño institucional y la participación, esta última fue a la que se le dio mayor peso en el posterior cálculo del índice por ser fundamental en la democracia. Luego se organizó la información a fin de contar con elementos útiles que permitieran comparar las prácticas de transparencia de los OOAyS para identificar las áreas de oportunidad y poder fortalecer las acciones en la materia.

## Descripción

La LGTAIP es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los



poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, entidades federativas y municipios (artículo 1 de la LGTAIP).

Determina lo que aplica a los sujetos obligados, así como el derecho a información de cualquier persona que esté en la posesión de aquellos, la cual deberá ser pública y accesible para todos. De acuerdo con el artículo 23 de dicha ley:

son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Tomando en cuenta lo anterior, en lo relativo al agua y saneamiento, los sujetos obligados deben transparentar y rendir cuentas, siempre y cuando reciban y ejerzan recursos públicos federales, estatales y municipales, lo que viene siendo el caso de los OOAYs.

Identificado que normativamente los OOAYs son sujetos obligados de la transparencia, enseguida se indican los criterios utilizados para construir nuestro barómetro.

El artículo 65 establece que:

los Organismos garantes y los sujetos obligados establecerán las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena. Por lo que, por sí mismos o a través del Sistema Nacional, deberán promover y desarrollar de forma progresiva, políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible.

En tal sentido opera la plataforma nacional de transparencia disponible en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>.

Por su parte, el artículo 70 de la LGTAIP establece las obligaciones de transparencia comunes, lo cual comprende 48 fracciones de información obligatoria de acuerdo con las facultades, atribuciones u objeto del sujeto obligado. Se revisó todo este conjunto y fueron seleccionadas las fracciones mínimas necesarias que un ciudadano debe conocer sobre un organismo operador con base

en tres grandes ejes: 1) transparencia de funciones y presupuesto, 2) rendición de cuentas sobre programas y gestión, y 3) participación.

En el rubro 1 se consideró la información relacionada con la currícula de los funcionarios ya que ello indica conocimiento y experiencia, así como aquella sobre el presupuesto asignado, los ingresos y los avances programáticos y presupuestales. En el rubro de rendición de cuentas sobre programas y gestión, se tomó en cuenta la información que contribuye a generar confianza entre la población sobre el desempeño del OOAyS, como, por ejemplo, los resultados de evaluaciones de programas o resultados de indicadores. En el rubro 3, se consideró la información relativa a los mecanismos que ayudan a promover la participación en la toma de decisiones. La elección de estos componentes permite identificar los elementos para la consolidación de una política hídrica y otorga a la sociedad herramientas para tener un mayor compromiso y ejercer control social sobre la gestión del agua.

Luego de la identificación de esos tres grandes rubros, se clasificó por componente (tema) e indicador, tal como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Componentes e indicadores para valorar el índice de transparencia

| Componente                              | Indicador   | Fracción del artículo 70 | ¿Qué mide?  |
|---|---|--------------------------|---|
| Organizativo                            | Directorio  | VII                      | Que la información del directorio contenga información completa: nombre del funcionario, correo electrónico, teléfono, dirección  |
|   | Objetivos y metas   | IV                       | Que la información de cada área tenga información desglosada por objetivos y metas  |
| Administrativo y presupuestal           | Currícula de funcionarios y sanciones   | XVII                     | Que la información sea actualizada y tenga información clara que permita observar la experiencia del funcionario, desde el jefe de departamento hasta el nivel más alto   |
|   | Presupuesto asignado  | XXI                      | Que sea información actualizada, al menos de los 3 últimos años (informes trimestrales)   |
|   | Informes de auditorías  | XXIV                     | Que se realicen auditorías de forma periódica y que los resultados sean claros  |
|   | Avances programáticos y presupuestales  | XXXI                     | Que la información corresponda a los ejercicios presupuestales de años anteriores y presentes   |
|   | Ingresos recibidos y destino  | XLIII                    | Que la información sea de todos los ingresos recibidos por cualquier concepto, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos, así como su destino   |
| Evaluaciones y recomendaciones externas | Recomendaciones de órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos | XXXV                     | Que contenga información de los expedientes (hipervínculos o archivos en PDF) y que contenga información sobre las medidas que llevaron a cabo para atenderlo (Nota: Cuando no hubo recomendación se puso 1)                              |
| Participación                           | Mecanismos de participación ciudadana   | XXXVII                   | Que se incorpore a la población en la toma de decisiones, por ejemplo, a través de consultas, referendos o integración de comités, como los tarifarios<br>Nota: Las pláticas o videoconferencias no se consideran participación ciudadana |
|   | Convenios de coordinación con sector privado y social   | XXXIII                   | Que la información contenga fecha de inicio y fin de convenios, los motivos de estos, o bien, su descripción<br>Nota: Si el organismo indicó que no los tiene se otorgó 0.5   |

Tabla 1.

(Continuación)

| Componente                 | Indicador  | Fracción del artículo 70 | ¿Qué mide?   |
|----------------------------|--|--------------------------|--|
| Monitoreo de transparencia | Actas y resoluciones del Comité de Transparencia                       | XXXIX                    | Que la información indique los acuerdos. No fueron válidas las convocatorias solo con órdenes del día, se debe incluir la minuta de trabajo  |
|                            | Evaluaciones y encuestas a programas financiados con recursos públicos | XL                       | Que las evaluaciones sean actuales al menos de 3 años atrás y que los resultados sean claros   |
| Operación y resultados     | Servicios y trámites que se ofrecen y requisitos para acceder a ellos  | XIX y XX                 | Que se compartan formatos, que se indiquen tiempos de atención   |
|                            | Estudios e informes especializados                                     | XLI                      | Que contenga el nombre del estudio, el organismo o empresa que lo realizó, su fecha de elaboración y que sean claros los resultados  |
|                            | Indicadores  | VI                       | Nombre del indicador, relación con el objetivo o meta y cómo se mide   |
|                            | Programas que ofrecen  | XXXVIII                  | Que la información de los programas de subsidios y estímulos indiquen la población objetivo, periodo, diseño de objetivos, avances, monto asignado, así como el área responsable del programa, o bien, que sea información de programas de inversión |

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 70 de la LGTAIP.

Es conveniente mencionar: 1) que la tabla recibió opiniones de expertos en el tema para fortalecerla; 2) que los indicadores fueron revisados a la luz de la información disponible en las páginas electrónicas de transparencia de los organismos operadores del agua y saneamiento; 3) que se revisó la calidad de información, y 4) que se realizó una prueba piloto para realizar ajustes en cuanto a la medición de cada indicador.

## Desarrollo del barómetro

Con el fin de establecer un mismo rasero y procedimiento para evaluar la transparencia de múltiples operadores y municipios encargados de servicios urbanos de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la república mexicana, se propuso la siguiente fórmula para calcular su índice de transparencia:

$$I.T. = \sum_{n=1}^{16} (\text{importancia indicador}_n)(\text{calificación de indicador}_n)$$

*Explicación:* En la fórmula se integran los 16 indicadores elegidos como elementos mínimos a valorar en cada OOAyS y se agruparon en seis componentes, cada uno con una ponderación que se distribuye en los indicadores respectivos y que al totalizarla suma 100%, tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Ponderación de componentes e indicadores del barómetro

| Componente y ponderación                     | Indicador y distribución de ponderación   |
|--|---|
| Organizativo (10%)                           | I.1- Directorio (5%)  |
|  | I.2- Objetivos y metas (5%)   |
| Administrativo y presupuestal (20%)          | I.3- Currícula de funcionarios y sanciones (4%)   |
|  | I.4- Presupuesto asignado (4%)  |
|  | I.5- Informes de auditorías (4%)  |
|  | I.6- Avances programáticos y presupuestales (4%)  |
|  | I.7- Ingresos recibidos y destino (4%)  |
| Evaluaciones y recomendaciones externas (5%) | I.8- Recomendaciones de órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos (5%) |
| Participación (15%)                          | I.9- Mecanismos de participación ciudadana (15%)  |
| Monitoreo de transparencia (30%)             | I.10- Convenios de coordinación con sector privado y social (10%)   |
|  | I.11- Actas y resoluciones del Comité de Transparencia (10%)  |
|  | I.12- Evaluaciones y encuestas a programas financiados con recursos públicos (10%)  |
| Operación y resultados (20%)                 | I.13- Servicios y trámites que se ofrecen y requisitos para acceder a ellos (5%)  |
|  | I.14- Estudios e informes especializados (5%)   |
|  | I.15- Indicadores (5%)  |
|  | I.16- Programas que ofrecen (5%)  |

Fuente: Elaboración propia.

La ponderación de los elementos evaluados se determinó con base en la importancia asignada a cada uno de los seis componentes relacionados con la gestión de los OOAyS, distribuyendo de forma homogénea la ponderación del componente entre el número de los elementos asociados, como se indica en la tabla 2. Como se observa, el indicador “Mecanismos de participación ciudadana” tiene la ponderación más alta (15%), por ser un elemento indispensable para la democracia en tanto que mejora las decisiones del gobierno en temas de agua y otorga legitimidad.

La legitimidad de una decisión depende del grado de aceptación que genera entre los ciudadanos, lo cual presupone que hayan sido informados y consultados: “De forma parecida, sobre todo cuando abordamos asuntos complejos, parece claro que las decisiones que se han tomado a partir de escuchar múltiples voces y opiniones tendrán mayores posibilidades de éxito” (Brugué *et al.*, 2003, p. 8).

Por otro lado, un concepto determinante relacionado con la calidad de la democracia es la igualdad política; en tal sentido, la participación representa una oportunidad para identificarla, pues ayuda a identificar la distribución de recursos, habilidades e incentivos para la ciudadanía en la toma de decisiones.

Ahora bien, la calificación de cada elemento solo puede tener tres valores: 0.0, 0.5 y 1.0:

- 0.0 Cuando el elemento no existe ni en el portal web del operador, ni en la plataforma nacional de transparencia del INAI, o cuando los materiales o documentos están muy desactualizados, o se presentan de manera poco clara.
- 0.5 Cuando se observa información parcial, pero se considera poco precisa, está desactualizada o incompleta.
- 1.0 Cuando se considera que lo presentado es útil e informativo para cualquier ciudadano o interesado en conocer del tema y el operador cumple correctamente en aportar la información en la forma y sitio correctos.

El indicador tendrá dirección positiva si se acerca a 1 y negativa si se acerca a 0. Por lo tanto, la operación del OOAyS tendrá mayor transparencia cuanto más cercana sea a 1.

Para tener más elementos de análisis se diseñó una escala de resultados con los intervalos bajo, medio y alto, a saber: 0-0.59 (índice bajo), 0.60-0.79 (índice medio), 0.80-1.0 (índice alto).

Estos intervalos se decidieron con base en que el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) opera con el actual diseño institucional y con las directrices de la LGTAIP desde 2014, y en el caso de la Plataforma Nacional de Transparencia, desde 2017. Fue así que se determinó que los OOAyS en tanto integrantes del SNT debían asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública y en consecuencia debe aspirarse a un resultado alto en transparencia. De esta forma se concluyó que hay un amplio intervalo bajo (0.0-0.59) y se privilegia la agrupación en los intervalos medio (0.60-0.79) y alto (0.8-1.0).

## Selección de la muestra

De acuerdo con el documento del INEGI *Panorama Censal de los Organismos Operadores de Agua en México*, en 2019 se habían contabilizado 2826 de estos organismos, de los cuales 166 están en el sector privado y el resto en el público. Los organismos operadores de agua tuvieron mayor presencia en las zonas urbanas debido a que en estas hay más demanda de agua para uso doméstico y porque se le requiere en la actividad económica.

Al tomar en cuenta lo anterior y con el fin de contar con un criterio de selección, se partió del conocimiento que la literatura ha brindado sobre el tema: en las ciudades grandes, los organismos operadores de agua cuentan con una cobertura amplia del servicio y con una mejor gestión institucional. Con esta premisa se seleccionaron las ciudades capitales de las 32 entidades federativas eligiendo después otras de importancia demográfica en cada estado (tabla 3).

Tabla 3. Ciudades elegidas

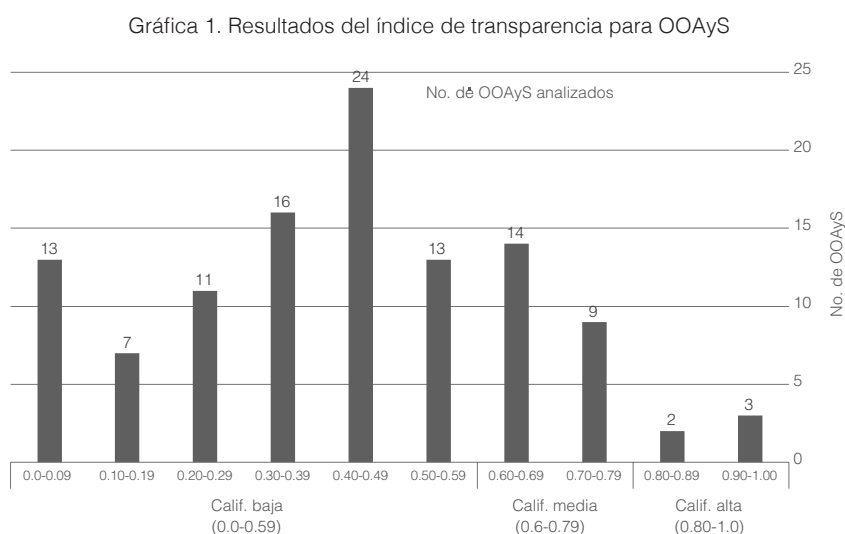
| Entidad federativa  | Ciudad   | Entidad federativa | Ciudad  | Entidad federativa                                      | Ciudad  | Entidad federativa | Ciudad  |
|---------------------|--|--------------------|---|---|---|--------------------|---|
| Aguascalientes      | Calvillo<br>Jesús María<br>Pabellón de Arteaga<br>San Fco. de los Romo                                     |                    | Cd. Nezahualcóyotl<br>Cuautlán Izcalli<br>Ecatepec<br>Naucalpan<br>Tlalnepantla<br>Toluca                                 |   | Ayala<br>Cuautla<br>Cuernavaca<br>Jiutepec<br>Emiliano Zapata<br>Ternixco   | TLaxcala           | Huamantla<br>Tlaxcala<br>Coatzacoalcos<br>Orizaba<br>Veracruz<br>Xalapa                                 |
| Baja California     | Ensenada<br>Mexicali<br>Tecate<br>Tijuana  | Estado de México   | Chimalhuacán<br>Tecámac<br>Ixtapaluca   |   | Bahía de Banderas<br>Compostela<br>San Blas<br>Tecuala<br>Tepic<br>Tuxpan   | Veracruz           | Kanashín<br>Mérida<br>Oxkutzcoab<br>Progreso<br>Valladolid<br>Fresnillo<br>Villa de García<br>Zacatecas |
| Baja California Sur | Cd. Constitución<br>La Paz   |                    | Salamanca<br>Guanajuato<br>León   | Nayarit   |   |                    |   |
| Campeche            | Campeche<br>Cd. del Carmen<br>Champón  |                    | Guanajuato<br>León  |   |   |                    |   |
| Chiapas             | Arriaga<br>Berriozábal<br>Tuxtla Gutiérrez   | Guanajuato         | Irapuato<br>Valle de Santiago<br>San Fco. del Rincón<br>Silao   | Nuevo León<br>Oaxaca                                    | Monterrey<br>Oaxaca   | Zacatecas          |   |
| Chihuahua           | Chihuahua<br>Delicias<br>Juárez  |                    | Acapulco<br>Buenavista de Cuéllar<br>Chilpancingo<br>Taxco  | Puebla  | Puebla<br>Oaxaca  |                    |   |
| Ciudad de México    | Sabinas<br>Acuña<br>Arteaga<br>Matamoros<br>Monclova<br>Piedras Negras<br>Saltillo<br>San Pedro<br>Torreón |                    | Pachuca<br>Chapala<br>Colotlán<br>Degollado<br>Puerto Vallarta<br>Talpa de Allende<br>Z. M. de Guadaluajara<br>Cd. Guzmán | Querétaro<br>Quintana Roo<br>San Luis Potosí<br>Sinaloa | San Pedro Cholula<br>Tehuacán<br>Querétaro<br>Chetumal<br>Cd. Fernández<br>Matehuala<br>San Luis Potosí<br>Cullacán<br>Mazatlán |                    |   |
| Colima              | Colima y Villa de Álvarez<br>Manzanillo  | Hidalgo            | Lázaro Cárdenas   | Tabasco   |   |                    |   |
| Durango             | Durango<br>Gómez Palacios<br>Vicente Guerrero  | Michoacán          | Morelia<br>Uruapan  | Tamaulipas  |   |                    |   |

Fuente: Elaboración propia.

## Resultados del barómetro de transparencia

De acuerdo con la muestra de 112 organismos operadores evaluados con el índice de transparencia, 98 son municipales, 6 estatales, 7 intermunicipales y uno público-privado. Los resultados muestran (gráficas 1, 2, 3) que solo 5 operadores (4.5%) obtienen calificación alta (0.8-1.0) en el índice de transparencia; 23 (20%) calificación media (0.60-0.79), y 84 (75%) calificación baja (0.0-0.59).

En la gráfica 1 se presentan los resultados del barómetro de transparencia agrupando el número de OOAyS con calificación baja, media y alta, en los intervalos correspondientes.



Fuente: Elaboración propia.

Debido al tamaño de la muestra de OOAyS, en la tabla 4 se destacan los cinco con los mejores resultados en la escala de calificación.

Se agruparon los organismos operadores por la cantidad de habitantes de las ciudades a las que proveen los servicios, tomando como base la cifra de las 112 ciudades analizadas según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, así como la clasificación del Sistema Urbano Nacional<sup>2</sup> (tabla 5).

<sup>2</sup> Del Consejo Nacional de Población y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorio y Urbano, 2018.

Tabla 4. OOAYS con mejor índice de transparencia por intervalo de calificación

| <i>Escala de calificación</i> | <i>Ciudad</i>              | <i>Índice de transparencia</i> |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Alta<br>(0.80-1.0)            | Cd. Obregón, Son.          | 0.98                           |
|                               | Chetumal, Q. Roo.          | 0.96                           |
|                               | Z. M. de Guadalajara, Jal. | 0.95                           |
|                               | Guanajuato, Gto.           | 0.86                           |
|                               | León, Gto.                 | 0.83                           |
| Media<br>(0.6-0.79)           | Jesús María, Ags.          | 0.78                           |
|                               | Reynosa, Tams.             | 0.78                           |
|                               | Querétaro, Qro.            | 0.76                           |
|                               | Uruapan, Mich.             | 0.76                           |
|                               | Xalapa, Ver.               | 0.75                           |
| Baja<br>(0.0-0.59)            | Ciudad de México           | 0.59                           |
|                               | Valladolid, Yuc.           | 0.59                           |
|                               | Chilpancingo, Gro.         | 0.57                           |
|                               | Puerto Vallarta, Jal.      | 0.57                           |
|                               | Temixco, Mor.              | 0.56                           |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Grupos de ciudades por número de habitantes

| <i>Intervalo de habitantes</i> | <i>Grupo</i> |
|--------------------------------|--------------|
| 2500 - 14 999                  | A            |
| 15 000 - 49 999                | B            |
| 50 000 - 99 999                | C            |
| 100 000 - 499 999              | D            |
| 500 000 - 999 999              | E            |
| 1 000 000 - 4 999 999          | F            |
| 5 000 000 - más                | G            |

Fuente: Elaboración propia.

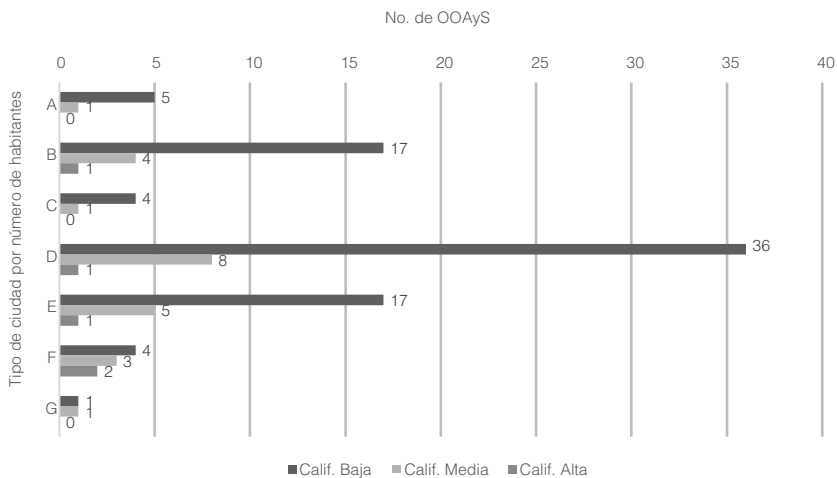
En la gráfica 2 se agrupan los resultados del barómetro de transparencia, de acuerdo a la clasificación antes mencionada, mostrando la distribución de resultados en los intervalos de calificación.

Por su parte, la gráfica 3 ofrece los resultados de los cinco OOAYS que fueron los mejores del índice de transparencia en cada grupo de ciudades.

Se hace notar que conforme se incrementa el número de habitantes en las ciudades analizadas, se reduce la calificación baja del índice de transparencia y aumenta la media, principalmente. Esto se analizó obteniendo el valor relativo de cada categoría de calificación por grupo (tabla 6).

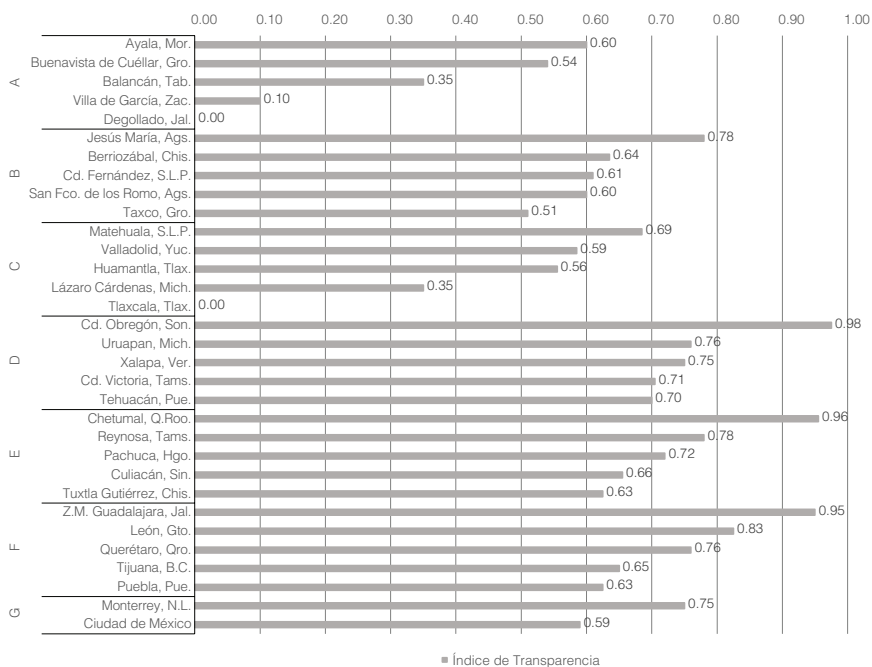


Gráfica 2. Distribución de resultados del índice de transparencia para OOAyS en cada grupo de ciudades



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. OOAyS con mejores resultados de índice de transparencia en cada grupo de ciudades



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Distribución en valor absoluto y relativo del número de OOAyS por tamaño de ciudad y calificación

| Grupo | No. de OOAyS |              |             | Total de OOAyS por grupo | Porcentaje de OOAyS |                  |                 | Total de OOAyS por grupo (%) |
|-------|--------------|--------------|-------------|--------------------------|---------------------|------------------|-----------------|------------------------------|
|       | Calif. baja  | Calif. media | Calif. alta |                          | Calif. baja (%)     | Calif. media (%) | Calif. alta (%) |                              |
| A     | 5.00         | 1.00         | -           | 6.00                     | 83.3                | 16.7             | 0.0             | 100                          |
| B     | 17.00        | 4.00         | 1.00        | 22.00                    | 77.3                | 18.2             | 4.5             | 100                          |
| C     | 4.00         | 1.00         | -           | 5.00                     | 80.0                | 20.0             | 0.0             | 100                          |
| D     | 36.00        | 8.00         | 1.00        | 45.00                    | 80.0                | 17.8             | 2.2             | 100                          |
| E     | 17.00        | 5.00         | 1.00        | 23.00                    | 73.9                | 21.7             | 4.3             | 100                          |
| F     | 4.00         | 3.00         | 2.00        | 9.00                     | 44.4                | 33.3             | 22.2            | 100                          |
| G     | 1.00         | 1.00         | -           | 2.00                     | 50.0                | 50.0             | 0.0             | 100                          |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados expuestos en la tabla 6 permiten demostrar que, pese a la expedición de un marco normativo a nivel nacional y estatal sobre el acceso a la información y transparencia, y la creación del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la transparencia es nominal y no efectiva, pues en cada grupo los OOAyS con calificación baja representan más de 60%, a excepción del grupo G.

En términos generales, el 75% de los OOAyS reprobaban en transparencia, lo que afecta la calidad de la democracia hídrica, pues en términos del cumplimiento de igualdad política, la población no cuenta con la información necesaria que garantice una participación efectiva para la toma de decisiones ni para monitorear la eficacia y eficiencia del OOAyS que le brinda el servicio, y aunque existe una LGTAIP en la materia hay un control de cumplimiento de la calidad de la información que publican.

Por otro lado, a pesar de que en este texto no hemos abundado en los temas con menor cumplimiento, encontramos que, aunque los organismos operadores están obligados a transparentar la información sobre su quehacer y resultados, acentúan la asimetría de información entre ellos y la población al decidir cómo se informa (contenido, formato) y cuánto de ellos deciden reportar a los ciudadanos, es decir, limitan la información o simulan un cumplimiento de rendición de cuentas.

Finalmente, es posible argumentar algunos factores que pueden incidir en la falta de transparencia:

- La falta de transparencia y cumplimiento legal se debe a una laxitud por parte del Sistema Nacional de Transparencia encabezado por el INAI y los órganos garantes estatales, como entidades reguladoras encargadas de vigilar de forma efectiva que los sujetos obligados cumplan en calidad de información con lo señalado en la LGTAIP.

- Los OOAyS pueden presentar insuficiencias en la capacitación sobre la aplicación de la LGTAIP.
- Los OOAyS no son proactivos en la promoción de la transparencia ante los usuarios directos de los servicios que ofrecen.
- Los usuarios de los OOAyS no están interesados en conocer el quehacer de quienes les prestan los servicios de agua y saneamiento y, por tanto, esto se transforma en una falta de exigencia por parte del ciudadano.

## Algunas consideraciones finales

Este trabajo forma parte de una primera etapa de análisis del amplio conjunto de OOAyS en México, en el que se han considerado solamente 16 de 48 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP. Sin embargo, destacamos cinco aspectos de nuestros resultados:

- 1) Los OOAyS presentan bajo interés por cumplir con sus obligaciones de transparencia, pues apenas el 4.5% de la muestra analizada tiene calificación alta en el barómetro de transparencia; de modo que aunque las 16 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP son una obligación jurídica, la sociedad recibe una transparencia parcial u opacidad en la gestión y operación de dichos organismos.
- 2) Si bien la mayoría de los organismos estudiados presenta información en sus portales de transparencia buscando cumplir así con estas, no toda es de calidad y mucha está incompleta o desactualizada, o es insuficiente, por lo que hay una simulación de cumplimiento. Por ejemplo, varios OOAyS reportan actas y minutas de los comités de transparencia, pero solo dan a conocer las órdenes del día y no las minutas o los acuerdos.
- 3) Otro punto es que, en el indicador de participación, los organismos operadores reportan principalmente pláticas o exposiciones y solo uno reporta la creación de un comité ciudadano de tarifas de agua. Es posible decir entonces que no existe una verdadera incorporación de la participación pública en las decisiones relacionadas con los servicios de agua y saneamiento.
- 4) La mayoría de los organismos no cuenta con evaluaciones a sus programas, e incluso se encontró afirmaciones de que eso correspondía a otras áreas y cuando se buscó en “las otras áreas” no se había asignado presupuesto para evaluaciones. Es así que en la mayoría de los casos no hay un seguimiento de los programas.
- 5) Todos los organismos cumplen con información relacionada con servicios y trámites, incluso algunos los tienen en sus páginas electrónicas con acceso directo.

La transparencia desempeña un papel fundamental en la construcción de un gobierno democrático, ya que permite el control del poder público, lo cual se efectúa a través de la vigilancia ciudadana y la fiscalización de las acciones; la transparencia asegura la confianza de la ciudadanía. Y la confianza facilita la coordinación y cooperación entre ciudadanos y gobierno; conocer a dónde se destina lo recaudado es fundamental. Por ello resulta importante fortalecer la información pública que se pone a disposición de la ciudadanía mediante las páginas electrónicas de transparencia. Aunado a ello, es fundamental incorporar estrategias de máxima publicidad, lo cual implica facilitar y hacer accesible la información, es decir, divulgarla con un lenguaje claro y accesible.

La participación pública se tiene que ver reflejada en la consolidación de una política hídrica sobre la creación de espacios de participación para la formulación y construcción de políticas y toma de decisiones en materia de agua y saneamiento. Medir la transparencia permite a la sociedad contar con herramientas para su mayor compromiso y ejercer control social sobre la gestión del agua.

La prestación de los servicios de agua y saneamiento requieren de la transparencia y rendición de cuentas no solo para cumplir con el correspondiente marco normativo, sino porque también facilitan la comunicación con la ciudadanía. De nuestro análisis se desprende que algunos de los principales desafíos son el seguimiento y evaluación de programas y presupuesto ejercido, y hallar estrategias para incorporar a la población en la toma de decisiones.

## Referencias

- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera, A. (2006). *Transparencia y democracia, claves para un concierto*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Buenfil, M., & Hansen, P. (2019). Evaluación con indicadores de gestión prioritarios. *Revista H2O Gestión del Agua*, (23), 22-27. [https://issuu.com/helios\\_comunicacion/docs/h2o-23\\_](https://issuu.com/helios_comunicacion/docs/h2o-23_). Ciudad de México: Helios Comunicación.
- Briseño, H., & Sánchez, A. (2018). Descentralización, consolidación y crisis de la gestión urbana del agua en México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 9(4), 25-47. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2018-04-02>
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. Jesús Funes & R. Adell (Eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). UNED.

- Cejudo Ramírez, G. M., & Ramírez, D. L. (2023, 27 de diciembre). El Sistema Nacional de Transparencia y sus instrumentos. *México Transparente*, (7), 49-52. <https://snt.org.mx/wp-content/uploads/formado-Mexico-transparente-no.7-septiembre-2023.pdf>
- Cerda, Y. (2014). *La eficiencia de los organismos operadores de agua y sus relaciones con los factores económicos, sociodemográficos y ambientales en México, durante el periodo de 2003-2012: un análisis exploratorio*. Tesis de Maestría en Población y Desarrollo, Flasco México, México.
- Consejo Nacional de Población & Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Ciudad de México: Conapo/Sedatu.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), 67-90. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620404>
- Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2019). *Corrupción en el Sector Agua. ¿Quién es el responsable de la crisis?* <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Corrupcio%CC%81n-en-el-sector-agua-quie%CC%81n-es-responsable-de-la-crisis.pdf>
- Flores, J. (2008). *Las políticas de reforzamiento del pago y su impacto en la provisión de servicios de dos organismos operadores de agua en el norte de México*. Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2006730/>
- Domínguez, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública*, 19(2), 311-350. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&tlng=es)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Panorama censal de los organismos operadores de agua en México*. Aguascalientes, Ags., México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2014). *Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua potable y saneamiento en México*. México: IMCO.
- Jiménez, R. J. (2020). Municipio y transparencia: elementos para construir con la ciudadanía. En Varios, *El poder social de la transparencia en la voz de la sociedad civil. Acceso a la justicia, integración, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad* (pp. 23-37). México: INAI.
- Loera, E., & Salazar, A. (2017a). Capacidades institucionales y desempeño de los organismos operadores de agua en Hermosillo, Sonora, y Mexicali, Baja California. *Región y Sociedad*, 29(spe5), 37-74.

- Loera Burnes, E., & Salazar Adams, A. (2017b). Gestión de recursos humanos en organismos de agua de Hermosillo y Mexicali. *Estudios Fronterizos*, 18(36), 25-53. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.36.a02>
- López, S., & Arellano, D. (2006). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: INAI/CIDE.
- Lutz Ley, A. N., & Salazar, A. (2011). Evolución y perfiles de eficiencia de los organismos operadores de agua potable en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(3), 563-599. <https://doi.org/10.24201/edu.v26i3.1375>
- Pineda, N. (2008). Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México. D. Soares, S. Vargas, M. R. Nuño (Eds.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas* (pp. 121-150). Jiutepec, Morelos, México: IMTA/UdeG.
- Pineda, N., & Briseño, H. (2012). ¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos. *Región y Sociedad*, 24(spe3), 181-212.
- Salazar, A. (2016). *Fugas de agua y dinero: factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*. México: El Colegio de Sonora.
- Salazar, A., & Lutz, A. (2015). Factores asociados al desempeño en organismos operadores de agua potable en México. *Región y Sociedad*, 27(62), 5-26. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252015000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000100001&lng=es&tlng=es)
- Íñiguez Sepúlveda, C. D., & Caballero Fernández, R. (2013). Valoración de la gestión de organismos operadores de los servicios públicos del agua en ciudades de México. Aplicando análisis multicriterio. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5757>
- Tagle-Zamora, D., & Caldera-Ortega, A. R. (2021). Corporatización de tipo neoliberal en la gestión del agua en México. Lecciones de León, Guanajuato. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 12(2), 207-271. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2021-02-05>

# Las respuestas de las comunidades indígenas frente a la explotación del litio en la Puna argentina

## The responses of indigenous communities to the exploitation of lithium in the Argentine Puna

**Deborah Pragier\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-004-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-004-2024)

Recibido: 12 de septiembre de 2022

Aceptado: 3 de abril de 2024

### Resumen

Este artículo se pregunta por qué comunidades similares del norte argentino responden de manera distinta a proyectos de explotación de litio en sus territorios. El argumento sostiene que las respuestas de aceptación o rechazo dependen de si el encuadre de estas comunidades ante el proyecto minero es compensatorio o autonomista, lo que se inscribe en procesos comunitarios de reivindicación indígena tempranos o tardíos. El estudio se llevó a cabo entre 2009 y 2019 en las comunidades de Salinas Grandes y de Olaroz en la Puna argentina. La estrategia metodológica combina el análisis en profundidad de cada caso y su posterior comparación. En tanto que el ejercicio de inferencia causal utiliza técnicas de rastreo del proceso.

*Palabras clave:* litio, comunidades indígenas, derecho indígena, minería.

### Abstract

This article asks why similar communities in northern Argentina respond differently to lithium exploitation projects in their territories. The general argument states that the different frames that the communities build, trigger demands of recognition or redistribution, and generate processes that produce divergent responses. Also, these frameworks are part of community processes of indigenous claims. The difference in the community processes of indigenous vindication early and late contribute to the construction of different frames: compensatory and autonomist. The study focuses on the communities of Salinas Grandes and Olaroz in the Argentine Puna, between 2009 and 2019. The methodological strategy combines within-case analysis and subsequent cross-case analysis. For the causal inference exercise, process tracing techniques are used.

*Keywords:* lithium, indigenous communities, indigenous law, mining.

---

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Integrante del Área de Ambiente y Política de la EPyG en la misma universidad | [Dpragier@unsam.edu.ar](mailto:Dpragier@unsam.edu.ar) | <http://orcid.org/0000-0001-7500-3546>

## Introducción<sup>1</sup>

**E**n Argentina, a partir de la década de 1990, coinciden dos situaciones. Por un lado, se generan políticas que impulsan las actividades extractivas debido al incremento de la demanda y la valorización en el mercado global de las materias primas (Kosacoff & Campanario, 2007). Por otro, suceden cambios en el marco jurídico que proponen una mayor protección ambiental, junto al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Estos cambios desencadenados por discusiones y desarrollos legales a nivel internacional generan una tensión entre el marco normativo protector de los derechos ambientales e indígenas<sup>2</sup> y el avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales.

En este contexto, a partir de 2009 empresas mineras transnacionales comenzaron gestiones para la instalación de proyectos extractivos de litio en territorios ancestralmente habitados por comunidades kollas y atacamas en el salar de Olaroz (Jujuy) y en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (Jujuy y Salta). Si bien los dos conjuntos de comunidades son muy cercanos entre sí (mapa 1) y presentan tradiciones culturales e institucionales similares, los procesos desencadenados resultaron en respuestas divergentes frente a la instalación de los proyectos.

Por un lado, las diez comunidades de influencia del proyecto Sales de Jujuy —en adelante Susques— dieron su aprobación para la exploración a la empresa South American Salars-Orocobre a partir del año 2009 y, luego, con la creación de Sales de Jujuy (2010), la empresa comenzó a extraer y exportar litio en diciembre de 2014. De esta manera, la empresa Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permitió funcionar e integrar de manera marginal a las comunidades de Susques en sus operaciones otorgando créditos para la compra de camiones, para la instalación de comedores y lavaderos para los empleados de la empresa, entre otras cosas. En contraste, en la cuenca de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, las 33 comunidades que habitan el territorio —en adelante Salinas Grandes— se opusieron desde el inicio (2009) al ingreso de la empresa exploradora South American Salars-Orocobre y reclamaron la implementación de una consulta previa mediante un mecanismo institucional elaborado por los propios comuneros.

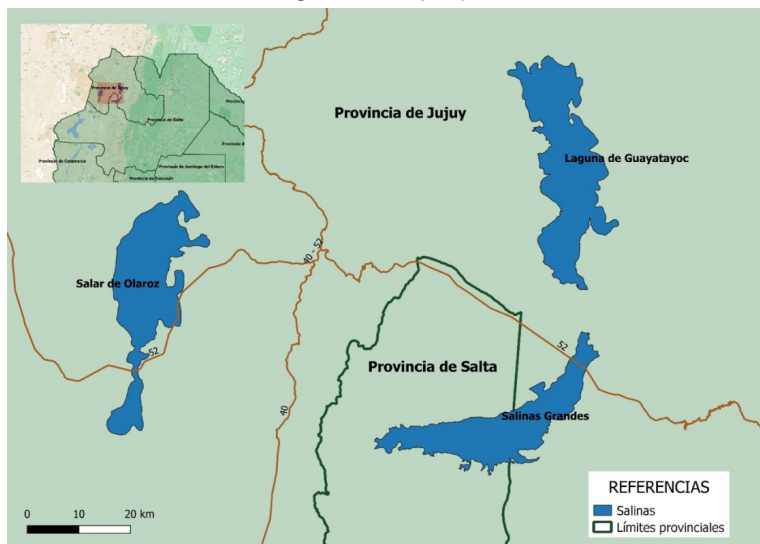
---

<sup>1</sup> Este artículo es producto de la investigación de mi tesis doctoral, agradezco los comentarios de los integrantes del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

<sup>2</sup> Los principales instrumentos del derecho indígena en Argentina son: el Art. 75 de la Constitución de 1994, reformas constitucionales provinciales, la Ley 24.071 que adopta el Convenio 169 de la OIT, la Ley 24.544 que constituye el fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y del Caribe, y la Ley 23.302 de 1985 que reconoce la personería jurídica de las comunidades indígenas radicadas en el país y crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.



Mapa 1. La Puna, con Salta y Jujuy: salar de Olaroz, Cauchari y Salinas Grandes - Laguna de Guayatayoc



Fuente: Elaborado por Ana Stevanato con base en información del Instituto Geográfico Nacional Argentino.

Se aprecia una serie de similitudes que permiten el análisis comparado de las comunidades implicadas en ambos casos. En primer lugar, comparten tradiciones culturales (repertorio cultural) y estrategias de reproducción similares. Históricamente, estas comunidades se organizaron en torno al pastoreo practicando la trashumancia estacional, y también predominaron entre ellas formas de organización del trabajo basadas en las relaciones familiares y comunales (García Moritán & Cruz, 2012; Lazzari & Hirsch, 2016). Actualmente, las actividades antes mencionadas se complementan con estrategias insertas en la economía capitalista, tales como la venta ocasional de mano de obra, actividades no agropecuarias y “ayuda social” provista por organizaciones públicas y privadas a través de programas sociales (Schiaffini, 2014). En segundo lugar, estas comunidades poseen instituciones políticas muy semejantes, como el Concejo Comunitario, el Concejo de Ancianos y la Asamblea (García Moritán & Cruz, 2012). Finalmente, en ambos casos existían proyectos extracomunitarios con anterioridad a los estudiados —de explotación de recursos naturales o de infraestructura de gran envergadura— que no habían generado resistencias sociales destacables.

Frente a este escenario, surge la inquietud de investigación: ¿por qué comunidades de pueblos indígenas que se encuentran a pocos kilómetros entre sí, que comparten tradiciones culturales y contextos institucionales análogos,

responden de manera opuesta ante los proyectos de explotación de litio? En este trabajo argumento que las respuestas de aceptación o rechazo de las comunidades dependen, en principio, de los encuadres (compensatorio y autonomista) que construyen ante los proyectos mineros. Cuando las ideas que prevalecen son las de integración, el encuadre es compensatorio y la respuesta probable será la aceptación. En cambio, cuando prevalecen ideas de autonomía, el encuadre es autonomista y la respuesta probable será de rechazo. A su vez, estos encuadres dependen de los procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI), de los cuales identifiqué los tempranos y los tardíos. Esta denominación remite a la temporalidad en que estos procesos se dieron en el marco general de la llamada “emergencia indígena” (Pragier, 2021).

El trabajo de campo para esta investigación se realizó entre 2016 y 2019, valiéndose de una variedad de fuentes de evidencia: 81 entrevistas en profundidad, observación directa, entrevistas informales (Patton, 2002) y análisis sistemático de documentos, normativa y prensa gráfica. La observación directa incluyó asambleas comunitarias, reuniones convocadas por las empresas, conversaciones entre miembros de las comunidades y eventos propios de la vida comunitaria.

Este estudio es relevante por varios motivos. En primer lugar, la literatura que trabaja las respuestas de las comunidades locales frente a la explotación de recursos naturales suele analizar por separado las respuestas de rechazo y las de aceptación. Adicionalmente, cuando el rechazo deriva en situaciones de conflicto, la literatura resulta más contundente respecto a aquella en la que las comunidades aceptan la instalación de las empresas. En este sentido, Göbel (2013) investiga la minería transnacional y las desigualdades socioecológicas en el norte argentino, mientras que Argento, Puente y Slipak (Puente & Argento 2015; Argento *et al.*, 2017) abordan los conflictos territoriales y la construcción identitaria en los salares de la misma región. Otros entienden, desde una perspectiva crítica sobre el “desarrollo”, la resistencia de Salinas Grandes como parte de un proyecto de transformación socioecológica más amplio (Dorn & Huber, 2020; Dorn, 2021). Esta investigación permite comprender las estrategias de las comunidades que se opusieron a la instalación de la minería de litio. Puente & Argento (2015) subrayan, por un lado, la influencia de la prelatura de Humahuaca como figura fundamental en el fortalecimiento organizacional que luego posibilitó las acciones de rechazo y, por el otro, el rol determinante del asesoramiento de abogados, dado que la articulación de estos profesionales con las demandas de la comunidad habría contribuido a la elaboración de una estrategia jurídica sólida. A partir de estos aportes, análisis sistemático en perspectiva comparada de ambas respuestas —aceptación y rechazo— fortalece la contundencia explicativa del argumento sostenido en este trabajo, dando la pauta para el análisis de otros casos con características similares.

En segundo lugar, este trabajo se enmarca en una discusión presente en la agenda pública sobre las energías renovables y el lugar del litio como recurso estratégico. El litio se extrae actualmente de dos fuentes: salmueras y rocas duras. Entre el 70 y 80% de las reservas mundiales de litio se encuentran en salares altoandinos del noroeste de la Argentina, sudoeste de Bolivia y norte de Chile (Calvo, 2019; Fornillo, 2019; Nacif & Lacabana, 2015). La valorización de este mineral en el mercado internacional implica incorporar los salares estudiados a una red global de empresas extractivas,<sup>3</sup> lo que genera transformaciones en territorios que hasta hace poco tiempo eran considerados marginales. Concretamente, si bien el litio se visualiza como una posibilidad de dirigirnos hacia “energías limpias”<sup>4</sup> que contribuiría al proceso de descarbonización energética, en relación particularmente con la producción de recursos fósiles, la explotación del litio transforma los territorios, y muchas veces pone en tensión los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y las formas en que estas se vinculan con el ambiente.

En tercer lugar, el concepto de PCRI permite comprender las decisiones tomadas por las comunidades en el marco de las ideas que circulan en un momento determinado (el contexto), y así dar cuenta de la importancia de entender el proceso histórico mayor en el que se inscriben los acontecimientos. Este estudio busca contribuir a las discusiones en torno a la importancia de analizar los fenómenos como procesos que acontecen a través del tiempo, y los efectos de la interacción entre los diferentes actores (Estado, empresas, comunidades, organizaciones), entre sí y en su relación con las instituciones del Estado (Falleti & Lynch, 2009), en las explicaciones sobre el cómo los individuos encuadran los fenómenos.

El artículo se compone de esta introducción, a la que sigue una segunda sección en la que presento el esquema conceptual del argumento planteado; luego, en dos secciones más se analizan los casos en estudio. Por último se ofrecen las conclusiones del trabajo.

## Encuadres, demandas y procesos comunitarios de reivindicación indígena (PCRI)

El concepto de *encuadre* —en tanto interpretaciones producidas en la interacción e insertas en procesos organizativos y sociales (Goffman, 2006; Shmueli *et al.*, 2006; Verloo, 2005)— permite analizar la interpretación que construyen las comunidades respecto de los proyectos mineros, al tiempo que los PCRI

---

<sup>3</sup> Las empresas o industrias extractivas son aquellas que se dedican a extraer y explotar los recursos del subsuelo: minerales, gas y petróleo.

<sup>4</sup> El litio es el medio para lograr almacenamiento de energías basadas en fuentes renovables y limpias.

constituyen el punto de partida para el análisis contextual e histórico de los encuadres, demandas y respuestas.

La aceptación o el rechazo de las comunidades frente a la instalación de proyectos mineros es fruto de la construcción de encuadres diferenciados: compensatorio y autonomista. La diferencia entre ambos radica, fundamentalmente, en la percepción de las comunidades de ser o no “autoras de sus propias leyes”. Un encuadre compensatorio no cuestiona las instituciones ni los equilibrios de poderes existentes, la “heteronomía”, en términos de Castoriadis (1997). Mientras que uno autonomista implica una disputa de poder y de sentidos por la definición de la ley, y por la posibilidad de construir normas y formas de organización propias y recuperar así la capacidad instituyente de la comunidad (Castoriadis, 1997).

El encuadre compensatorio conlleva una demanda de retribución, mientras que el autonomista implica una de reconocimiento.<sup>5</sup> Cada demanda involucra un curso de acción específico para expresarla y satisfacerla. En la primera, se despliega la negociación, y en ella las comunidades se proveen de información para tratar con las empresas en las mejores condiciones posibles. En la segunda, se despliega la confrontación mediante estrategias de judicialización, intervenciones directas y protestas. En el encuadre compensatorio, la estrategia de la empresa será importante para que se produzca la aceptación del proyecto, ya que la demanda de retribución está dirigida a ella.

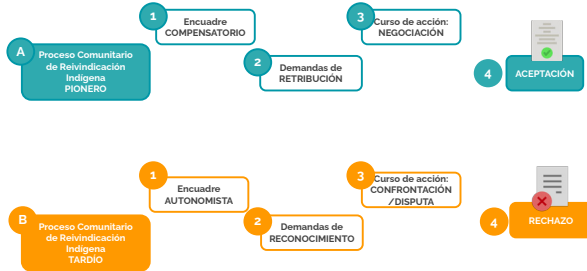
En los casos estudiados, el concepto de PCRI permite extender el rango de observación del fenómeno “hacia atrás” para comprender la génesis del encuadre. Los PCRI son el proceso mediante el cual las comunidades construyen y demandan sus derechos en interacción con actores estatales, sociales y organizaciones multilaterales en el marco global de la “emergencia de la cuestión indígena” (Bengoa, 2000). El tipo de PCRI de cada comunidad está vinculado a un momento en el tiempo y captura una determinada etapa de las discusiones sobre los derechos indígenas a nivel nacional e internacional. Así, el devenir de la cuestión indígena explica las ideas que circulan en las comunidades, que luego serán la base para comprender el encuadre de cada comunidad frente a los proyectos extractivos. El argumento planteado propone una secuencia de eventos ordenada, inscrita en

---

<sup>5</sup> Me baso aquí en la distinción que realiza Fraser (2000) entre demandas de redistribución y de reconocimiento. Ella sostiene que las reivindicaciones de justicia social se dividen en: 1) redistributivas, que pretenden una distribución más justa de los recursos y la riqueza y apuntan a desarticular desventajas económicas, y 2) de reconocimiento, cuyo objetivo es buscar la aceptación de la diferencia y la transformación de los patrones sociales de interpretación que causan el irrespeto cultural. Tomo de Fraser las demandas de reconocimiento, pero identifiqué el otro tipo de demandas como *retributivas*, en tanto lo central no es la exigencia de justicia en la distribución de los recursos, sino una compensación económica entendida como *retribución* frente a la explotación de recursos.

contextos temporales y espaciales. Estos contextos aportan ideas y significados que moldean los efectos causales (Falleti & Mahoney, 2016).

Diagrama 1. Argumento



Fuente: Elaboración propia.

## La aceptación del proyecto minero



1) Hunacar, 2) Olaroz Chico, 3) Explotación de Sales de Jujuy, 4) Sede Sales de Jujuy en Susques.  
Fotografías: Tomadas por Deborah Pragier durante el trabajo de campo.

El salar de Olaroz se ubica en el departamento de Susques, al suroeste de la provincia de Jujuy. La región es una extensa meseta de altura que se encuentra a 3900 msnm. El departamento cuenta con 3000 habitantes, descendientes de pueblos indígenas.

El proceso de reivindicación de derechos en Susques se inscribe en los litigios iniciáticos fundacionales de la causa indígena en Jujuy a principios de la década de 1980. Entonces, un puñado de dirigentes comenzaron a participar de las demandas por los derechos de las comunidades indígenas; la primera parada de esta lucha fue la Ley 23.302 de 1985. Luego, estas luchas posibilitaron la introducción del art. 75 en la Constitución de 1994. En este marco, los dirigentes comunales, junto con activistas de organizaciones como la prelatura de Humahuaca,<sup>6</sup> Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE),<sup>7</sup> Warmi,<sup>8</sup> el Concejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ), el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), agencias e instituciones estatales y técnicos,<sup>9</sup> fueron conformando un espacio dinámico de discusiones que se ramificó y que fortaleció las reivindicaciones indígenas ligadas al territorio.

En 1996, a partir de la reforma constitucional, se firmó un convenio entre el Estado nacional —a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)— y la provincia de Jujuy para la regularización de los títulos de propiedad de las tierras indígenas. En cumplimiento con este convenio, en 1997 se creó el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ), el primero en su tipo para la provincia, destinado a la población indígena. Sin embargo, a pesar del impulso que pareció tomar, no se registró ningún avance a lo largo de varios años por problemas de diseño del programa. Los dirigentes indígenas, entre quienes se encontraban los de Susques, identificaron los principales problemas para la aplicación de la ley

---

<sup>6</sup> Creada en 1969, es la sede episcopal de la diócesis jujeña de la Prelatura Claretianos del Sur. Funciona como una congregación paralela al obispado dependiente del Estado y recibe sustento económico de España, además del aporte de organizaciones no gubernamentales. La prelatura comprende varios departamentos de la provincia de Jujuy, y la parte occidental de los departamentos de Iruya y Santa Victoria, en Salta.

<sup>7</sup> Es una fundación creada en 1983 y dependiente de la Prelatura de Humahuaca, que se propone desarrollar tareas de promoción en las comunidades.

<sup>8</sup> Es una ONG conformada por un grupo de mujeres kollas de Abra Pampa, en la Puna jujeña, que busca soluciones a la problemática del desempleo en la región. La referente de esta organización es Rosario Quispe, protagonista en la década de 1990 de la lucha contra la contaminación por plomo de los residuos que la ex fundidora Metal Huasi había dejado en Abra Pampa.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el INAI, el programa de agentes sanitarios indígenas y diversos programas del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) para pequeños productores.

y trabajaron en su modificación. En 2003 dicha modificación fue aprobada, constituyéndose en el puntapié inicial para comenzar con el trabajo de regularización de los títulos de la tierra.

Al tiempo que demandaban el derecho a la propiedad de la tierra, las comunidades de Susques habían comenzado un camino de recuperación y construcción identitaria. En este marco, en 2001 confluyeron en una asamblea en Huancar para proclamarse pertenecientes al pueblo atacama. Este camino de autoidentificación planteaba una demanda clara de visibilización y discutía con los discursos dominantes de la “homogeneidad cultural” de la nación argentina. De esta manera, el departamento de Susques se convirtió en escenario de dos procesos sinérgicos: uno de autoidentificación indígena que planteaba diferenciarse del colectivo kolla,<sup>10</sup> y otro de organización y lucha por la tierra.

Las comunidades del pueblo atacama del departamento de Susques fueron las primeras en completar los trámites requeridos para la regularización de títulos. En 2004, tras largas discusiones, se entregaron los tres primeros a Huancar, Pastos Chicos y Puesto Sey. De 2004 a 2006 no se produjeron más entregas de títulos, pero el 2 de mayo de ese último año el Tribunal Contencioso Administrativo sentenció a favor de esos reclamos. En el dictamen ordenó al gobierno provincial cumplir con los derechos indígenas sancionados por la Constitución nacional y exigió la entrega de más títulos comunitarios. Este fallo fue recusado por las autoridades gubernamentales, cuyo planteo de inconstitucionalidad resultó ser el impulso inicial para la organización de la movilización indígena del 7 de agosto de 2006 denominada “el segundo Malón de la Paz”.<sup>11</sup> A partir de esta protesta se produjo una histórica reunión entre el gobernador Eduardo Fellner (1998-2007, 2011-2015), su gabinete y dirigentes de las comunidades. De aquella reunión emergieron dos acuerdos: el gobernador se comprometió a dejar sin efecto el planteo de inconstitucionalidad y en 15 meses se deberían restituir todos los títulos comunitarios de la provincia.

En los meses siguientes no se logró regularizar la titulación en todas las comunidades. Sin embargo, para 2009 fueron entregados los títulos de las comunidades del pueblo atacama del departamento de Susques. Varios dirigentes indígenas de esta localidad fueron mencionados en las entrevistas como actores centrales en la construcción de las demandas por las tierras en Jujuy. Algunos contaban con una trayectoria de trabajo en la administración pública provincial, lo que permitió aunar experiencias y vínculos en el Estado con la causa indígena. Asimismo, se

---

<sup>10</sup> La expresión “kolla” designa a los habitantes puneños, a algunos quebraderos y vallistos, y en general a toda la población de origen quechua o aymara residente en Argentina (García Moritán & Cruz, 2012).

<sup>11</sup> Esta movilización se propuso recuperar el espíritu del Malón de la Paz de 1941. En esta oportunidad se resolvió marchar desde la quebrada de Humahuaca hasta la localidad de Purmamarca, 60 km al norte de Jujuy capital, donde se constituyó una asamblea comunitaria soberana para deliberar sobre los pasos a seguir.

sumaban las relaciones entabladas con abogados indígenas que eran referentes fundacionales de la causa indígena en Jujuy. En palabras de una informante:

Ellas [las comunidades de Susques] llevaron un proceso único autónomo, que iba R y otros dirigentazos, y ya habían hecho sus comunidades [...] imagínate que estos [las comunidades de Salinas Grandes] se estaban enterando de lo que es el derecho y ellos [las comunidades de Susques] ya tenían las personerías jurídicas, entonces ellos llevaron a mil las mensuras y lograron tener listos los relevamientos para estar primeros en la lista de entregas de las tierras (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, agosto de 2018).

Así, para las comunidades de Susques, la obtención de los títulos fue parte de una larga cadena de aprendizajes e implicó un avance importante frente a la histórica relación de estas comunidades con el Estado y la sociedad. Es decir, la obtención de los títulos devino una batalla ganada en una historia de otras pérdidas. En el recorrido realizado, la titulación de la tierra se visualizaba como la demanda máxima, nacida de la Ley 23.302 de 1985, por la cual habían luchado. La concreción de esta demanda generó que las comunidades atacamas se visualizaran más fuertes y más “respetadas”, capaces de ejercer por fin su propia voz.

El contacto con la empresa y la exploración:<sup>12</sup> la construcción del encuadre compensatorio y la respuesta de aceptación

Desde fines de 2009 y durante 2010, integrantes de las comunidades recibieron a representantes de la South American Salars S. A. para conversar sobre posibles proyectos de litio en el salar de Olaroz. Inicialmente, antes de la presentación oficial del proyecto, se produjeron reuniones informales y conversaciones en las que la empresa se dio a conocer a las comunidades y, ante la eventual explotación de litio, sus miembros analizaron posibilidades y construyeron un encuadre del problema.

Los integrantes de estas comunidades entendían que históricamente los proyectos en el territorio no habían dejado beneficios claros para ellas. Sin embargo, los cambios de los últimos años, con el corolario de la obtención de los títulos de propiedad de la tierra, cambiaban el escenario y habilitaban a negociar beneficios ante la explotación. Así fue manifestado por Roxana Calpanchay en representación de las comunidades de Puesto Sey, Pastos Chicos, Huancar, Ca-

---

<sup>12</sup> En la etapa de exploración se define la posibilidad del emprendimiento, ya sea por el tipo de material que se encuentra o por la relación que se establece con las comunidades y la posibilidad de lograr la licencia social.



tua y Olaroz Chico, en la audiencia realizada en la Corte Suprema de Justicia en la causa presentada por las comunidades de Salinas Grandes:

Hoy con el auge del litio nosotros vemos una posibilidad, pero esta posibilidad ha sido dada gracias a que en el año 2004 se nos han entregado los títulos de tierras comunitarias a todas las comunidades que antes he mencionado (Comunidad Aborigen Santuario Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/amparo, 2012).

Creados los vínculos con las comunidades, la empresa comenzó a dar los pasos necesarios para la aprobación de la exploración ante la Secretaría de Minería de la provincia, al tiempo que desplegaba su estrategia en pos de conseguir la licencia social. Por un lado, según la normativa, se requería la realización de reuniones en las que se comunicaría el proyecto de explotación de litio a las comunidades indígenas. Por otro, la licencia social<sup>13</sup> es parte de los requisitos informales de las empresas para operar. Así, las reuniones convocadas por la empresa servían tanto para cumplir los requerimientos legales como para comenzar el proceso de obtención de la licencia social.

Frente a estas reuniones, algunos miembros de la comunidad se propusieron sopesar costos y beneficios. Para informarse, recurrieron al conocimiento técnico. En consecuencia, este encuadre trajo asociado una búsqueda de conocimiento experto. Las comunidades pidieron al Estado información que les permitiera tomar decisiones. Ante ello, integrantes del área de minería provincial se acercaron, conjuntamente con la empresa, para explicar las características de las técnicas de explotación de litio.

Para los miembros de las comunidades, la instalación era posible si se determinaba que el impacto en la tierra y los salares iba a ser bajo o inexistente. Los técnicos del Estado y los representantes de las empresas testificaron que la extracción de litio era segura para las comunidades y sus formas de vida. Los comuneros fueron aceptando mayormente estos argumentos técnicos y, en algunos casos, construyendo con los expertos lazos de confianza que se mantienen hasta la actualidad. A partir de allí, el eje de la negociación se trasladó a cómo compensar por la extracción a las comunidades de influencia del proyecto. El encuadre compensatorio se centró en el resarcimiento económico producto de la explotación, sin cuestionar las instituciones ni los equilibrios de poder existentes.

---

<sup>13</sup> Este concepto nace por una iniciativa de Naciones Unidas en 2004. Refiere a que no alcanza con la legitimidad legal para que se desarrolle una actividad, sino que se requiere la legitimidad social. Para obtener la licencia social, la empresa y sus actividades deben cumplir con las expectativas de las comunidades locales. Así definida, la licencia social es dinámica y se extiende a todo el proceso de exploración y explotación de una empresa en un territorio específico (Joyce & Thomson, 2000).

Este encuadre compensatorio implicó una demanda de retribución dirigida a la empresa y, en menor medida, una demanda de información dirigida al Estado. La demanda se centró en la cantidad de empleos directos e indirectos que la empresa podía ofrecer a la comunidad, la posibilidad de capacitación y diversos proyectos de desarrollo comunitario. Como parte del proceso de negociación, se desplegaron acciones ligadas a la “ayuda comunitaria”: transporte para áreas de salud y colaboración en proyectos de educación. De esta manera, primó el acuerdo para explotar el mineral, lo que generó nuevos liderazgos y discursos en los que se apelaba a las ideas de desarrollo típicamente occidentales.

La demanda de retribución fue aceptada por la empresa, lo que constituyó la clave para la aceptación. El encuadre compensatorio hizo sinergia con el proyecto de explotación, ya que supuso que las comunidades hablaran el idioma del “desarrollo”. Un empleado de la empresa manifestaba:

vos imagináte cuáles son las posibilidades que tiene de desarrollo la zona. Es decir, que existan proyectos mineros implica desarrollo, desarrollo para la gente. Imagínate que Bagley no va a ir a poner una fábrica de galletitas. Ni Sarkany va a poner una fábrica de zapatos, ¿me entendés? O sea, en la zona se necesitan proyectos porque eso hace que la gente también vuelva a su lugar de origen, que resguarde su cultura. Porque se va, se va a Jujuy, se va a Salta, y se pierde, ¿entendés? Y nosotros, en eso, también insistimos. Por ejemplo, el 1 de agosto hacemos la ceremonia de la Pachamama con todo lo que vos te imagines (Entrevista 27, cargo jerárquico Sales de Jujuy, San Salvador de Jujuy, junio de 2016).

A partir de esta sintonía entre el encuadre inicial de las comunidades y la estrategia de la empresa se sucedió una serie de negociaciones que hicieron posible que la empresa comenzase sus operaciones. La estrategia de la empresa fue ir visitando una a una cada comunidad. Ello permitía márgenes de libertad para compartir o no los acuerdos alcanzados con otras comunidades. Los argumentos explicitados por quienes adherían a este tipo de negociación eran similares entre los pobladores y la empresa: la mayor cercanía geográfica al proyecto requería mayor retribución.

La licencia social tiene un carácter dinámico, puesto que las comunidades pueden ir modificando los términos de la relación a partir de nuevas demandas, experiencias, aprendizajes y las evaluaciones de impacto en el territorio.<sup>14</sup> Al-

---

<sup>14</sup> Como ejemplo, en el año 2020 las comunidades de Huancar y Pastos Chicos presentaron una carta documento a las empresas mineras pidiendo que las indemnicen por el uso de la superficie porque manifiestan no haber recibido canon al momento de la negociación.

gunos actores consultados refieren la existencia de un canon mensual. En otros casos se mencionó que no recibieron dinero, sino que negociaron el financiamiento de obras o arreglos en la infraestructura de los pueblos. Las entrevistas coinciden en subrayar que la comunidad de Olaroz Chico (la más cercana al proyecto) es la que más beneficios económicos recibió. Las distintas comunidades fueron obteniendo cantidades de empleos y de créditos para equiparse como proveedores y de cánones diferentes de acuerdo con sus propias capacidades de negociación y presión. Con todo, ello no melló la aceptación del proyecto por parte de las diez comunidades.

Al momento de los acuerdos entre las comunidades y la empresa, otros funcionarios provinciales comenzaron a vincularse con las primeras. El objetivo era llevar la negociación desde el plano provincial y gestionar la instalación de la empresa Sales de Jujuy, y que Jujuy Energía y Minería del Estado (J.E.M.S.E), a su vez, tuviera participación en la primera. Al acompañar a la empresa, estos funcionarios sentaban la posición del ejecutivo (pro explotación), legitimando la negociación. El gobernador Eduardo Fellner realizó apariciones públicas y declaraciones legitimando el proceso, mismo que asoció con el desarrollo del país. En los discursos recalcó constantemente el consenso de las comunidades para la explotación.

En ese marco de negociaciones dinámicas, la empresa presentó el informe de impacto ambiental en el cual dio cuenta de las reuniones informativas a las comunidades (requisito para la aprobación de esta etapa) y, en 2012, mediante una resolución de la Dirección Provincial de Minería y Recursos Energéticos, se aprobó la etapa de exploración. En este expediente se adjuntaron las actas de las reuniones en cada una de las diez comunidades, en las cuales las firmas de los presentes fueron tomadas como constatación de la licencia social. Así, la empresa obtuvo el permiso provincial para operar en julio de 2012 y comenzó la construcción de la planta en el salar de Olaroz en noviembre.

El encuadre inicial, con su consecuente demanda de retribución, habilitó que la empresa desplegara una estrategia innovadora respecto a las históricas relaciones entre comunidades y empresas, y respondió acertadamente a la demanda de retribución. De esta forma, en términos generales, Sales de Jujuy logró cierta legitimidad que le permitió funcionar e integrar marginalmente a la comunidad en sus operaciones. Las referencias a la posibilidad de nuevas fuentes de trabajo, a la participación de la comunidad en el desarrollo y su crecimiento, fueron constantes en las entrevistas y conversaciones informales.

Otro actor que inició su accionar con la exploración y funcionó legitimando el proyecto fue el sindicato AOMA (Asociación Obrera Minera Argentina). Este se posicionó en un lugar diferenciado tanto de la empresa como del Estado,

favoreciendo una mirada de la minería como recurso. La discusión se enfocó entonces en cómo se repartirían los beneficios de la explotación. En cuanto al departamento de Susques, un alto dirigente sindical pertenecía a las comunidades, lo que facilitaba un diálogo cercano. Es decir, el actor sindical, desde el lugar de defensa de las comunidades y los trabajadores, potenció el encuadre compensatorio y favoreció la respuesta de aceptación al proyecto.

Si bien en la lucha por la tierra el apoyo de la Iglesia y otros actores del territorio fueron centrales, al entrar en contacto con la empresa minera no se les convocó. La decisión fue afirmar una voz propia y activistas ligados a los derechos indígenas confirmaron que no quisieron que fueran parte de la negociación. Que las comunidades no hayan recurrido a las redes con las que habían estado en contacto en sus PCRI indica que el tipo de encuadre fue compensatorio desde el inicio. Una referente de Puesto Sey, refiriéndose a los inicios del proyecto, sostenía: “Era una época muy dura en que había mineros y antimineros, y avasallamiento de las ONG y gente de afuera” (*El Tribuno*, 2021).

Algunos grupos no aceptaron el proyecto y eso produjo tensiones dentro de las comunidades. Al presentar el proyecto, solo en una de estas se conformó un colectivo de directa oposición a la minería de litio: “La Apacheta” en Pórtico de los Andes. Sin embargo, los ejes de este discurso no permearon mayoritariamente en esta comunidad, ni en el resto de Susques.

En síntesis, los PCRI de Susques se enmarcaron en los procesos iniciáticos, hijos de las luchas por la Ley 23.203 (1985) y la reforma constitucional de 1994. En líneas generales, si bien estos procesos consolidaron al actor indígena como demandante de derechos, y en muchos casos se obtuvo la titulación de la tierra, luego no necesariamente avanzaron en reclamos que implicasen un cambio de paradigma desde la integración a la interculturalidad (Lenton, 2010). Para quienes lideraron ese proceso, la titulación de la tierra era la utopía máxima. De hecho, para algunos de los dirigentes indígenas de la región, la reforma constitucional “sobrepasó la expectativa que pretendíamos” (Entrevista 52, dirigente comunitario de Susques, San Salvador de Jujuy, agosto de 2018). La participación de dirigentes de Susques en el despertar de la causa indígena generó que estuviesen adelantados en sus reivindicaciones respecto de Salinas Grandes, y que al mismo tiempo las discusiones fueran predominantemente sobre la titulación de la tierra y no las más recientes relativas a la autonomía. La temporalidad de los PCRI es central, ya que configura un contexto de ideas que enmarcan la discusión. En una lectura histórica, la posibilidad de negociar fue visualizada como positiva por las comunidades de Susques y el litio aparecía como la puerta de entrada al desarrollo. A partir de allí, la dinámica de la negociación no hizo eje en la autonomía sino en la compensación.

## El rechazo al proyecto minero



5) Camino a Tusaquillas, 6) Salinas Grandes, 7) Manifestación de la Mesa de Comunidades de Salinas Grandes, 8) Santuario Tres Pozos.

Fotografías: Tomadas por Deborah Pragier durante el trabajo de campo.

### Los PCRI de las 33 comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc

Salinas Grandes es un salar de 212 km<sup>2</sup> situado en la Puna argentina; limita al sur y al este con la sierra del Chañi, y al norte y al oeste con el desierto de la Puna Salada. Se ubica a 3500 msnm, y se divide entre los departamentos de Tumbaya y Cochinoca (Jujuy) y La Poma (Salta), a unos 120 kilómetros de Purmamarca (Jujuy).

Aunque están políticamente divididas entre las provincias de Salta y Jujuy, las salinas conforman una unidad en términos ambientales y culturales. Son 33 comunidades indígenas kollas (25 en Jujuy) y atacamas (8 en Salta) las que habitan la zona de la cuenca, tanto alrededor de la salina como hacia el norte, donde se ubica Laguna de Guayatayoc. La población es de alrededor de 7000 descendientes de pueblos indígenas.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> El dato de la población proviene de triangular la información del censo 2010 y la provista por las propias comunidades a través de un relevamiento propio. Al momento del trabajo de campo (2016-2019), las comunidades se encontraban realizando un nuevo relevamiento.

Los PCRI de Salinas Grandes no pueden entenderse sin las múltiples formas de trabajo territorial comunitario en la Puna. Existen diversas vertientes desde donde se ha encarado esta labor: la promoción y desarrollo sociocomunitarios,<sup>16</sup> la reivindicación de la raíz indígena y la vertiente religiosa.<sup>17</sup> Todos estos enfoques predominan en cada organización —en función de la tarea principal que se propone llevar adelante—, aun cuando, en la práctica, todos o varios actores pueden converger en las diversas iniciativas.

Tal como fue adelantado, la temporalidad de los PCRI de las comunidades de Salinas Grandes es fundamental para entender la respuesta de rechazo. Estas comunidades comienzan sus PCRI de la mano de organizaciones de desarrollo comunitario que no hacían eje en las reivindicaciones indígenas sino en el desarrollo socioeconómico. Estas organizaciones luego fueron acompañando a las comunidades a medida que la agenda de discusiones sobre los derechos indígenas fue avanzando.

En la Puna, estos actores estatales comenzaron a operar desde fines de 1990 junto a varias decenas de ONG de distintos perfiles (Benedetti *et al.*, 2001). Estas organizaciones propiciaban nuevas prácticas y formas de acción colectiva, asociándose con, o interpelando al Estado. Más allá de las políticas estatales para el desarrollo de estas comunidades, la posibilidad de obtener resultados dependía de la articulación entre el Estado y las ONG (Benedetti *et al.*, 2001). Tanto los promotores ligados a los programas públicos como los trabajadores de las ONG funcionaron como “mediadores culturales” (Cowan Ros, 2013; Wolf, 1956), acompañando a las comunidades y aportando sus perspectivas. La organización interna de cada comunidad y el rol de la asamblea como órgano privilegiado para la toma de decisiones fueron subrayados como un plus para trabajar por varios agentes del Estado y activistas, y muchas veces sobre estas instituciones comunitarias se montaron los programas de desarrollo. Este tipo de organización tradicional para decidir sobre lo común es preexistente a la “emergencia indígena”. Estos programas y la figura de la mediación no son particulares de Salinas Grandes ni de la Puna, sino que se encuentran en los territorios rurales de la Argentina. Sin embargo, en el caso de las comunidades de Salinas Grandes, la temporalidad en la que estos actores comenzaron su intervención en los territorios coincidió con el ascenso de la discusión sobre los derechos indígenas, lo que supuso para los mediadores “ir aprendiendo junto con ellos” sobre esos derechos

---

<sup>16</sup> Estas acciones suman las tendencias al desarrollo productivo, la transformación de lógicas organizativas, relaciones de género, y planificación reproductiva, entre otras.

<sup>17</sup> En el plano de lo religioso, la Iglesia claretiana ha tenido históricamente un fuerte arraigo en las comunidades de la Puna. Los dispositivos creados por ella, aun manteniendo un carácter de difusores de las ideas religiosas, muchas veces promovieron el desarrollo social de las comunidades.

(Entrevista 36, promotora de desarrollo sociocomunitario, San Salvador de Jujuy, agosto de 2018) y sumar estos aprendizajes a su trabajo cotidiano.

Algunas de las instituciones y actores involucrados en esta vertiente de trabajo sociocomunitario fueron la fundación Warmi, la Red Puna<sup>18</sup> y algunos programas del Estado nacional o provincial en territorio: promotores sanitarios y policías locales, entre otros. En relación a las políticas y programas del Estado con un enfoque más eminentemente productivo, en general correspondían al Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y algunos programas menores de la Secretaría de Minería nacional y provincial.<sup>19</sup>

Si bien estas comunidades todavía no estaban inmersas en discusiones sobre los derechos indígenas, las organizaciones mediadoras identificaron que el fortalecimiento organizacional debía contemplar las formas en que tradicionalmente decidían sobre lo común. Y en este camino se propusieron fortalecer, mediante los programas que implementaban, la toma de decisiones colectivas. En el relato de los entrevistados, las experiencias con estos programas y proyectos, y las redes construidas con estos mediadores, fueron centrales en las reivindicaciones por los derechos indígenas.

Las comunidades de Salinas Grandes, sobre todo aquellas más directamente ligadas al salar (Santuario Tres Pozos, Aguas Blancas, Pozo Colorado, entre otras), entraron más en contacto con las discusiones sobre los derechos indígenas una vez aprobado el art. 75, inciso 17, de la Constitución de 1994. A partir de allí, organizaciones tales como la fundación Warmi, la Iglesia claretiana y COAJ, entre otras, se propusieron realizar talleres sobre las normativas internacionales, nacionales y provinciales.

Algunos mediadores que venían trabajando temas relativos al desarrollo sociocomunitario se vieron interpelados por la sanción del artículo constitucional y se propusieron aprender sobre estas cuestiones para poder responder sobre algunas demandas que surgían en las propias comunidades indígenas. Si bien las de Salinas Grandes participaron en talleres y encuentros de sensibilización de fines de 1990, hasta que las empresas de litio comenzaron a recorrer el terri-

---

<sup>18</sup> La Red Puna surgió en 1996 con el encuentro de distintas instituciones de la Puna jujeña. Con el correr de los años, esta red, cuyo primer enfoque fue de desarrollo sociocomunitario, incorporó con más fuerza la reivindicación por la identidad indígena. Esta red se conforma de más de 30 organizaciones de comunidades aborígenes, campesinos, artesanas, mujeres y jóvenes de la Puna y la Quebrada: cooperativas de productores, asociaciones de pequeños productores, organizaciones aborígenes y asociaciones vecinales.

<sup>19</sup> Destacan: apoyo a lavadores artesanales de oro circunscrito a puntos de la Puna jujeña; fortalecimiento de cooperativas mineras; incorporación de Valor Agregado a la Sal de la Puna, e industrialización de una carne no tradicional.

torio en 2008 y 2009 no habían desencadenado procesos de demanda de derechos. De hecho, las activistas mencionan que entre 2007 y 2009, en diversos programas o encuentros organizados por la prelatura de Humahuaca, se había planteado la necesidad de “refrescar los derechos” (Entrevista 35, activista por los derechos indígenas, Tumbaya, agosto de 2018).

En el caso de las diez comunidades de Salta que luego conformarían la Mesa de Salinas, el proceso de reivindicación también se dio tardíamente. Las personas entrevistadas describieron una situación de mayor aislamiento y desconocimiento de los derechos indígenas en estas comunidades que en las de Jujuy. Un dirigente que fue un actor central en la lucha por la implementación de la consulta previa libre e informada (CPLI)<sup>20</sup> en Salinas, se contactó con una activista en 2007 para comenzar a organizar a las comunidades de esa parte de la provincia. La activista refiere que la situación que encontraba en las comunidades en ese momento era de desconocimiento absoluto respecto de sus derechos y que hubo pobladores que no se autorreconocían como indígenas (Entrevista 35, activista promotora, Tumbaya, agosto de 2018).

El recorrido así planteado muestra que las comunidades de Salinas Grandes, a diferencia de los dirigentes de Susques, no habían participado de las discusiones de la reforma constitucional. Para ellas, el ciclo fuerte de demanda de derechos se inició en 2010 con la organización de la Mesa de Comunidades de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes, y con el rechazo al proyecto minero. La temporalidad en la que estas poblaciones se incorporaron a las discusiones sobre los derechos fue fundamental para entender la forma en que encuadraron el proyecto minero, ya que en la agenda indígena —en el mundo en general y en Argentina en particular— había comenzado el pasaje de perspectiva desde el multiculturalismo a la interculturalidad. Este pasaje implicó rediscutir las políticas vinculadas a la idea de integración para pasar a las que subrayan las ideas de autonomía en la toma de decisiones. En estas discusiones, además, se avanzó en la diferencia entre tierra y territorio. La diferencia sustancial era que la titulación de la tierra no alcanzaba a contemplar plenamente los derechos indígenas, ya que la propiedad de la tierra, tal y como es concebida por el Estado, no garantiza el tipo de relación que las comunidades sostienen ancestralmente con el territorio. En la cosmovisión indígena la naturaleza no es una cosa o recurso, sino que se le considera como una totalidad integrada y viva, de manera

---

<sup>20</sup> La consulta previa, libre e informada es un derecho reconocido en el inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional Argentina y ampliamente desarrollado en el Convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley N° 24.071, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y por ciertas leyes nacionales como la Ley N° 26.160 sobre “Emergencia de la Propiedad Comunitaria”.



que no es posible separar jurídicamente la propiedad del recurso del subsuelo al de la tierra como lo hace la normativa argentina. A partir de estas discusiones que se dieron en Argentina y en otros países con población indígena, el reclamo de las comunidades fue transformándose paulatinamente desde la propiedad de la tierra hacia la del territorio (Surrallés & García Hierro, 2004). El territorio debe entenderse como un espacio geográfico atravesado por relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que es resignificado constantemente por los actores que habitan y practican ese espacio geográfico (Tomasi, 2010; Wahren, 2011). De esta manera, el territorio es una categoría compleja, móvil, resignificada y disputada constantemente, resultado de un complejo conjunto de acciones y representaciones que superponen la delimitación jurisdiccional estatal, eclesiástica y comunitaria y la delimitación territorial que realizan las empresas en función de su instalación. La interacción entre comunidades de pueblos indígenas y “el mundo circundante” (Segato, 2013) es central para comprender tanto las definiciones sobre el territorio como lo que se pone en juego en las demandas de las primeras.

### El contacto de South American Salars-Orocobre y la presentación del proyecto: la construcción del encuadre autonomista y la respuesta de rechazo

A fines de 2009, las comunidades de Salinas Grandes se enteraron del interés que despertaban las salinas para la explotación de litio. La firma South American Salars-Orocobre solicitó a la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes (conformada por pobladores de comunidades indígenas) una reunión para contarles de la iniciativa de exploración. Ante la reunión mantenida entre los cooperativistas y representantes de la empresa, un grupo de pobladores comenzó a pensar cómo el proyecto los impactaba y qué podían hacer frente a la propuesta de la empresa. Este desafío implicó recorrer un camino en el reconocimiento de sus derechos como comunidades indígenas que hasta entonces se encontraba atrasado frente a otras comunidades.

Lo cierto es que, al momento de la llegada de los proyectos de litio a la zona de Salinas Grandes, algunas de las comunidades no habían siquiera armado sus personerías jurídicas (paso previo a la titulación de la tierra). Un entrevistado decía:

Todos nos conocíamos, pero no había una cuestión que nos unía. Nos unió la explotación de litio que se vino en el 2010. La fiebre del litio, las grandes empresas, toda esto causó que nosotros nos juntemos [...] Sabíamos algo de derechos, que

teníamos pueblos originarios y no podíamos como sostener eso [solos], porque para eso había que trabajar por la base. Y eso es lo que empezamos a hacer en ese momento, y encontramos muchas debilidades, como ser falta de documentación de comunidades, censos que no se habían hecho, relevamientos que estaban, pero no eran reales, había superposición de muchas cosas. Todas esas cosas fuimos trabajándolas, nos llevó bastante tiempo para poder organizarnos internamente, para poder después hacer la demanda. (Entrevista 24, miembro de la mesa de Salinas Grandes, San Salvador de Jujuy, octubre de 2016).

Para responder a la presentación del proyecto de litio, los pobladores de las salinas recuperaron la información que había circulado en los talleres y encuentros en los que habían trabajado sobre derechos indígenas. La forma en la que habían sido abordados los derechos indígenas, sumado a los vínculos de confianza que se habían generado con diversos técnicos y activistas a partir del trabajo sociocomunitario, fue la materia prima con la que se construyó el encuadre.

La presencia de empresas privadas en el salar —funcionando con anterioridad a la presentación del proyecto de litio— fue reinterpretada a partir de los aprendizajes sobre sus derechos. La instalación de las empresas en la etapa “pre derechos” fue posible porque sucedió antes de que tuvieran lugar los PCRI. La llegada del proyecto de litio y de la empresa South American Salars-Orocobre y el encuadre de las comunidades frente a ese proyecto permitieron repensar decisiones tomadas con anterioridad —entendidas como acciones o inacciones— y redefinir sus posibilidades de acción.

Algunos integrantes de la cooperativa minera consideraron que el ámbito adecuado para plantear sus posiciones y tomar decisiones eran las asambleas de cada comunidad. De esta forma, a partir de este primer grupo se fue contactando a todas las comunidades de la cuenca para que en todas se tratase el tema. En esas asambleas comunitarias se fue confirmando el encuadre inicial y se decidió constituir la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Guayatayoc y Salinas Grandes (en adelante, la Mesa) que agrupó a todas las comunidades y permitió plantear una posición común: oponerse a la explotación hasta en tanto no se garantizase la CPLI.

Desde mediados de 2010, la Mesa se movilizó en pos de visibilizar su reclamo ante las autoridades. Las acciones que se desplegaron para rechazar el proyecto de litio en Salinas Grandes fueron múltiples, combinaron la aparición en medios de comunicación, cortes de ruta “informativos” y diversas estrategias legales. El 24 de noviembre la Mesa presentó una Acción de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia (Comunidad Aborigen de Santuario Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros/ amparo SENTENCIA, 27 de diciembre de 2011). Si bien el gobierno de Jujuy sostenía que la normativa existente (el decreto 5772

de 2010) permitía una instancia de consulta a las comunidades, desde el derecho internacional y el derecho de los pueblos indígenas, la normativa existente era, y sigue siendo, débil. Y por esta debilidad, las comunidades y los técnicos aliados reclamaron que este decreto no permitía una verdadera CPLI.

En 2011, las 33 comunidades de Salinas Grandes iniciaron una demanda ante el Foro Permanente de los Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A partir de esto, se logró que el relator de Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, visitara Salinas Grandes y las incluyera en su informe sobre el país, recomendando:

De conformidad con los estándares internacionales aplicables, se deben llevar a cabo consultas con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado sobre los aspectos de estos proyectos que afecten sus derechos humanos (Anaya, 2012).

No existía ninguna reglamentación sobre cómo debían realizarse las reuniones de consulta y, frente a este vacío, las comunidades de Salinas Grandes se propusieron construir su protocolo de consulta que llamaron *Kachi Yupi (Huellas de la Sal)*. Entonces, conjuntamente con las estrategias judiciales, desde 2012 las comunidades de Salinas Grandes iniciaron un trabajo colectivo y consensuado para diseñar el protocolo *Kachi Yupi*.<sup>21</sup> Su elaboración supuso asambleas, reuniones y talleres, donde comunitariamente se fueron discutiendo los parámetros para un procedimiento de CPLI, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente.

De esta forma, los actores comunitarios comenzaron un proceso de aprendizaje que implicó traducir las ideas acerca del territorio que tradicionalmente sostenían a un lenguaje de derechos, en el marco de los avances del derecho indígena internacional. A partir de sus aprendizajes, las lecturas sobre sus necesidades y las discusiones ligadas al derecho indígena, el planteo de las comunidades complejizó el andamiaje jurídico del Estado provincial, incorporando la diferencia entre tierra y territorio a las discusiones. En pocas palabras, pierde sentido plantearse decidir sobre la propiedad de la tierra si los derechos sobre el subsuelo siguen siendo propiedad del Estado. De allí, las comunidades abogaron para que las titulaciones implicaran la autonomía para decidir sobre el territorio.

---

<sup>21</sup> Este documento regula el vínculo con actores externos a las comunidades en lo referente a las cuestiones territoriales: pautas para convocar reuniones, plazos, formatos, etc. El 22 de agosto de 2015, luego de dos años de trabajo colectivo, las comunidades indígenas de la Mesa lo aprobaron (Solá, 2016).

De las entrevistas a funcionarios se desprende que la movilización de las comunidades alertó a empresas y al Estado de que el ingreso a las salinas sería conflictivo. Las declaraciones de diferentes funcionarios, tanto públicas como las que se dieron en el marco del trabajo de campo, fueron muy cautas en relación a no forzar el desarrollo del proyecto sino, en todo caso, informar los posibles beneficios para las comunidades.

Por su parte, las empresas que habían hecho pedidos de tenencia ante el Estado e iniciado conversaciones con la Cooperativa de Mineros de Salinas Grandes en 2010 se retiraron del territorio una vez iniciada la demanda de las comunidades. Sin embargo, a lo largo de los años, siguieron apareciendo notas periodísticas sobre proyectos de litio en Salinas Grandes que funcionaron como alertas para los habitantes del territorio<sup>22</sup> confirmando que el territorio del salar sigue siendo disputado. En 2015, Gerardo Morales (Unión Cívica Radical (UCR): 2015-2019; 2019-) asumió la gobernación de Jujuy. En su etapa de senador nacional (UCR, 2001-2015), él había estado en contacto con las comunidades indígenas de Salinas Grandes durante la oposición al proyecto. En este contexto, sus vínculos previos con las comunidades de Salinas Grandes habilitaron una serie de reuniones en las que se discutió el protocolo de CPLI.

El *Kachi Yupi* fue presentado al gobernador Morales el 21 de diciembre de 2016, y él se comprometió a publicar un decreto que garantizara su aplicación ante cualquier proyecto en el territorio de las salinas. A la fecha de escritura de este artículo (agosto de 2022), las comunidades continúan a la espera del mismo.

A inicios de 2019 la demanda de estas comunidades volvió a instalarse en la agenda pública a partir del movimiento detectado en el territorio y del concurso publicado por boletín oficial (JEMSE 2018) en el que se invitaba a presentar proyectos para explotación de litio en Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. Estas comunidades volvieron a movilizarse y a solicitar que se firmase el decreto de aplicación del protocolo de CPLI. Esta capacidad de movilización demostró que el encuadre autonomista siguió prevaleciendo. Ante las movilizaciones el 8 de febrero de 2019, las empresas que se habían instalado en la zona para comenzar la prospección abandonaron los trabajos en los territorios.

En síntesis, la incorporación tardía de las comunidades de Salinas Grandes al proceso de emergencia indígena permitió que en sus PCRi predominasen las ideas propias del paradigma de la interculturalidad. A diferencia de los procesos iniciáticos, enmarcados en las luchas por la Ley 23.203/1985 y por la reforma constitucional (Lenton, 2010) —de los cuales Susques es un ejemplo—, en el caso de Salinas Grandes la incorporación tardía implicó discutir las demandas

---

<sup>22</sup> <http://www.elinversorenergetico.com/mineras-canadienses-concentran-mas-de-la-mitad-de-los-proyectos-mineros-de-salta-jujuy/>

indígenas en un contexto de cambio de paradigma y de una nueva relación con el Estado. El proceso de reivindicación de la tierra en Salinas Grandes no solo no estaba resuelto (no había títulos entregados), sino que la demanda de esa titularidad no era central hasta la llegada de las empresas litíferas. Ante las propuestas de las empresas en la construcción de su encuadre, los actores recuperaron los discursos que circulaban en el territorio, los cuales propugnaban la participación y la interculturalidad. Propongo pensar que los procesos iniciados más tardíamente, que recogieron discusiones avanzadas en términos de derecho indígena, demandaron su autonomía como paso previo a cualquier discusión y participación en la toma de decisiones. La construcción del encuadre autonomista logró construir una definición del problema que no abordara directamente la posibilidad de explotar o no el litio, sino que antepusiera a cualquier decisión los derechos de las comunidades para decidir autónomamente. Una vez encuadrado el problema, se articuló una demanda de reconocimiento y los actores desarrollaron cursos de acción, dirigidos principalmente al Estado y a la sociedad en general, exigiendo que el poder ejecutivo reconociese sus derechos, reglamentando y aplicando el *Kachi Yupi*.

## Conclusiones

El argumento de este trabajo presta atención al contexto, a la temporalidad y a la secuencia en los que se desenvuelven los procesos de negociación frente a la explotación de litio en territorios ancestrales.

En este sentido, una de las implicancias de esta investigación para los estudios sobre las respuestas de las comunidades indígenas frente a proyectos en sus territorios es la atención a las ideas que circulan al momento en el que las poblaciones se incorporan a las discusiones sobre sus derechos. Posar la mirada en el contexto de ideas permite comprender cómo cada comunidad encuadró el fenómeno, y ofrece pistas para pensar por qué comunidades que iniciaron más tardíamente sus reclamos avanzaron tan rápidamente en la demanda de autonomía. Como contracara, aporta una respuesta a la inquietud que plantea esta comparación de casos: aquellas comunidades que se encontraban más adelantadas en la demanda de sus derechos no oponen mayor resistencia, más específicamente, no avanzan hacia demandas de autonomía.

Si bien se trata de un fenómeno complejo, en el cual las interacciones de las comunidades con el “mundo circundante” (Segato, 2013) fueron fundamentales, se argumenta que la frontera de lo posible en cada momento se cristaliza en ideas y prácticas, que si bien no son estáticas, tampoco se transforman de manera lineal. En términos generales, este análisis apunta a sostener que, en los procesos

de negociación con empresas extractivas, las experiencias previas de las comunidades y sus procesos reivindicativos son factores relevantes a considerar (PCRI tempranos o tardíos). El desafío de mirar en profundidad los contextos requiere además concebir las respuestas como procesos interactivos y dinámicos.

Asimismo, esta investigación pone en evidencia las tensiones entre un marco normativo protector de los derechos ambientales e indígenas y el avance de proyectos de explotación de recursos naturales en territorios ancestrales. Al igual que lo observado por Gutiérrez (2015) para los derechos ambientales, el caso de Salinas Grandes muestra que la puesta en vigencia y legitimación de los derechos indígenas no es mecánica, sino que con frecuencia requiere de disputas en los propios territorios mediante acciones institucionalizadas y no institucionalizadas. Asimismo, la implementación de la CPLI se vuelve más desafiante en cuanto acarrea, como en Salinas Grandes, no solo el derecho a la consulta sino el derecho a decir que no.

En este sentido, compartir una cosmovisión no invalida la existencia de diferentes posicionamientos frente a los proyectos extractivos que derivan de distintas experiencias y formas de encuadrar el problema. Los casos trabajados evidencian dos tendencias: integración y autonomía. Con todo, haberlas reconocido como predominantes para la construcción de las respuestas en uno u otro caso no implica desconocer que conviven legítimamente en el seno de las comunidades.

Finalmente, el desarrollo progresivo de las concepciones de interculturalidad para la construcción de las políticas públicas supone la intervención en paridad (Walsh, 2003) y lograr esa paridad requiere políticas estatales que restituyan derechos. Sin embargo, esto presenta desafíos muy grandes para el Estado argentino, dada la preeminencia histórica de las políticas de negación junto con las políticas integracionistas. Las prácticas y discursos que históricamente permearon al Estado tienen consecuencias muy profundas en las formas en que este y sus múltiples agentes se vinculan con las comunidades indígenas. De manera que, aun cuando estos mandatos de integración a la “civilización” están siendo repensados en los últimos años y se evidencia una incipiente transformación en algunos de los discursos y prácticas del Estado y sus agentes, queda un largo camino por recorrer.

## Referencias

Argento, M., Puente, F., & Slipak, A. (2017). ¿Qué debates esconde la explotación del litio en el noroeste argentino? Perspectivas y proyecciones sobre la dinámica empresas-Estado-comunidad. En H. Alimonda, C. Toro Perez, & F. Martin (Coords.), *Ecología política: pen-*

- samiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* (pp. 403-429). Buenos Aires: CLACSO.
- Benedetti, A., Pelicano, G., Combetto, A., & Reboratti, L. (2001). ONG's e introducción de nuevas tecnologías en comunidades rural. El caso de la *Red Puna*. *Realidad Económica*, (180), 112-128.
- Bengoá, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina* (Vol. 20). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Calvo, E. J. (2019). Litio, un recurso estratégico para el mundo actual. *Ciencia Hoy*, 28(164), 17-23.
- Castoriadis, C. (1997). Poder, política, autonomía. En C. Castoriadis, *Un mundo fragmentado* (pp. 87-114). Buenos Aires: Altamira.
- Cowan Ros, C. J. (2013). Laberintos de la emancipación: Reciprocidad y conflicto entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos. *Revista de Antropología Social*, 22, 287-312. [https://doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2013.v22.43192](https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2013.v22.43192)
- Dorn, F. M. (2021). Changing territorialities in the Argentine Andes: lithium mining at Salar de Olaroz-Cauchari and Salinas Grandes. *DIE ERDE—Journal of the Geographical Society of Berlin*, 152(1), 1-17. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Dorn, F. M., & Huber, C. (2020). Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective. *Geographica Helvetica*, 75(2), 183-93. <https://doi.org/10.5194/gh-75-183-2020>
- Falleti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166.
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), 187-220.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New Left Review*, (1), 126-55.
- Fornillo, B. (Coord.). (2019). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: IEALC/El Colectivo/CLACSO.
- García Moritán, M., & Cruz, M. B. (2012). Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy. *Población y Sociedad*, 19(2), 155-173.

- Göbel, B. (2013). La minería del litio en la Puna de Atacama: interdependencias transregionales y disputas locales. *Iberoamericana*, 13(49), 135-49.
- Goffman, E. (2006). *Frame analysis: Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gutiérrez, R. A. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, (30), 13-36. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i30.320>
- Joyce, S., & Thomson, I. (2000). Earning a social licence to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. *CIM bulletin*, 93(1037), 49-53.
- Kosacoff, B., & Campanario, S. (2007). *La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina*. (Documento de proyecto, CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Lazzari, A. C., & Hirsch, S. (2016). *Pueblos indígenas en la Argentina. Interculturalidad, educación y diferencias*. (Pueblos indígenas en la Argentina, núm. 1). Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: Una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*, 35(1), 57-97. <https://doi.org/10.4000/aa.781>
- Nacif, F., & Lacabana, M. (2015). *El abc del litio sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Bernal, Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oakes, CA: Sage.
- Puente, F., & Argento, M. (2015). Disputas territoriales en la Puna de Atacama: reactivación de los conflictos a la llegada del litio. En *XI Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pragier, D. (2021). *Los pueblos indígenas frente a la explotación del litio en el norte argentino: comunidades similares, respuestas distintas*. Tesis doctoral, UNSAM.
- Schiaffini, H. (2014). Litio, llamas y sal en la Puna argentina. Pueblos originarios y expropiación en torno al control territorial de Salinas Grandes. *Entramados y Perspectivas*, (3), 121-136.
- Segato, R. L. (2013). *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: Y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Shmueli, D., Elliott, M., & Kaufman, S. (2006). Frame changes and the management of intractable conflicts. *Conflict Resolution Quarterly*, 24(2), 207-218. <https://doi.org/10.1002/crq.169>



- Solá, R. (2016). *Kachi Yupi, un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes. Rapport environnemental annuel*. FARN. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/15Sola%CC%81.pdf>
- Surrallés, A., & P García Hierro. 2004. *Tierra adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Copenhague: IWGIA.
- Tomasi, J. M. E. (2010). *Geografías del pastoreo: Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *Greek Review of Social Research*, 117, 11-34. <http://dx.doi.org/10.12681/grsr.9555>
- Wahren, J. (2011). *Movimientos sociales y disputas por el territorio y los recursos naturales*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Wolf, E. R. (1956). Aspects of group relations in a complex society: Mexico 1. *American Anthropologist*, 58(6), 1065-1078. <https://doi.org/10.1525/aa.1956.58.6.02a00070>



La Amazonía desde fuera, entre jardín edénico  
e infierno verde. Una aproximación desde  
la semiótica a las construcciones discursivas  
de la identidad geocultural amazónica  
Amazonia from outside, between eden  
garden and green hell. A semiotic approach  
to the discursive constructions of the Amazonian  
geo-cultural identity

**Juan Manuel Montoro,\* Sebastián Moreno Barreneche\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-005-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-005-2024)

Recibido: 13 de diciembre de 2021

Aceptado: 20 de enero de 2024

**Resumen**

Durante las últimas décadas, la semiótica ha experimentado una ampliación de su objeto de estudio que la ha llevado a ocuparse de fenómenos extralingüísticos como las interacciones, las prácticas y, en términos generales, la experiencia humana. En este marco, las identidades colectivas, especialmente aquellas vinculadas al territorio —las identidades geoculturales, como proponemos aquí—, constituyen un objeto de estudio pertinente para la disciplina cuyo interés es aprehender el sentido y la significación en el seno de la vida social. Desde una perspectiva sociosemiótica, el artículo aborda la identidad geocultural amazónica y analiza su dimensión discursiva, atendiendo a cómo se la ha tematizado y construido desde fuera, como un conjunto más o menos articulado de discursos e imaginarios asociados a un territorio específico de naturaleza transnacional y, por ello, transfronterizo. El caso permitirá visualizar algunos de los mecanismos que están en juego en la construcción discursiva de las identidades colectivas asociadas al espacio geográfico, así como varios de los desafíos vinculados a su comprensión.

*Palabras clave:* Amazonía, Amazonas, identidad colectiva, discurso, constructivismo, semiótica.

---

\* Magíster en Semiótica por la Universidad de Bolonia (Italia) | Profesor en el Departamento de Humanidades y Comunicación en la Universidad Católica del Uruguay | [jmmontoro@outlook.com](mailto:jmmontoro@outlook.com) | <https://orcid.org/0000-0002-8654-8995>

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Múnich (Alemania) | Profesor Adjunto en la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay | [morenobarreneche@gmail.com](mailto:morenobarreneche@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0003-3551-7117>

## Abstract

Over the last few decades, semiotics has undergone a process of enlargement of its object of study that has led those researching in this field to deal with extra-linguistic phenomena such as interactions, practices and, in general terms, human experience. Within the framework of this enlargement, collective identities, especially those linked to territory —geo-cultural identities, as we propose here— constitute a relevant object of study for the discipline whose interest is to apprehend sense and signification within social life. From a socio-semiotic perspective, the article approaches Amazonian geo-cultural identity and studies its discursive dimension, focusing on how it has been thematised and constructed from the outside, as a more or less articulated set of discourses and imaginaries associated with a specific territory of a transnational (and, therefore, cross-border) nature. The case will allow us to visualise some of the mechanisms involved in the discursive construction of collective identities associated with geographical space, as well as some of the challenges linked to their comprehension.

*Keywords:* Amazonia, Amazon, collective identity, discourse, constructivism, semiotics.

## Introducción

Como resultado de una serie de innovaciones teórico-conceptuales ocurridas en el seno de las ciencias sociales y humanas durante la segunda mitad del siglo xx, investigadores afiliados a la geografía (especialmente, la geografía cultural) y a los estudios sobre el nacionalismo parecen coincidir en la creencia sobre la necesidad de teorizar las identidades nacionales prestando atención a los procesos de sentido y significación en los que estas se sustentan y a partir de las que se construyen y reproducen. Paasi (1996) y Billig (1995), entre tantos otros, han entreabierto una puerta a un tipo de trabajo interdisciplinar, en el que los diferentes campos del saber se federan con base en el estudio de los procesos mediante los cuales los individuos dan sentido a su experiencia en el mundo. Si bien quienes se han ocupado de estos temas hasta ahora no lo han hecho desde una matriz disciplinar identificada como semiótica —con algunas excepciones—, en los hechos su perspectiva es inherentemente semiótica.

A pesar de que aún vivimos en un mundo de naciones en el que se considera al Estado nación como la unidad elemental tanto para la articulación de las identidades personales como para el ensamblaje de redes globales de actores institucionales (Calhoun, 2007; Sassen, 2006), en varias regiones del mundo, y especialmente en América Latina, la identificación personal a partir de pertenencias supra o transnacionales parece ser cada vez más frecuente: definirse, concebirse y sentirse latinoamericano/a, andino/a, rioplatense, caribeño/a, patagónico/a o amazónico/a —todas ellas unidades de sentido que no coinci-

den con límites administrativos estatales nacionales— parece ser un mecanismo más que está vigente para dar sentido a la realidad social circundante y a la propia experiencia en el mundo. En este sentido, más allá del plano de lo nacional —que, dada su centralidad actual, es sin lugar a dudas extremadamente relevante—, otras identidades asociadas al territorio, con fronteras y límites imaginarios más permeables y menos fijos que los de los Estados nacionales, ameritan también una conceptualización desde la semiótica.

Un estudio de este tipo se focalizará en cómo es que, a partir de una determinada materialidad geográfica —una masa continental, una superficie de agua, una cadena montañosa, etc.—, ciertas narrativas, representaciones, imaginarios y discursos asociados a esa materialidad cobran vida en el terreno simbólico-discursivo, conduciendo a que los individuos puedan *identificarse* de manera cognitiva y afectiva con ese territorio, a partir de la mediación de un conjunto de discursos e imaginarios que atribuyen sentido a la geografía y la reinterpretan desde parámetros históricos, culturales e identitarios. La identidad amazónica —también llamada Amazonia, Amazonía, lo amazónico— es un claro ejemplo de este tipo de identidad, asociada al Amazonas, como también lo son las asociadas a cadenas montañosas como los Alpes y los Andes o superficies de agua como el mar Mediterráneo y el Río de la Plata: lo amazónico, lo alpino, lo andino, lo mediterráneo y lo rioplatense son todas categorías de sentido, cada una de ellas con sus signos, objetos, prácticas y “formas de vida” distintivos (Fontanille, 2008, 2015) con las que individuos pueden identificarse en términos culturales.

¿Cómo se define la identidad amazónica en términos de su segmentación y distinción de otras identidades? ¿Cuál es su núcleo semiótico? ¿Cuáles son sus fronteras y/o límites? ¿Quién es (y quién no) amazónico? ¿Cuáles son los imaginarios asociados a esta unidad de sentido? ¿Qué rol juegan esos imaginarios en la constitución de esta identidad geocultural? ¿Cómo varía la caracterización de la identidad geocultural amazónica según el punto de vista, por ejemplo, comparando la percepción de un *in-group* con un *out-group*? Desde una perspectiva semiótica, este artículo presenta una hipótesis respecto al funcionamiento de las identidades geoculturales, que también podrían denominarse “identidades territoriales” o “identidades espaciales”, como forma de establecer algunas referencias a un conjunto de ideas surgidas dentro de los estudios geográficos más recientes. Preferimos utilizar una denominación en la que el aspecto cultural sea central, sin dejar de lado el anclaje en lo geográfico: de ahí la idea de “identidades geoculturales”, en las que lo cultural —que evidentemente puede trascender o ser independiente de lo geográfico, como en el caso de la identidad islámica, la lusofonía y la identidad *skater*— está parcialmente determinado por lo territorial, que interviene en la producción discursiva (Montoro & Moreno Barreneche, 2021a).

Específicamente, en lo que sigue se discutirá sobre la Amazonía y lo amazónico como una identidad geocultural asociada a un territorio específico que da lugar a ciertos imaginarios, narrativas, representaciones e identificaciones, en términos individuales y colectivos, y tanto por parte de quienes se identifican con esa identidad como por observadores externos. Concretamente, intentaremos articular la discursividad sobre esta identidad geocultural producida por individuos externos a ella, esto es, que no se identifican con ella, pero que sin embargo la perciben como una unidad diferencial que sirve para la identificación individual y colectiva. Así, nuestro trabajo busca contribuir con un enfoque semiótico a una línea de investigación enfocada en la dimensión sociocultural de la Amazonía (Hutchins & Wilson, 2010; Heckenberger, 2008; Nugent, 1997, 2008; Raffles, 1999; Slater, 1996, 2002, 2015; Uzendoski, 2005; Vadjunec, Schmink & Greiner, 2011).

En cuanto a la estructura del texto, mientras que la primera sección presenta de manera sucinta a la semiótica para los lectores no familiarizados con sus desarrollos más recientes, la segunda despliega un aparato teórico para la conceptualización de las identidades que aquí interesan. La tercera y última sección estudia el caso de lo amazónico en tanto identidad geocultural, con un foco en la discursividad producida “desde afuera”. Como se podrá apreciar en el artículo, nuestro trabajo se apoya en una premisa inter e intradisciplinaria: además del necesario diálogo con la antropología, la teoría social y la geografía, el estudio de las identidades geoculturales se posiciona como una empresa que puede tender puentes entre las diferentes tradiciones semióticas existentes. Solo así la semiótica podrá lucir todo su potencial para el estudio de los fenómenos sociales en los que la atribución de sentido es crucial.

## La semiótica y el estudio de los procesos de sentido y significación

El objetivo de esta sección es presentar de manera general a la semiótica y sus desarrollos más recientes, de modo tal de ayudar a lectores que no necesariamente estén familiarizados con ellos a visualizar el rumbo que la disciplina ha ido tomando con el pasar de las décadas. En términos generales, estos desarrollos pueden sintetizarse a partir de un cambio de fórmula definitoria de la disciplina, que ha implicado un pasaje de ser la disciplina que estudia los sistemas y las estructuras de signos a ser la disciplina interesada por dar cuenta de los procesos dinámicos de producción, circulación y consumo de sentido, que son múltiples, en varios niveles y suelen ocurrir entre varios actores sociales.

En términos generales, la semiótica nace como un campo de estudios ligado fuertemente al estudio del lenguaje. Tanto Ferdinand de Saussure como Charles

S. Peirce, a quienes se considera los padres fundadores de la investigación semiótica, articularon sus investigaciones semióticas en torno al signo, una categoría analítica que con el tiempo ha sido relegada para dar mayor centralidad a otras, como la de funciones signicas (Hjelmslev, 1943; Eco, 1976). Durante el siglo xx, dos tradiciones de investigación apoyadas en el trabajo de estos pioneros, que con el tiempo fueron bautizadas como semiótica estructuralo generativa, y semiótica interpretativa, respectivamente (Violi, 2017; Traini, 2006), abrieron el campo de juego más allá del estudio de los lenguajes naturales. En particular, la semiótica apoyada en el trabajo de Saussure, cuyo ápice se encuentra en la obra de Algirdas J. Greimas, deja la puerta entreabierta para que el tipo de investigación de la semiótica vaya más allá de la palabra, a partir de una extrapolación del concepto de texto, que puede ser empleado como modelo para el estudio de otro tipo de fenómenos que tradicionalmente no se considerarían textuales, como las prácticas.

Durante las décadas de 1980 y 1990, autores cercanos al trabajo de Greimas, como Jean-Marie Floch, Eric Landowski y Jacques Fontanille, entre otros, continuaron elaborando el trabajo de su maestro con el afán de extenderlo a objetos de estudio no textuales, pero que pueden ser abordados *como si fueran textos*, a partir de una premisa según la cual ciertas unidades en el plano de la expresión, empíricamente perceptibles, remiten a ciertas unidades en el plano del contenido. Esta premisa, que es una de las premisas básicas de la semiótica sociocultural de matriz estructural, es una reelaboración que el lingüista danés Louis Hjelmslev hace de la distinción entre significado y significante, establecida a comienzos del siglo xx por Saussure (Courtès, 2007). Para Hjelmslev (1943), todo sistema lingüístico vehiculiza ciertas unidades de contenido a partir de una articulación de estas en el plano de la expresión.

Tanto la segmentación de ambos planos como la relación entre ellos (la semiosis) varía de cultura en cultura, tal como el autor demuestra al estudiar cómo las unidades de contenido que en español son vehiculizadas por las palabras “árbol”, “madera” y “bosque” tienen también tres articulaciones en francés y en alemán: “*arbre*”/“*Baum*”, “*bois*”/“*Holz*” y “*foret*”/“*Wald*”; pero solo dos en danés: “*træ*” y “*skov*”. Para Hjelmslev, esto se debe a que las distintas culturas segmentan el plano del contenido de manera diferente mediante el establecimiento de fronteras entre unidades de significado que, dada su relevancia, se consideran distintas. Un ejemplo de este tipo es la cantidad de palabras que existen en lengua gallega para denominar la lluvia según su intensidad: “*chuvisca*”, “*babuxa*”, “*orballo*”, “*poalla*”, “*zarzallo*”, “*chuvia*”, “*bátega*” y “*chaparrada*”, entre otras (Sanmarco Bande, 2006, p. 621).

A partir de esta premisa teórica, en un célebre estudio sobre los trayectos de los viajantes al utilizar el metro de París, Floch (1990) propuso que las

prácticas pueden ser leídas como textos con cierta clausura y que, como tales, pueden ser segmentadas en unidades significantes menores que remiten a unidades del plano del contenido. Para Floch (1990, p. 40), “un trayecto no es una continuidad gratuita de movimientos y de estacionamientos, una pura gesticulación. Elegir el analizar semióticamente los trayectos de los viajeros es postular que tienen sentido”. En la primera década del siglo XXI, Fontanille (2008) propuso una distinción entre al menos seis planos de análisis semiótico: los signos, los textos, los objetos, las prácticas, las estrategias y las “formas de vida”. Esta propuesta claramente extiende el alcance de la semiótica más allá de lo puramente signico, para centrarse en todo lo que de algún modo es significante.

Dentro de la ampliación del alcance de la semiótica hacia campos que claramente quedan por fuera de los textos en sentido tradicional, Eric Landowski ha desempeñado un papel central. Esto se debe no solo al desarrollo teórico-metodológico que el autor ha elaborado dando una centralidad al concepto de *interacción*, sino también a la influencia que su obra ha tenido en distintas academias, como la italiana y la brasileña (De Oliveira, 2004; Demuru, 2014, 2015; Moreno Barreneche, 2023). Esta expansión teórica ha llevado a que investigadores afiliados a la semiótica comenzasen a prestar atención a fenómenos dinámicos y difícilmente aislables, como las prácticas (Fontanille, 2008; Dondero, 2017; Demuru, 2017), las interacciones (Landowski, 1997, 2014, 2016), las “formas de vida” (Fontanille, 2015) y los “estilos culturales”, por ejemplo, en la forma de jugar al fútbol (Demuru, 2014).

En paralelo al trabajo de estos investigadores —todos ellos declaradamente greimasianos o influenciados por Greimas—, otros círculos académicos enmarcados dentro del amplio umbral de la semiótica también han manifestado esta expansión hacia otros objetos de estudio. Autores como Leeuwen (2005), Hodge & Kress (1988), Lorusso (2010) y Verón (1988), entre tantos otros, dejan en evidencia el interés por dar cuenta de diversos fenómenos de significación en la vida cotidiana, más allá de los artificios textuales producidos con fines comunicativos. Curiosamente, desde esta perspectiva y con contadas excepciones —como puede ser el caso de Eliseo Verón en el estudio del campo político o las prácticas culinarias y gastronómicas—, hasta ahora poca atención se ha prestado desde la semiótica de lo social al estudio de las identidades, especialmente las colectivas, que son el resultado de procesos discursivos de segmentación de la realidad a partir de determinados criterios y límites. Volveremos sobre este punto en la próxima sección.

Un estudio semiótico de los procesos de producción y circulación de sentido en el seno de la vida social no estaría completo sin un diálogo con otras ciencias sociales, como por ejemplo la antropología. Si se piensa en la definición de



cultura planteada por Geertz (1973) como una “trama de significaciones” en la que los individuos estamos insertos, el sustrato semiótico queda en evidencia: si la praxis humana está habilitada por ciertas atribuciones de sentido —Geertz ilustra esta premisa mediante el estudio de las riñas ilegales de gallos en Bali, Indonesia—, entonces las prácticas culturales pueden ser *leídas como si fueran textos* que vehiculizan un sentido más profundo; así, el trabajo del antropólogo consistiría en leerlos “por encima del hombro de aquellos a quienes dichos textos pertenecen propiamente” (Geertz, 1973, p. 372). Esta concepción de la cultura como red de significaciones se acerca a la que unos pocos años después Umberto Eco desarrollará en su *Tratado de semiótica general* (1976). Para Eco, una teoría semiótica general equivale a una teoría general de la cultura dado que “humanidad y sociedad existen solo cuando se establecen relaciones de significación y procesos de comunicación” (Eco, 1976, p. 44).

De manera paralela al desarrollo y la expansión de la semiótica aquí presentados, Jurij Lotman y sus colegas de la escuela de Tartu-Moscú trabajaron en el desarrollo de una semiótica abocada al estudio de los fenómenos culturales. Del extenso y extensivo trabajo de Lotman, de particular interés para el estudio de las identidades geoculturales será el concepto de semiosfera, que surge como una propuesta teórica que intenta extrapolar el concepto de biosfera al campo de lo social. Para Lotman, toda semiosfera puede ser concebida como una esfera de circulación de significados a partir de una estructura que, si bien es laxa y no podría ser representada claramente, siempre cuenta con un núcleo semiótico y unos límites, más allá de los cuales se ubica todo lo que no tiene sentido por ser ajeno a esa semiosfera. Como afirma el autor (Lotman, 1996, p. 11), se trataría entonces de “un *continuum* semiótico, completamente ocupado por formaciones semióticas de diversos tipos y que se hallan en diversos niveles de organización”. Así, los distintos elementos que caracterizan a una cultura estarán posicionados en una jerarquía más o menos cercana al núcleo semiótico de esa esfera. Como resultado, argumenta el autor, “sólo dentro de tal espacio resultan posibles la realización de los procesos comunicativos y la producción de nueva información” (Lotman, 1996, p. 11). Como se argumentará en la próxima sección, esta conceptualización será de utilidad a la hora de pensar las identidades colectivas desde una matriz semiótica.

Antes de proceder a tal tarea, dos puntos deben ser mencionados. En primer lugar, toda la empresa semiótica, independientemente de las diferencias metodológicas que existen entre las distintas corrientes, se apoya en una premisa constructivista según la cual la realidad social no es algo dado, sino construido a partir de interacciones y procesos de negociación de sentido entre actores sociales. Sin riesgos de realizar una generalización indebida, se podría afirmar que actualmente todas las corrientes semióticas comparten esta conclusión, de gran

relevancia teórica, especialmente a la hora de teorizar las identidades colectivas en tanto fenómenos esencialmente discursivos y simbólicos.

En segundo lugar, de manera paralela a la conquista por parte de la semiótica de lo extralingüístico y “en movimiento” —*in vivo*—, en palabras de Landowski (2014)—, la geografía, y especialmente la geografía cultural, ha experimentado una suerte de “giro semiótico” que ha llevado a que geógrafos de distintas latitudes hayan comenzado a prestar atención a cuestiones vinculadas con la interpretación y la atribución de sentido a la hora de entender la relación de los seres humanos con su entorno (Jackson, 1989; Jones, 2008; Johnson *et al.*, 2011; Paasi, 2009, 2011; Cosgrove, 2008). El estudio de las identidades geoculturales se presenta, entonces, como un punto de contacto claro y con potencial entre estas dos disciplinas.

## Identidades geoculturales: conceptualización desde la semiótica

En la sección anterior se hizo referencia a la premisa constructivista subyacente a la investigación semiótica contemporánea, que conduce a que los fenómenos pertenecientes al ámbito de la realidad social, que como vimos se construye de manera intersubjetiva (Verón 1988), son conceptualizados desde una postura antiesencialista. Desde esta perspectiva, toda identidad, sea personal o colectiva (nacional, de clase, étnica, política, deportiva) es construida discursivamente en un proceso de naturaleza semiótica, caracterizado por un permanente juego de relaciones y diferencias (Arfuch, 2005; Appiah, 2018).

Un estudio semiótico de las identidades colectivas, por lo tanto, se apoyará en la premisa según la cual estas no tienen nada de dado o presocial, sino que son el resultado de procesos de construcción y negociación de sentido que implican una segmentación de la realidad en unidades diferenciales, así como una valorización —una “axiologización”, en términos semióticos— positiva o negativa, y determinado vínculo emocional por parte del individuo con ellas (Tajfel, 1982). En este sentido, las identidades se vuelven filtros clave que median en la relación del sujeto con su entorno: a pesar de no ser algo dado o natural, las identidades colectivas —incluidas las de tipo geocultural— desempeñan un rol central en la atribución de sentido que los individuos hacen del mundo.

Al presentar el ejemplo lingüístico propuesto por Hjelmslev para ilustrar la diferencia entre los planos del contenido y de la expresión, se mencionó que las distintas culturas segmentan el plano del contenido de manera diferente, en unidades de significado que dependen de su pertinencia dentro de la “visión del mundo” de esa cultura. Lo interesante de la propuesta de Hjelmslev es que cada

uno de estos términos cobra sentido de manera diferencial, esto es, en relación con los otros. Al discutir este ejemplo, Eco (1976, p. 111) concluye que “cualquier intento de establecer el referente de un signo nos lleva a definirlo en los términos de una entidad abstracta que representa una convención cultural”. Esto es resultado de lo que en semiótica y en lingüística se denomina diferenciación relacional, una premisa que ya estaba presente en el trabajo de Saussure y que tiene su fundamento no solo en que la relación entre significante y significado es arbitraria, sino además relacional, esto es, dependiente de otras unidades con las que una posición de valor forma sistema a partir de su oposición.

Siguiendo esta lógica, las identidades colectivas, que no son otra cosa que unidades de significado que han sido diferenciadas unas de otras por los miembros de una cultura, se apoyan en procesos de segmentación del *continuum* cultural a partir del establecimiento de fronteras que son simbólicas (Barth, 1969). Estas fronteras se establecen de manera imaginaria a partir de la postulación de un conjunto de características dadas como compartido por y generalizable a todo el grupo al que esa identidad se aplicaría. En el caso de las identidades nacionales, que quizá sean uno de los ejemplos más claros de identidades colectivas, es común encontrarse con discursos en los que se asume que “ser de determinado país” implica tal y tal conjunto de rasgos. Por lo tanto, ese conjunto de características funciona como núcleo semiótico, imaginario y socialmente construido, y al mismo tiempo como criterio para el establecimiento de los límites, también imaginarios y socialmente construidos, con otras unidades del *continuum* de las identidades colectivas. Así, estas se articulan en términos discursivos a partir del establecimiento de una demarcación entre un “nosotros” y un “ellos” (Appiah, 2018; Arfuch, 2005; Fornäs, 2017; Laclau, 1994, 2005; Mouffe, 2007).

Entre todos los tipos de identidades colectivas posibles —nacionales, políticas, de género, de clase, étnicas, deportivas, religiosas, etc.—, las que hemos optado por llamar *identidades geoculturales* merecen especial atención. Esto se debe a que, en su configuración discursiva y simbólica, estas articulaciones están de algún modo ancladas a una categoría geográfica dada que tiene una existencia material real, por más que su identificación como algo diferente sea el resultado de un proceso, discursivo y simbólico, de segmentación. El componente geográfico de estas identidades colectivas puede referir a un continente, país o región, dentro de los límites de un país, una región que trascienda los límites de un país, una superficie de agua (río, mar, océano), una cadena montañosa, entre tantas otras categorías.

Dada la innegable materialidad territorial en las que se apoyan, estas identidades se construyen en gran medida a partir de una imaginación y axiologización de esa materialidad, dando lugar a que se vuelvan el disparador de las diferencias relacionales con otras identidades geoculturales. Ejemplos de este

tipo de identidades son la identidad uruguaya, por oposición a la argentina o brasilera; la rioplatense, diferenciada de la identidad andina o de la caribeña; la bonaerense o porteña, distinta de la identidad asociada al “interior” argentino o la de otras ciudades de ese país, como la cordobesa o la rosarina, y la latinoamericana, opuesta a las identidades anglosajona, africana y europea; entre tantas otras posibles. En todos estos casos es factible identificar una referencia geográfica concreta que, aunque sea arbitraria y construida en el discurso a través del tiempo, se destaca como punto de anclaje para el desarrollo de ciertos fenómenos de naturaleza semiótica que sirven a los individuos y a los colectivos para dar sentido a la realidad social. Así, que el río Uruguay separe a dos países (Argentina y Uruguay), mientras que el río Negro uruguayo no, responde a procesos históricos, políticos y culturales más que a la geografía física de los respectivos cursos de agua. Si bien ambos ríos existen en términos de una ontología objetiva (Searle, 1995), su condición de límite entre distintas identidades geoculturales depende de cuestiones que van más allá de lo natural y que son históricamente contingentes.

A la hora de estudiar las identidades geoculturales, las de carácter *supra* y *transnacional* resultan en particular interesantes (Montoro & Moreno Barreneche, 2021a). Estas pueden definirse como aquellas que, en su extensión imaginaria, abarcan miembros de distintas unidades colectivas asociadas a lo nacional. Mientras que lo supranacional engloba varias identidades geoculturales nacionales en su totalidad, como en el caso de la latinoamericana (Montoro & Moreno Barreneche, 2021b, 2024a), lo transnacional abarca porciones o subgrupos dentro de diversas identidades nacionales, como, por ejemplo, la mediterránea (Montoro & Moreno Barreneche, 2024b). Identidades geoculturales supranacionales son la europea, la latinoamericana y la panafricana; entre las transnacionales se encuentran la rioplatense, la alpina y la amazónica. En términos semióticos, significantes como los mencionados no son sino articulaciones en el plano de la expresión que refieren a unidades de sentido ubicadas en un plano del contenido y que, al ser segmentadas por oposición a otras, toman la forma de “identidades culturales”, esto es, formas de vida imaginadas como distintivas de un grupo dado. Al tratarse de articulaciones discursivas compuestas de diversos elementos, incluidas prácticas cotidianas y “formas de hacer”, pero muy especialmente imaginarios sociales, la semiótica podrá contribuir a la elucidación de estos fenómenos de sentido tan anclados en la cotidianidad que producen efectos de realidad muy fuertes en cuanto a identificación y pertenencia.

En síntesis, la categoría analítica *identidades geoculturales* habilita a subrayar la conexión entre expresión y contenido a partir de la puesta en relación de una categoría cognitiva derivada de una dimensión geográfico-espacial y un

proceso individual o colectivo de identificación. Es en este sentido que Raffles (1999, p. 349), al estudiar un caso concreto dentro de la Amazonía, subraya la proliferación discursiva que ocurre en el marco de las narraciones de localidad (*locality*), que tendrá un lugar crucial en los sentimientos de quienes allí habitan. Como veremos en la próxima sección, lo amazónico constituye un claro ejemplo de este funcionamiento semiótico, aunque, dada la naturaleza teórica y ensayística de este artículo, en lo que sigue abordaremos esta identidad geocultural a partir de una mirada no interna, sino externa, desde afuera.

## Construcciones discursivas de lo amazónico como identidad geocultural

Cuando se habla de la región del Amazonas, esto es, en cuanto espacio geográfico, las enciclopedias normalmente refieren a una amplia porción de territorio en América del Sur habitada por aproximadamente 23 millones de personas (Slater, 2002), que contiene la selva tropical más extensa del mundo. Si bien esta unidad de sentido suele asociarse con Brasil, país que detenta la mayor parte de la región, el río Amazonas discurre también por Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa. En cualquier caso, su extensión y centralidad topológica en el continente hacen del Amazonas uno de los principales íconos geográficos y culturales de América del Sur. Si bien sus límites exactos, así como su extensión, son motivo de debate, el núcleo de sentido de lo amazónico se estructura en torno a un atributo geográfico: la selva ubicada en la cuenca fluvial del Amazonas, río que toma su fuente en la confluencia entre los ríos Marañón y Ucayali, en Perú, y desemboca en el océano Atlántico. Con una cuenca que abarca más de 5.5 millones de km<sup>2</sup> y más de 1100 ríos afluentes, el río Amazonas es considerado el más caudaloso del mundo (Slater, 2002).

La etimología de la palabra “amazonas” parece vincular a esta región con los principales mitos del mundo grecolatino desde sus primeros contactos con la civilización occidental, un fenómeno discursivo que da cuenta de cómo el sentido proveniente desde fuera ha moldeado a este recorte enciclopédico. Según una de las versiones existentes, cuando el explorador español Francisco de Orellana realizó la primera navegación completa del río entre 1541 y 1542, se encontró con un grupo de nativos hostiles en el que hombres y mujeres los atacaban por igual; esta experiencia los habría llevado a equiparar los pueblos amazónicos con las amazonas griegas, un pueblo de Asia Menor que, según Heródoto y Hesíodo, era gobernado por mujeres guerreras. Otra versión indica que “amazonas” proviene de una lengua indígena y significa “rompedor

de embarcaciones”, lo que tendría una sonoridad similar a la palabra actual en castellano (Trapero, 2009, p. 13).

En cualquier caso, ambas versiones refieren a la condición peligrosa, exótica y mitológica occidental o nativa del territorio. En virtud de la caracterización realizada en la sección anterior sobre las identidades geoculturales, la identidad amazónica aparece como un efecto de sentido embebido en un constante juego de creencias, relatos y mitos que construyen y renegocian qué implica ser amazónico y qué signos, textos, objetos, prácticas, estrategias y formas de vida (Fontanille, 2008) configuran esta identidad en términos diferenciales. En ese juego, tanto los discursos surgidos en el seno de la semiosfera amazónica como por fuera de ella desempeñan un rol a considerar al estudiar la discursividad social.

Para autores como Slater (1996, 2002, 2015), una mayoría de individuos imagina la Amazonía como un paraíso natural amenazado por la presencia del hombre y cuya inmensa reserva de fauna y flora relega cualquier otro aspecto identitario de la región. El hecho de que la Amazonía contenga la mitad de las especies vivas del mundo (Slater, 2002), junto con la ausencia de grandes civilizaciones (Meggers, 1966), ha reforzado un imaginario edénico (Slater, 2002) en el que lo amazónico se posiciona en el polo de lo natural y se enfrenta a un polo discursivo opuesto, construido sobre algunos valores fuertemente asociados al imaginario de la modernidad, como la elevación de la cultura humana, la idea del hombre como motor de la historia, la fe en el progreso, el desarrollo de nuevas tecnologías e industrias, la emergencia de la globalización y la creación de organizaciones políticas y sociedades complejas. Todos estos valores suelen oponerse al imaginario edénico de la Amazonía que se funda en una concepción de exceso, exageración y amplitud (Hutchins & Wilson, 2010; Slater, 2002), aunque no en términos políticos o económicos —“un gran imperio”, “una gran red de relaciones de comercio”—, sino cognitivos: la Amazonía resulta inaprehensible para el observador occidental, en parte porque este tiene una sola unidad de expresión, “la Amazonía”, “lo amazónico”, para dar cuenta de un amplio repertorio de experiencias y percepciones: la selva, la multiplicidad de colores, la diversidad de animales y plantas, las grandes extensiones territoriales, las sinuosidades de caminos y ríos, etcétera.

El imaginario edénico se nutre del tópico latino clásico del *locus amoenus*, esto es, el lugar idílico, que se desarrolló a través de representaciones literarias y pictóricas de paisajes idealizados desde la Antigüedad hasta el Renacimiento (Samson, 2012) y cuyo legado es también visible en la búsqueda de autores románticos del siglo XIX por lugares exóticos, lejanos —tanto geográfica como simbólicamente— de los vicios aparejados a las incipientes sociedades industrializadas, primero en Europa y luego en América. De hecho, como señala Denevan (1992), durante la época de la conquista de América, el paisaje del continente

era articulado en Europa en torno a un “mito prístino” (Barlow *et al.*, 2011), aunque este no reflejara la fuerte presencia humana en el continente.

Además, en el siglo xx, las poblaciones nativas amazónicas han sido, junto a otras como las guineanas (Stella, 2007), las polinesias/melanesias (Thomas, 1989) o las esquimales (Martin, 1986), el prototipo preferido para definir al sujeto del análisis etnográfico en la antropología contemporánea (Levi-Strauss, 1955; Nugent, 1997; Harris, 1998). No es casual que exista la creencia respecto a que las últimas tribus aún sin contacto con la civilización moderna están ubicadas en la Amazonía, del mismo modo que muchas de las noticias acerca de esta región se centren en lamentar la pérdida de “las últimas especies, las últimas almas y los lugares prístinos” (Hutchins & Wilson, 2010, p. xi).

Este tipo de narrativas pueden conducir a que los observadores externos, esto es, quienes no tienen un conocimiento directo de lo amazónico sino uno mediado por discursos e imaginarios, desarrollen un imaginario fantasioso e inocente respecto a esta unidad de sentido como aplicación del mito del “buen salvaje”, y que en cierta medida se frustren al descubrir que los nativos también participan de consumos globales, como vestir *jeans* o mirar televisión (Vadjunec *et al.*, 2011). Ante la confrontación del imaginario social con lo que de hecho sucede, los observadores externos suelen calificar estas prácticas como evidencias de sociedades corrompidas, aculturizadas, inauténticas o degradadas (Conklin, 2010, p. 130).

Si se realiza un análisis de las categorías espaciales —categorías *topológicas*, en términos de la semiótica generativa asociada a Greimas (1984)— y se identifica a la naturaleza y la cultura como valores opuestos en la organización del espacio, se puede observar que en aquellos espacios en los que la intervención del hombre es visible, como los centros urbanos, la administración pública o los paisajes culturales,<sup>1</sup> lo natural suele expresarse discursivamente como una suerte de *espacio englobado* dentro de una unidad territorial moderna que lo limita, lo envuelve y le asigna funciones específicas, lo que sucede con jardines y huertas en residencias particulares, zoológicos y parques urbanos en ciudades, reservas naturales y áreas protegidas dentro de una administración territorial nacional o regional. Sin embargo, en los imaginarios construidos en torno a la identidad amazónica, la naturaleza se destaca por ser el *espacio englobante* de toda manifestación del sentido: la selva actúa como marco en el que se ambientan

---

<sup>1</sup> En 1990 la UNESCO adoptó la definición de *paisaje cultural* para designar a aquellos territorios que merecen una especial protección de las instituciones de preservación y conservación del patrimonio ya que en estos paisajes resulta evidente la interacción entre el entorno natural y las actividades sociales, productivas y culturales del hombre. Para una breve evolución de este concepto en la geografía contemporánea, véase Jones (1993).

los intercambios y experiencias, de modo que las ciudades, las carreteras y las grandes construcciones u obras de ingeniería son percibidas como interrupciones o excepciones del imaginario amazónico.

Siguiendo esta línea argumental, la Amazonía ha sido caracterizada en diferentes discursos que circulan en la esfera pública como un espacio de difícil acceso, aislado de la civilización y con un territorio que, del mismo modo que esconde actividades ilegales —véase en novelas como *Pantaleón y las visitadoras* (1973), de Mario Vargas Llosa, o películas como *Monos* (2019), dirigida por Alejandro Landes—, dificulta el acceso a un objeto de valor o el cumplimiento de una actividad deseada —véase en películas como *El abrazo de la serpiente* (2015), dirigida por Ciro Guerra, o *Fitzcarraldo* (1982), dirigida por Werner Herzog—. Otros ejemplos de la dificultad del acceso a un bien preciado en el territorio amazónico se pueden encontrar en el emergente turismo alrededor del ritual de la ayahuasca o en la tradición de “la gran pesca anual del paiche”, así como en las incursiones de chefs limeños a la selva en busca de sabores que, desde hace algunas décadas, han servido como insumo para posicionar a la cocina peruana a nivel global (Avilés, 2016). En virtud de este aislamiento, la mayoría de los protagonistas no nativos que figuran en las ficciones que se ambientan en el Amazonas acaban por perder la cordura por influencia de un entorno natural que les impide desarrollar sus proyectos, o les limita las opciones posibles.

Es posible constatar, entonces, cómo la identidad amazónica presenta una dualidad en cuanto su valorización en discursos construidos desde fuera: por un lado, se destaca como espacio edénico y lugar idílico, pero también como espacio desconocido, en el que los peligros y dificultades abundan, desde los animales salvajes que ponen en riesgo la vida humana, hasta los molestos mosquitos. Si bien esta doble axiología no es exclusiva de la identidad amazónica, lo particular de esta articulación de sentido es que ambas dimensiones en el plano del contenido aparecen condensadas en las mismas unidades de expresión, que presentan un imaginario ambivalente. La identidad amazónica, al menos desde la discursividad surgida en el exterior de la semiosfera asociada a ella, sintetiza una tensión entre una naturaleza pura, apacible, silenciosa, el *locus amoenus* latino, con animales extraordinarios como el delfín rosado, las guacamayas, los tucanes o las mariposas multicolores, y otra naturaleza cargada de peligros, representada con animales como el jaguar, la anaconda o la piraña, y las violentas inundaciones que pueden ocasionar las crecidas de ríos durante la temporada de lluvias. En el plano de la fauna, podemos ver nítidamente la tensión entre lo edénico y lo infernal como dos polos contrarios utilizados para atribuir sentido al espacio geográfico.

El hecho de encontrar esta tensión condensada y enraizada en un mismo imaginario es lo que lleva a Slater (2002, p. 8) a identificar en la Amazonía di-



versos universos de valor fusionados en una suerte de laberinto, como el norte y el sur, lo europeo y lo americano, lo local, lo nacional y lo global, que compiten y oscilan como imaginarios de una *Catedral Verde* (*Green Cathedral*) o un *Infierno Verde* (*Green Hell*). Para Slater, la visión de la Amazonía como una Catedral Verde se vuelve evidente en discursos políticos en los que se hace referencia a la selva como “el pulmón del mundo”, o frente a las críticas por las prácticas de deforestación y contaminación de la selva. Sin embargo, la Amazonía puede representarse como un Infierno Verde si sus peligros son destacados en las vivencias de los sujetos que la habitan. Así, escritores brasileños como Euclides da Cunha o Alberto Rangel han creado una literatura sobre la Amazonía que la concibe como una tierra virgen, pero “sometida a fuerzas enfrentadas que ofrecen la imagen de un caos” (Rueda, 2003, p. 33).

De este modo —y en particular en los cuentos de Rangel en el libro *Infierno Verde*—, “el infierno es aquello en lo que la selva se ha convertido a raíz de la llegada de los emigrantes, trabajadores del caucho en su mayoría” (Rueda, 2003, p. 38) que, por tanto, rompe la armonía entre el paisaje idílico y los indios que la habitaban sin intervenir en él, y lleva a que la selva se convierta en enemiga del progreso. De hecho, la imagen del guerrero amazónico como sujeto violento y barbárico está presente en las crónicas de viajes desde los tiempos de Orellana, pasando por las historias de canibalismo narradas por el cautivo alemán Hans Staden (Aguiar, 2007) hasta las actuales exposiciones del Museo Amazónico de Iquitos, donde instrumentos de guerra como el “pica-ojos” reciben una particular atención.

Resulta de particular relevancia la referencia a la “fiebre del caucho” como entramado de procesos económicos, culturales y sociales que se ambientaron en la región amazónica entre fines del siglo XIX y principios del XX (Dean, 2002; Nugent, 2018; Stokes, 2000). La extracción y comercialización del caucho para la creciente industria del automóvil, entre otras, convirtieron a la Amazonía ya no solo en una región de incertidumbre y curiosidad geográfica y antropológica, sino en un área atractiva para la colonización y la industrialización. A partir del *boom* del caucho nacieron y crecieron ciudades como Puerto Maldonado e Iquitos, en Perú, o Manaos y Belém, en Brasil. Algunas huellas arquitectónicas de este proceso son visibles aún hoy en estas ciudades: el exuberante teatro “Amazonas” en Manaos, construido con los lineamientos estéticos de la *belle époque* y con la mayoría de sus materiales importados directamente de Europa, refleja los deseos de grandeza de una sociedad opulenta que aspiraba a superar los estándares de vida de ciudades como São Paulo o Río de Janeiro. De hecho, Manaos fue la primera ciudad brasilera que tuvo luz eléctrica y alcantarillado.

Por otra parte, en la ciudad peruana de Iquitos se puede encontrar la Casa de Fierro, que según leyendas locales habría sido diseñada por el ingeniero fran-

cés Gustave Eiffel, de fama mundial por construir la icónica torre de París. En algunas versiones coloquiales —e incluso en guías turísticas—, se advierte que la propia casa fue construida con metales sobrantes de la torre, vinculando aún más la arquitectura moderna amazónica con grandes íconos de la civilización europea. En efecto, la Casa de Fierro en Iquitos constituye el primer modelo de casa prefabricada en América Latina, ya que estaba prevista para ser trasladada a las plantaciones de caucho en el suroeste peruano.

Esta visión del Amazonas como área pionera de las infraestructuras civiles en América Latina contrasta radicalmente con la imagen de una naturaleza edénica, por lo que algunos investigadores como Nugent (2018, p. 1) invitan a leer la historia de la región desde el “prisma del caucho”, para adquirir una visión más compleja de la Amazonía. El hecho de que la fiebre del caucho haya tenido un desarrollo acotado en el tiempo ha impedido a la identidad amazónica definirse desde un paradigma inteligible con la modernidad y el progreso económico, y la ha consolidado en un imaginario vinculado a la premodernidad romántica. De este modo, grandes obras como la Ópera de Manaus o megaproyectos ingenieriles como la vía de ferrocarril Madeira-Mamoré, que unía la Amazonía brasilera con la boliviana, son hoy vistos como excepciones históricas o imposiciones que fueron logradas solamente con un alto coste en vidas humanas. No en vano esta línea férrea fue conocida como “el ferrocarril del diablo” (Santos Rodríguez, 2010) y las denuncias de los abusos contra los trabajadores del caucho en la región del Putumayo dieron origen a que un diplomático irlandés designara esas plantaciones como “el paraíso del diablo” (Steiner *et al.*, 2015), reforzando así la identificación con el Infierno Verde tanto a nivel de discursos sociales como en la literatura (Uscátegui, 2017).

En definitiva, como señalan Hutchins & Wilson (2010, p. 14), el hecho de que la Amazonía sea concebida desde fuera como infernal o edénica, auténtica o imaginada, refleja un mapeo cognitivo que la transforma en un espacio extraordinario en la literatura de viajes, la exploración científica, la explotación económica y las hipérbolos del discurso ambientalista. Como tal, esta identidad geocultural transnacional —y, por ello, transfronteriza—, que atraviesa distintos Estados nacionales y no abarca a ninguno totalmente, en los discursos que la tematizan desde fuera se vuelve una suerte de repositorio místico en permanente tensión entre lo ideal y lo peligroso, que en cualquier caso deja en evidencia un aspecto que es existencial para la humanidad: su relación con el entorno natural.

La condición transfronteriza de la identidad amazónica presenta otras aristas interesantes para un análisis semiótico, ya que la condición periférica de los territorios amazónicos en los respectivos Estados nacionales merece una mención especial. Al discutir el trabajo de Lotman, se señaló que una semios-

fera se constituye de un núcleo semiótico, que tiene un peso central en la articulación de esa esfera de sentido, y de otros elementos ubicados de manera jerárquica entre ese núcleo y los límites. En este sentido, podría afirmarse que lo amazónico no constituye parte del núcleo de ninguna de las naciones de las que forma parte: en la medida en que todos los países en los que se extiende la región amazónica tienen sus centros de poder económico y político a miles de kilómetros de la Amazonía, esta región queda postergada en las narrativas que definen las identidades nacionales. No sucede lo mismo con otras identidades geoculturales supranacionales, como la andina: como señala Slater (2002, p. 12), a pesar de que la selva amazónica llega a ocupar hasta tres cuartos de los territorios nacionales de países como Perú y Bolivia, estas naciones suelen ser categorizadas como países andinos.

En esta misma línea argumental, bien podría afirmarse que la Amazonía suele asociarse a una identidad brasileña articulada en torno a un imaginario de lo natural, lo prístino, lo impredecible y lo laberíntico (Demuru, 2015), que puede rastrearse hasta la época del descubrimiento y la conquista del Brasil (Buarque de Holanda, 2000). Sin embargo, es importante señalar que la identidad brasileña en tanto identidad geocultural asociada a una unidad nacional no siempre ha sido construida sobre estos ejes. En la medida en que todo proceso de atribución de sentido es arbitrario y relacional, la identidad nacional brasileña se ha apoyado en estas representaciones cuando ha sido comparada con otras identidades, percibidas como más sistemáticas, prósperas y planificadoras. Sin embargo, es evidente que, en comparación con los grupos étnicos nativos que habitan la Amazonía, el Estado brasileño se presenta como un actor modernizante, democratizador y, como el lema de su bandera lo indica, proveedor de “orden y progreso”. Aunque no necesariamente de manera específica en la Amazonía, la historia de Brasil da cuenta de sucesos en los que esta visión moderna del Estado ha entrado en conflicto con las visiones locales de los habitantes de las periferias, al punto de llegar a conflictos armados, como la Guerra de Canudos (1896-1897).

Sin embargo, lo que en ocasiones puede ser percibido como periférico y fronterizo, en otros casos puede ser garantía del alcance efectivo del poder estatal, como en el caso de la ciudad colombiana de Leticia, ubicada en la triple frontera con Brasil y Perú, pero que, a pesar de encontrarse en el extremo sur del país, es de los únicos puntos de la selva amazónica colombiana que pueden visitarse casi sin restricciones: su calidad de paso fronterizo exige al gobierno colombiano un cierto control con presencia militar, mientras que otras regiones más profundas de la geografía amazónica colombiana escapan al control de las autoridades y, por lo tanto, se han convertido en territorio en disputa entre la guerrilla y los paramilitares.

## Conclusiones

Desde una perspectiva semiótica, en este artículo se ha estudiado el caso de la Amazonía como identidad geocultural, para dar cuenta de fenómenos de articulación del sentido en los que una categoría geográfica es capaz de convertirse en el criterio que brinda pertenencia a una identidad colectiva, aunque el significado y alcance de esa identidad trasciende largamente la extensión física de esa marca geográfica. Con este trabajo intentamos ampliar la línea de investigación sobre identidades geoculturales que hemos presentado en artículos anteriores (Montoro & Moreno Barreneche, 2021a, 2021b, 2022, 2023, 2024a, 2024b) introduciendo ahora la variable de la perspectiva, ya que los sentidos atribuidos a esta identidad pueden variar dependiendo de la posición del observador en términos de ser miembro o no de la semiosfera asociada a dicha identidad geocultural.

En el caso de la identidad amazónica, la marca geográfica que crean el río, la cuenca hidrográfica y la selva tropical del mismo nombre llevan a que el imaginario amazónico se vincule con lo exótico y la naturaleza pura, casi siempre como oposición al progreso y la cultura, por lo que, como señala Slater (2002, p. 7), el “encuentro de diferentes mitos—incluyendo aquel de una tierra eterna— ha ayudado a formar la infinidad de realidades del Amazonas”. En el artículo hemos desarrollado la idea de que los discursos y los imaginarios sociales asociados a lo amazónico oscilan entre una valorización positiva y otra negativa que le asignan, respectivamente, el ideal de un escenario edénico, pero al mismo tiempo una fuente de angustia frente a la incertidumbre y una serie de peligros aún sin calibrar. Del mismo modo, hemos propuesto una posible relación entre la historia moderna de la Amazonía y el *boom* económico de la industria del caucho, cuyo desarrollo interrumpido ha generado su consolidación en el imaginario edénico, al menos en la discursividad originada desde fuera. Como afirma Harris (1998, p. 84), “la realidad social de la Amazonia es un ‘proceso profundamente ligado al contexto’, relacionado tanto a transformaciones socioeconómicas globales como a negociaciones locales”.

En nuestra exposición, varios aspectos de interés para la semiótica han quedado en evidencia. En primer lugar, la problemática distinción analítica entre naturaleza y cultura, categorías que en algunos casos conviven de manera tal que su distinción se hace difícil, especialmente si se toma en cuenta el argumento que propone que lo natural es un efecto de sentido. En segundo lugar, la construcción discursiva de lo auténtico a partir de una fuerte asociación a un estado de naturaleza originario, en el que la civilización no ha interferido. Finalmente, la idea de mitificación, entendida como una “simbolización inconsciente” (Eco, 1964), a partir de la cual ciertas unidades en el plano de la

expresión son investidas de connotaciones y asociaciones que, siendo contingentes e históricas, se asumen como dadas.

Una profundización necesaria en futuros trabajos consiste en examinar la identidad geocultural amazónica desde dentro, con un foco en los discursos e imaginarios que la componen en el entramado intersubjetivo que caracteriza a la semiosfera de quienes se identifican con la identidad amazónica. Sería importante evaluar críticamente de qué modo una identidad geocultural amazónica se posiciona a medio camino entre la suma de periferias de distintas identidades nacionales y la versión extendida de distintas realidades locales que trascienden a la experiencia inmediata del habitante de una comunidad local que, al carecer de medios comunes y experiencias mediáticas compartidas, no tiene por qué sentirse parte de una misma comunidad imaginada con otro habitante, también amazónico, pero situado a miles de kilómetros de distancia. Este tipo de investigación podría arrojar luz sobre qué significa para quienes habitan en el territorio amazónico esa pertenencia geocultural en términos cognitivos y afectivos. Como señala Slater (2002, p. 6), “nuestra propia fascinación con una selva idealizada puede excluir otras visiones: la de los amazónicos”, las cuales son fundamentales para entender cómo lo amazónico se vive en cuanto objeto de identificación colectiva asociado al espacio.

En estas páginas, nuestra intención ha sido dejar en evidencia de qué manera, como propone Harris (1998, p. 92), la Amazonía es “una región vasta e interconectada con un pasado complejo que opera y ha operado en sus propios términos”, con un foco en el impacto de estos eventos en la discursividad producida desde el afuera. En este proceso de construcción, reconstrucción y negociación de sentido, que ocurre desde dentro y desde fuera de la identidad geocultural a partir de ciertas creencias, relatos, mitos e imaginarios, la semiótica tiene mucho para aportar.

## Referencias

- Aguiar, L. A. (2007). *Hans Staden: Viagens e Aventuras no Brasil*. San Pablo: Melhoramentos.
- Appiah, K. A. (2018). *The lies that bind*. Londres: Profile Books.
- Arfuch, L. (Ed.). (2005). *Identidades, sujetos, subjetividades*. Buenos Aires: Prometeo.
- Avilés, M. (2016). *¿De dónde venimos los cholos?* Lima: Seix Barral.
- Barlow, J., Gardner, T. A., Lees, A. C., Parry, L., & Peres, C. A. (2011). How pristine are tropical forests? An ecological perspective on the pre-Columbian human footprint in Amazonia

and implications for contemporary conservation. *Biological Conservation*, 151(1), 45-49. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2011.10.013>

Barth, F. (Ed.). (1969). *Ethnic groups and boundaries: The social organization of culture difference*. Long Grove: Waveland Press.

Buarque de Holanda, S. (2000). *Visão do paraíso. Os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil*. San Pablo: Brasiliense.

Billig, M. (1995). *Banal nationalism*. Londres: SAGE.

Calhoun, C. (2007). *Nations matter. Culture, history, and the cosmopolitan dream*. Londres: Routledge.

Conklin, B. (2010). For love or money? Indigenous materialism and humanitarian agendas. En F. Hutchins & P. C. Wilson (Eds.), "*Editing*" *eden. A reconsideration of identity, politics, and place in the Amazon* (pp. 127-150). Lincoln: University of Nebraska Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1dfns8z.10>

Courtès, J. (2007). *La sémiotique du langage*. París: Armand Collins.

Cosgrove, D. (2008). *Geography and vision. seeing, imagining and representing the world*. Londres/ Nueva York: I. B. Tauris. <https://doi.org/10.5040/9780755620791>

De Oliveira, A. C. (2004). *As interações sensíveis. Ensaios de sociosemiótica a partir da obra de Eric Landowski*. San Pablo: Estação das Letras e Cores.

Dean, W. (2002). *Brazil and the struggle for rubber*. Nueva York: Cambridge University Press.

Demuru, P. (2017). Práticas de vida entre semiótica, comunicação e política. *Estudos Semióticos*, 13(1), 28-39. <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4016.esse.2017.138409>

Demuru, P. (2015). Malandragem vs Arte di arrangiarsi: Stili di vita e forme dell'aggiustamento tra Brasile e Italia. *Actes Sémiotiques*, 118.

Demuru, P. (2014). *Essere in gioco: calcio e cultura tra Brasile e Italia*. Bolonia: Bolonia University Press.

Denevan, W. M. (1992). The pristine myth: The landscape of the Americas in 1492. *Annals of the Association of American Geographers*, 82(3), 369-385. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1992.tb01965.x>

- Dondero, M. G. (2017). Du texte à la pratique: Pour une sémiotique expérimentale. *Semiotica*, 2017(219), 335-356. <https://doi.org/10.1515/sem-2017-0081>
- Eco, U. (1976). *Tratado de semiótica general*. Barcelona: Lumen.
- Eco, U. (1964). *Apocalípticos e integrados*, Barcelona: Lumen.
- Floch, J.-. (1990). *Sémiotique, marketing et communication*. París: Presses Universitaires de France.
- Fontanille, J. (2015). *Formes de vie*. Lieja: Presses Universitaires de Liège. <https://doi.org/10.3917/puf.font.2008.01>
- Fontanille, J. (2008). *Pratiques sémiotiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Fornäs, J. (2017). A cultural perspective on European borders. En M. Andrén (Ed.), *Cultural borders and European integration* (pp. 7-20). Gotemburgo: Center for European Research at the University of Gothenburg.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. Nueva York: Basic Books.
- Greimas, A. J. (1984). Sémiotique figurative et sémiotique plastique. *Actes sémiotiques*, VI(60).
- Harris, M. (1998). What it means to be *caboclo*. Some critical notes on the construction of Amazonian *caboclo* society as an anthropological object. *Critique of Anthropology*, 18, 83-95. <https://doi.org/10.1177/0308275X9801800104>
- Heckenberger, M. J. (2008). Amazonian mosaics: Identity, interaction, and integration in the tropical forest. En H. Silverman & W. H. Isbell (Eds.), *The Handbook of South American Archaeology* (pp. 941-961). Nueva York: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-74907-5\\_47](https://doi.org/10.1007/978-0-387-74907-5_47)
- Hjelmslev, L. (1943). *Prolegomena to a theory of language*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Hodge, R., & Kress, G. (1988). *Social semiotics*. Cambridge: Polity Press.
- Hutchins, F., & Wilson, P. (Eds.). (2010). "Editing" eden. *A reconsideration of identity, politics, place in the Amazonia*. Lincoln/Londres: University of Nebraska Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1dfns8z>
- Jackson, P. (1989). *Maps of meaning. Introduction to cultural geography*. Londres: Routledge.

- Johnson, C., Jones, R., Paasi, A., Amoores, L., Mountz, A., Salter, M., & Rumford, C. (2011). Interventions on rethinking “the borders” in border studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.01.002>
- Jones, M. (1993). The concept of cultural landscape: Discourse and narrative. En H. Palang & G. Fry (Eds.), *Landscape interfaces* (pp. 21-51). Amsterdam: Kluwer. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-0189-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-017-0189-1_3)
- Jones, R. (2008). Categories, borders and boundaries. *Progress in Human Geography*, 33(2), 174-189.
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. Londres: Verso.
- Laclau, E. (Ed.). (1994). *The making of political identities*. Londres: Verso.
- Landowski, E. (2016). A prueba del otro. *Contratexto*, (26), 13-29. <https://doi.org/10.26439/contratexto2016.n026.659>
- Landowski, E. (2014). Sociosemiótica: una teoría general do sentido. *Galáxia*, 14(27), 10-20. <https://doi.org/10.1590/1982-25542014119609>
- Landowski, E. (1997). *Présences de l'autre*. París: Presses Universitaires de France.
- Levi-Strauss, C. (1955). *Tristes trópicos*. Barcelona: Paidós.
- Lotman, J. (1996). *Semiosfera I*. Madrid: Cátedra.
- Lorusso, A. M. (2010). *Semiotica della Cultura*. Bari/Roma: Laterza.
- Martin, L. (1986). “Eskimo words for snow”: A case study in the genesis and decay of an anthropological example. *American Anthropologist*, 88(2), 418-423. <https://doi.org/10.1525/aa.1986.88.2.02a00080>
- Meggers, B. (1996). *Amazonia: Man and culture in a counterfeit paradise*. Washington, D. C.: Smithsonian Institution Press.
- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2024a, en prensa). Identidad latinoamericana y prácticas culinarias. *DeSignis, hors serie 3*.
- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2024b, en prensa). Mediterráneamente: la identidad geocultural mediterránea como forma de vida estilizada. *DeSignis*, (40).



- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2023). Semiosferas y límites geográficos. El aporte de la semiótica de la cultura de Yuri Lotman al estudio de las identidades geoculturales. *Signa*, 32, 437-454. <https://doi.org/10.5944/signa.vol32.2023.32784>
- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2022). La identidad geocultural europea en sus periferias y fronteras. Un abordaje desde la semiótica de la cultura de Yuri Lotman. *DeSignis, hors serie*, (2), 173-184.
- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2021a). Towards a social semiotics of geo-cultural identities. theoretical foundations and an initial semiotic square. *Estudos Semióticos*, 17(2), 121-143. <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4016.esse.2021.175957>
- Montoro, J. M., & Moreno Barreneche, S. (2021b). Identidad latinoamericana y sistemas de transporte: notas para una semiótica de las identidades geo-culturales. *DeSignis*, (34), 67-82. <https://doi.org/10.35659/designis.i34p67-82>
- Moreno Barreneche, S. (2023). Is social semiotics a unitary research field? An introductory and comparative mapping of Argentinean, Brazilian, French, Italian and English-speaking semiotic approaches to social meaning-making. *Estudos Semióticos*, 19(3), 56-80. <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4016.esse.2023.211881>
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nugent, S. L. (2018). *The rise and fall of the Amazon rubber industry: An historical anthropology*. Londres: Routledge.
- Nugent, S. L. (1997). The coordinates of identity in Amazonia: At play in the fields of culture. *Critique of Anthropology*, 17(1), 33-53. <https://doi.org/10.1177/0308275X9701700103>
- Nugent, S. L. (1993). *Amazonian caboclo society: An essay on invisibility and peasant economy*. Oxford: Berg.
- Paasi, A. (2011). The region, identity, and power. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, (14), 9-16.
- Paasi, A. (2009). Bounded spaces in a “borderless world”: Border studies, power and the study of territory. *Journal of Power*, 2(2), 213-234. <https://doi.org/10.1080/17540290903064275>
- Paasi, A. (1996). *Territories, boundaries and consciousness: The changing geographies of the finnish-russian border*. Nueva York: John Wiley.
- Raffles, H. (1999). “Local theory”: Nature and the making of an Amazonian place. *Cultural Anthropology*, 14(3), 323-360. <https://doi.org/10.1525/can.1999.14.3.323>

- Sassen, S. (2006). *Territory, authority, rights. From medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Samson, A. (2012). *Locus amoenus: Gardens and horticulture in the renaissance*. Londres: Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118232781>
- Sanmarco Bande, M. T. (2006). Las palabras culturales en el diccionario bilingüe. *Acti del XII Congreso Internazionale di Lessicografia*, 617-622. Turín: Universidad de Turín.
- Santos Rodríguez, J. R. (2010). La construcción del ferrocarril Madeira-Mamoré y el Caribe inglés: la primera inmigración negra libre para Brasil. *Vegeta*, (11), 89-100.
- Searle, J. (1995). *La construcción de la realidad social*. Barcelona: Paidós.
- Slater, C. (2015). Visions of the Amazon. What has shifted, what persists, and why this matters. *Latin American Research Review*, 50(3), 3-23. <https://doi.org/10.1353/lar.2015.0039>
- Slater, C. (2002). *Entangled edens. Visions of the Amazon*. Berkley: University of California Press.
- Slater, C. (1996). Amazonia as Edenic Narrative. En W. Cronon (Ed.), *Uncommon ground. Rethinking the human place in nature* (pp. 114-131). Nueva York: WW Norton.
- Steiner, C., Páramo, C., & Pineda, R. (Comps.). (2014). *El paraíso del diablo. Roger Casement y el informe del Putumayo, un siglo después*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Stella, R. T. (2007). *Imagining the other: The representation of the Papua New Guinean subject*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Stokes, C. E. (2000). *The Amazon bubble: world rubber monopoly*. Fort McKavett: Charles Stokes.
- Tajfel, H. (1982). Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology*, 33, 1-39. <https://doi.org/10.1146/annurev.ps.33.020182.000245>
- Thomas, N. (1989). The Force of Ethnology. Origins and Significance of the Melanesia/Polynesia Division. *Current Anthropology*, 30(1), 27-34. <https://doi.org/10.1086/203707>
- Trapero, M. 2009. Amazonas, problemática de un topónimo del Nuevo Mundo. En AA.VV., *Amazonía* (pp. 13-27). Palma de Gran Canaria: Museo Elder de la Ciencia y la Tecnología.
- Uscátegui, A. (2017). Naciones alternativas en *El Paraíso del Diablo* de Alberto Montesuma y *Perdido en el Amazonas* de Germán Castro. *Amauta*, 15(30), 23-36.

- Uzendoski, M. (2005). Review: Making Amazonia: shape-shifters, giants, and alternative modernities. *Latin American Research Review*, 40(1), 223-236. <https://doi.org/10.1353/lar.2005.0015>
- Vadjunec, J. M., Schmink, M., & Greiner, A. L. (2011). New Amazonian geographies: emerging identities and landscapes. *Journal of Cultural Geography*, 28(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/08873631.2011.548477>
- Verón, E. (1988). *La semiosis social*. Barcelona: Gedisa.
- Van Leeuwen, T. (2005). *Introducing social semiotics*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203647028>
- Violi, P. (2017). Due vie per la semiotica o un incrocio di sguardi? Algirdas Greimas e Umberto Eco a confronto. *Entornos*, 30(1), 25-33. <https://doi.org/10.25054/01247905.1420>



# Una educación con justicia social: aulas comunitarias dialógicas en Chile

## Education with social justice: Dialogic community classrooms in Chile

**Donatila Ferrada,\* Miguel Del Pino,\*\* Blanca Astorga,\*\*\*  
Gianina Dávila,\*\*\*\* Cecilia Bastías\*\*\*\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

doi: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-006-2024](https://dx.doi.org/10.18504/pl3264-006-2024)

Recibido: 12 de marzo de 2023

Aceptado: 2 de abril de 2024

### Resumen

La justicia social es un tema relevante en la sociedad chilena actual, en particular para las experiencias de aulas comunitarias que son el núcleo de esta investigación. Las aulas dialógicas tienen como propósito revertir las injusticias en el sistema educativo formal chileno. El presente estudio, realizado durante cuatro años en ocho aulas comunitarias distribuidas a lo largo del país, busca, mediante la investigación participativa, conocer si hay avances en justicia social de reconocimiento recíproco y paridad participativa. Los hallazgos revelan notorios progresos en las relaciones sociales entre personas de la comunidad y de la escuela, y en cambios estructurales que impactan el currículo.

*Palabras clave:* educación comunitaria, justicia social, reconocimiento, paridad, participación, educación formal.

### Abstract

Social justice is a relevant issue in current Chilean society, particularly for the community classroom experiences that make up this research. These dialogical classrooms are experiences that

---

\* Doctora en Filosofía por la Universidad de Valladolid (España). Profesora Titular e Investigadora del Centro de Investigación en Educación para la Justicia Social de la Universidad Católica del Maule (Chile) | [dferrada@ucm.cl](mailto:dferrada@ucm.cl) | <https://orcid.org/0000-0003-0942-4320>

\*\* Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Profesor Adjunto del Centro de Investigación en Educación para la Justicia Social de la Universidad Católica del Maule | [mdelpino@ucm.cl](mailto:mdelpino@ucm.cl) | <https://orcid.org/0000-0003-3379-3994>

\*\*\* Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Académica e investigadora de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y del Centro de Investigación en Educación para la Justicia Social de la Universidad Católica del Maule | [bastorga@academia.cl](mailto:bastorga@academia.cl) | <https://orcid.org/0000-0002-3385-0795>

\*\*\*\* Doctora en Educación y Sociedad por la Universidad de Barcelona. Profesora asociada en la Universidad Arturo Prat. Investigadora del Centro de Investigación en Educación para la Justicia Social de la Universidad Católica del Maule | [gianiandreadavila@gmail.com](mailto:gianiandreadavila@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0003-0450-7880>

\*\*\*\*\* Magíster en Ciencias de la Educación, mención Evaluación Curricular por la Universidad Católica de la Santísima Concepción (Chile). Docente Tutor de la Universidad de Concepción (Chile) | [cecilia.bastias@gmail.com](mailto:cecilia.bastias@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0002-1751-2905>

aim to reverse the injustices that are present in the Chilean formal educational system. This study aims to reveal if these classrooms can advance in social justice of reciprocal recognition and participatory parity, based on a four-year study in eight community classrooms spread along the country, through a type of participatory research. The findings reveal important achievements in social relationships among people in the community and school, together with structural changes that impact the curriculum.

*Keywords:* community education, social justice, recognition, parity, participation, formal education.

## Introducción<sup>1</sup>

La demanda por justicia social se hizo sentir ampliamente en Chile en octubre de 2019 a través de movilizaciones sociales donde quedó de manifiesto que los positivos índices macroeconómicos del país no se corresponden con una distribución equitativa de los recursos, y que las personas no se sienten reconocidas en sus diferentes realidades y/o intereses (Salazar, 2019; Rojas & Charles-Leija, 2022). La ciudadanía se reunió para manifestarse por las bajas pensiones, la educación segregadora, la constante invisibilización y criminalización ejercida por el Estado respecto de los pueblos originarios, las diversidades de género, las orientaciones sexuales, la infancia, las personas mayores, así como la desigualdad de trato hacia las mujeres. Todos los temas mencionados convocaron a la ciudadanía a exigir una nueva Constitución que permitiera repensar el sistema económico, político y social para Chile (Riffo-Pavón *et al.*, 2021). No obstante, luego de haber sometido a votación dos propuestas (2022 y 2023) de carta magna, ambas fueron rechazadas. Con lo cual, las demandas de justicia social siguen sin resolverse.

Lo anterior hace que el sistema educativo chileno siga en el modelo de justicia social de igualdad de oportunidades meritocrática (Rawls, 2018) presente en la Constitución Política de 1980, promulgada en periodo de la dictadura, aún vigente. Los principios de esta Constitución son la subsidiariedad y la libertad de enseñanza, ambos señalados como ejes causantes de la desigualdad y segregación educativa. Este principio de subsidiariedad emerge como la forma de distribuir los recursos (vía *voucher*) a las instituciones educativas en función de la condición socioeconómica de las familias de escolares que asisten al sistema educativo (municipal y particular subvencionado), con la finalidad de generar condiciones iniciales similares entre escolares para competir por el

---

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado del proyecto Fondecyt 1221159.

rendimiento académico. Por su parte, el principio de libertad de enseñanza, basado principalmente en la posibilidad de abrir escuelas particulares subvencionadas por el Estado con proyectos propios y copago por parte de las familias, emerge como sustento de la garantía a las familias para elegir “libremente” el establecimiento educacional que deseen para sus hijos e hijas, constituyéndose así en lo que Bellei (2016) ha caracterizado como mercado de la educación. Más tarde, Ramos *et al.* (2022) han expuesto la consagración de este modelo a nivel de subjetividades de las personas que consumen esta estructura de educación. En la misma línea, esta libertad queda sujeta al poder adquisitivo de las familias. En definitiva, pueden elegir solo quienes cumplen dichos requisitos, por lo cual se trata de una libertad condicionada que contribuye a la segregación socioeconómica que reproduce el sistema educativo nacional (Ferrada *et al.*, 2021). En consecuencia, lo que ocurre en Chile consagra un modelo de meritocracia social consolidado en la herencia cultural y familiar de las y los escolares (Márques, 2023; Sandel, 2020; Vélez, 2018) por sobre un modelo de meritocracia cognitiva.

En este escenario, al menos en Chile, pareciera injustificado insistir en un modelo de justicia meritocrático, cualquiera que sea este. Desde este diagnóstico cabe preguntarse, ¿es posible pensar en una escuela que genere prácticas sociales correspondientes con otros modelos de justicia social en el país? Esta problemática ha sido fuente de inspiración para los colectivos que desarrollan la pedagogía dialógica *enlazando mundos* expresados en aulas comunitarias a lo largo del país y que datan de comienzos de los años 2000. Estos colectivos promueven otros modelos de justicia social, tales como los del reconocimiento recíproco propuesto por Axel Honneth y el modelo de paridad participativa de Nancy Fraser. ¿Logran avanzar en prácticas, interacciones, acciones, etc., que se condigan con estos modelos? Su forma de organización puede develar algo al respecto, pues cuando desarrollan este tipo de pedagogía se abren a la participación y diálogo de diferentes agentes —madres, profesores, vecinos, niños y niñas del aula— que se hacen cargo de planificar, enseñar y evaluar actividades de enseñanza, ampliando el currículo oficial a temáticas propias de la cultura y vida de los niños, niñas, barrio y ciudad, resignificando el currículo, incorporando saberes locales y territoriales (Ferrada, 2020; Ferrada & Del Pino, 2021; Ferrada *et al.*, 2023), y obviando la competencia por los resultados educativos que se promueve desde el Estado.

Este manuscrito recoge una investigación sobre la experiencia de aulas comunitarias basadas en la pedagogía dialógica *enlazando mundos*. Concretamente, este estudio se propuso responder si este tipo de aulas comunitarias son capaces de generar justicia social de reconocimiento recíproco y paridad participativa, tal como persiguen estos colectivos.

## Marco teórico

Dentro del marco de enfoques de reconocimiento y participación como justicia social encontramos una amplia gama de filósofos y filósofas (Fraser, 2008; Fraser & Honneth, 2018; Honneth, 1997) que centran la atención en exigencias como la igualdad de derechos entre los distintos miembros de las comunidades, el reconocimiento de las peculiaridades del «otro», la participación igualitaria o la valoración en las distintas culturas por medio de políticas del reconocimiento.

Se encuentra en la literatura científica (Angit & Jarvis, 2024; Brown *et al.*, 2022; Clarke *et al.*, 2022; Echeverría, 2022; Henderson *et al.*, 2024; Wong *et al.*, 2023), por un lado, que diversos enfoques de pedagogías dialógicas, comunitarias y culturalmente responsables plantean la justicia social como el centro de sus experiencias. No obstante, en términos teóricos, estas experiencias no se enmarcan en enfoques específicos de justicia social, sino que plantean que existen injusticias educativas relacionadas con aspectos raciales, étnicos, económicos, subestimación de la mujer, baja autoestima de las personas, entre otras.

Por otro lado, estudios recientes sobre la pedagogía dialógica enlazando mundos en Chile (Ferrada & Del Pino, 2021; Ferrada, 2020) dan cuenta de que las personas (profesorado y diversidad de agentes sociales) manifiestan que existen injusticias en la educación formal que se relacionan con la falta de reconocimiento de las características personales y contextuales donde se ubica la escuela; asimismo, que existe poca o nula participación en la toma de decisiones educativas y que estas quedan únicamente en el nivel de directivos. Esto motiva a interesarnos en los enfoques de justicia social de paridad participativa y de reconocimiento recíproco que de momento ayudan a comprender las injusticias que las personas manifiestan.

En este sentido, interesa el enfoque de Nancy Fraser (Fraser & Honneth, 2018; Fraser, 2008) porque enmarca las problemáticas de mala distribución de bienes, recursos y materiales, de falta de valor cultural de las distintas identidades y las de nula representación en la esfera social de las personas, como tres cuestiones de justicia social que tienen que ser reivindicadas por las personas y las instituciones sociales: “La justicia requiere acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social. Superar la injusticia significa dismantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a algunos participar a la par con otros, como socios con pleno derecho en la interacción social” (Fraser, 2008, p. 39).

Si bien el enfoque de Fraser (2008) se dirige a una reivindicación a nivel macropolítico de la estructura del sistema y sus instituciones, también pode-



mos observar sus ámbitos de justicia en el nivel micro de las instituciones, como la escuela. Cabe preguntarnos: ¿las aulas comunitarias logran la justicia de paridad participativa? Es decir, ¿las personas logran intervenir en la institución escolar para realizar reivindicaciones en la redistribución de bienes y materiales, de reconocimiento y de representación? Por ello es necesaria una revisión de este enfoque a fin de conceptualizar la paridad participativa como enmarque teórico.

Fraser aborda las injusticias desde los tres ámbitos mencionados (Fraser, 2008), es decir, existe una desigualdad distributiva de bienes y recursos económicos que demanda una justicia de redistribución (Fraser, 2016). En este sentido, las escuelas pueden contar con una mala distribución económica, pero también de materiales y recursos educativos o didácticos que no alcanzan a la totalidad de estudiantes. Por ello, una justicia redistributiva consiste en que las personas cuenten con los recursos didácticos suficientes para estar en igualdad respecto de los demás.

Las injusticias pueden responder a patrones de valor hegemónicos institucionalizados que afectan negativamente la esfera de valor o estatus social de las personas, incidiendo en un reconocimiento fallido de la sociedad que requiere de una justicia de reconocimiento (Fraser, 2016, 2018). En la escuela podemos observar que los saberes propios de las personas y sus comunidades —por mencionar algunas: mineras, campesinas, indígenas, industriales— no forman parte del currículo oficial ni son incorporadas en la planificación de aula a modo de contextualización. En el primer caso, no existen como cultura legitimada curricularmente; en el segundo, están en desigual estatus de valor cultural respecto de los demás contenidos curriculares. Por ello, superar este tipo de injusticia en este ámbito requeriría de un reconocimiento de igualar el estatus cultural entre estos conocimientos.

Fraser (2008) también se refiere a la injusticia en el plano político, en la cual las personas no perciben representados sus intereses y demandas de forma que se requiere de representación participativa en esta dimensión. En la escuela las personas muchas veces no se encuentran representadas en la toma de decisiones pedagógicas porque estas son jerárquicas (directivos). Se advierte así la necesidad de una justicia de representatividad donde las personas intervengan en la toma de decisiones de forma equitativa.

Para Fraser, la justicia se alcanza cuando las personas, para superar las condiciones de injusticia mencionadas, pueden participar en igualdad paritaria respecto de los demás: “el núcleo normativo de mi concepción es la idea de la paridad de participación. Según esta norma, la justicia exige unos acuerdos sociales que permitan que todos los miembros (adultos) de la sociedad interactúen en pie de igualdad” (Fraser, 2018, p. 42).

Por su parte, el enfoque de Axel Honneth (1997, 2018; Revuelta & Hernández-Arancibia, 2019) plantea tres principios normativos desde una teoría moral de la construcción de la identidad de las personas, los cuales orientan el análisis de las injusticias en su proceso histórico y dan cuenta de que ha existido una falta de respeto o menosprecio de ellas. Este enfoque plantea el amor, la igualdad de trato y la estima social como formas de reconocimiento recíproco, mismas que podemos identificar en las relaciones sociales de las personas que se dan en el espacio escolar. En este punto cabe preguntarse: ¿las personas en las aulas comunitarias logran una justicia de reconocimiento recíproco? Es decir, ¿logran relaciones sociales con base en acciones relacionales afectivas, igualdad de trato y la valoración de distintas habilidades y capacidades no incluidas en el currículo escolar? Para ello, revisaremos este enfoque que nos sirve como enmarque teórico.

La primera forma de reconocimiento es el amor, dada por el afecto y la atención (infancia, familia, amistades, amor de pareja, etc.), cuya base es la cobertura de las necesidades de afecto. En la escuela las relaciones sociales afectivas cubren las necesidades de atención, ayudando así a que cada niño y niña construya la autoconfianza. La segunda es la igualdad de trato ofrecida por la sociedad civil que garantiza el reconocimiento igualitario en el cual las personas son respetadas “con los mismos derechos que todos los demás miembros de la sociedad” (Honneth, 2018, p. 111). Este ámbito se presenta en la escuela cuando las relaciones sociales permiten que todas las personas participen en igualdad de derechos para la toma de decisiones, ayudando en la formación del autorrespeto. Finalmente, la tercera esfera corresponde a la estima social que constituye el reconocimiento social; en la escuela se observa cuando a las personas se les valora por sus habilidades y talentos considerados valiosos para la sociedad, lo que desarrolla la autoestima.

Cuando a las personas se les ha negado lo que consideran reconocimiento legítimo, entonces se está frente a una injusticia, entendida como menosprecio en cualquiera de las esferas mencionadas: en la del amor se manifiesta como desamor cuando en la escuela las relaciones entre personas no tienen empatía y existe una asimetría (entre otras) que afecta la confianza de las personas en sí mismas. En la de la igualdad de trato, en la escuela se hace presente cuando las relaciones sociales ocurren en un contexto de desigualdad de derechos respecto de los demás. Y en la esfera del mérito social la injusticia aparece cuando a las personas no se les reconoce sus habilidades y talentos como valiosos para la escuela, y en cambio son infravalorados bajo estatus en jerarquía de aprobación social (Honneth, 1997, 2018). A su vez, esta esfera afecta una redistribución desigual de la economía debido a que solo se reconocen como válidos las habilidades y talentos legitimados por la sociedad. Esto puede entenderse como que las personas solo deben desarrollar las habilidades promovidas por el currículo

escolar, es decir, las que lo posicionarán mejor en la estructura económica del trabajo remunerado, básicamente las académicas.

Estos enfoques de paridad participativa y de reconocimiento recíproco son nuestro marco de referencia al plantear el trabajo de las aulas comunitarias con pedagogía dialógica enlazando mundos; ello se basa en que son experiencias que surgen de distintas situaciones de injusticia, como negación de las personas y sus colectivos, e invisibilidad de sus saberes, culturas, lenguas, entre otros ámbitos. Es por ello que, por un lado, el enfoque de Fraser (2008) ayuda a comprender los procesos de transformación de estas experiencias por medio de la igualación del estatus cultural y del reconocimiento recíproco desde la paridad de participación. Por otro, Honneth (1997) clarifica el proceso de reconstrucción de las relaciones sociales en las que se desarrolla la identidad personal y colectiva.

## Método

En este artículo optamos por un paradigma participativo (Guba & Lincoln, 2012; Gayá Wicks & Reason, 2009), siguiendo el enfoque de investigación-acción participativa (Fals Borda, 2017) y la metodología de investigación dialógica-*kishu kimkelay ta che* (Ferrada & Del Pino, 2018), cuya característica central es construir conocimiento igualando epistemes de diversas culturas mediante la incorporación de agentes tradicionalmente considerados como sujetos investigados, y que en este caso quedan incluidos como sujetos investigadores. De allí que se conforman comunidades de investigación en posición de igualdad de cada integrante frente a cada fase investigativa, esto es, el qué, para qué y cómo investigar, de tal modo que ninguna persona tenga el predominio interpretativo sobre las demás. Desde esta perspectiva metodológica, la dialogicidad se entiende como una praxis humana abierta a la generación permanente de nuevos significados con base en las múltiples voces de las diversas culturas; en este sentido, la frase mapuce *kishu kimkelay ta che* recoge el carácter colectivo del saber y el legado histórico de los pueblos. Todo ello expresa la diversidad cultural de Chile, el territorio de investigación en el cual se desarrolla este estudio.

La investigación dialógica-*kishu kimkelay ta che* aborda la construcción de conocimiento a partir de comunidades de investigación conformadas por personas con formación en investigación y personas de los territorios que son portadoras de los saberes locales. Así, esta metodología busca establecer relaciones igualitarias en la producción del conocimiento, para “recuperar el conocimiento vivo que portan los sujetos, sus comunidades y sus diversas formas de avanzar en sus propias problemáticas mediante intenciones y acciones

transformadoras” (Ferrada, 2017, p. 188). De allí que son estas comunidades de investigación las que deciden en conjunto qué, por qué, para qué y cómo investigar.

## Comunidades de investigación conformadas en el estudio

La cobertura territorial de esta investigación abarcó cinco regiones de Chile que, de norte a sur, son: Tarapacá, Metropolitana, Maule, BíoBío y La Araucanía, conformando en total ocho comunidades de investigación en ocho aulas comunitarias. Retomar esta distribución tiene la intención de rescatar la diversidad cultural, territorial y lingüística, entre otras características propias del país. De la misma manera, el objetivo es dar cuenta de la mayor diversidad posible de quienes componen cada una de las comunidades de investigación con relación al género, edad, escolarización, pertenencia cultural, entre otros aspectos, al mismo tiempo que garantizar la presencia de docentes de aula, escolares e investigadoras/es (tabla 1).

Tabla 1. Comunidades de investigación responsables del estudio

| <i>Identificación</i>   | <i>Caracterización</i>   | <i>Integrantes de las aulas</i> | <i>Integrantes de la comunidad de investigación</i>  |
|-------------------------|--|---------------------------------|--|
| Tarapaqueña             | Cultura del desierto, andina, costera, urbana. Cinco años de antigüedad. Dependencia municipal.                | 38                              | 6 (1 docente, 3 estudiantes del aula, 2 académicas).   |
| Valle Central           | Cultura agrícola e industrial, Del Valle Central, semirural. Cuatro años de antigüedad. Dependencia municipal. | 37                              | 5 (1 docente responsable del aula, 2 docentes de educación diferencial, 1 asistente de aula, 1 investigadora).   |
| Campesina               | Cultura campesina, agrícola, artesana, rural, secano costero. Seis años de antigüedad. Dependencia municipal.  | 25                              | 15 (1 docente responsable de aula, 8 estudiantes, 3 artesanas, 1 personal técnico, 1 asistente de aula y 1 investigadora).   |
| Industrial-pesquera A   | Cultura industrial pesquera, costera, urbana. Nueve años de antigüedad. Dependencia municipal.                 | 47                              | 10 (1 docente de aula, 1 profesor diferencial, 3 estudiantes de pedagogía, 2 estudiantes niveles superiores, 1 estudiante mismo nivel, 1 académica experta, 1 investigadora).    |
| Industrial-pesquera B   | Cultura industrial pesquera, costera, urbana. Cuatro años de antigüedad. Dependencia municipal.                | 38                              | 13 (1 docente de aula, 1 profesor diferencial, 2 profesores especialidad, 1 estudiante de pedagogía, 2 madres, 4 estudiantes mismo nivel, 1 académica experta, 1 investigadora). |
| Minera                  | Cultura minera, pequeño comercio, urbana. Doce años de antigüedad. Dependencia municipal.                      | 51                              | 14 (1 docente, 1 asistente de aula, 1 auxiliar, 5 madres, 1 abuela, 4 estudiantes, 1 investigadora).   |
| Mapuce A                | Cultura mapuce, costera, agrícola, rural. Diez años de antigüedad. Dependencia de la asociación indígena.      | 14                              | 14 (2 docentes, 3 miembros de la comunidad, 5 estudiantes, 3 estudiantes de pregrado de pedagogía, 1 investigador).  |
| Mapuce B                | Cultura mapuce, costera, agrícola, rural. Diez años de antigüedad. Dependencia de la asociación indígena.      | 14                              | 14 (2 docentes, 3 miembros de la comunidad, 5 estudiantes, 3 estudiantes de pregrado de pedagogía, 1 investigador).  |
| Total de participantes: |  | 264                             | 91   |

Fuente. Elaboración propia con datos del proyecto.

Dado que son las comunidades de investigación en este tipo de metodología quienes definen mediante acuerdos dialógicos qué investigar, en este caso, y en el contexto de un proyecto mayor, se logró desarrollar un trabajo conjunto con las ocho comunidades de investigación conformadas, las cuales acordaron responder la pregunta: ¿estas aulas comunitarias con pedagogía dialógica enlazando mundos son capaces de generar justicia social? De ser afirmativa esta respuesta, ¿qué tipo de justicia social promueven?

## Construcción de conocimiento a cargo de las comunidades de investigación

Otro aspecto a cargo de las comunidades de investigación es decidir cómo investigar. Para dar cuenta de este aspecto, resolvieron seguir tres procedimientos: i) el *diálogo colectivo*, cuando se decidió recoger información en la que participan diversas personas que se consideran clave para conocer una temática; ii) la *conversación dialógica*, cuando la comunidad decidió recoger información en un diálogo situado con una determinada persona que se consideraba clave para la profundización de una temática (Ferrada & Del Pino, 2018), y iii) *registros audiovisuales* de clases y reuniones en las aulas comunitarias. De esta forma, durante los cuatro años que duró la investigación, se desarrolló un total de 240 conversaciones dialógicas y 128 diálogos colectivos, asimismo, se registraron 192 clases de aulas comunitarias y 60 preparaciones de clases. Cada uno de estos procedimientos fueron transcritos e incorporados en una base de datos del *software* NVIVO 12.0. A partir de allí, las comunidades de investigación organizaron y analizaron los hallazgos durante todo el transcurso del trabajo investigativo.

## Categorías y nodos temáticos para revelar la justicia social

En primer término, para revelar la justicia social, las comunidades de investigación se apoyaron en categorías teóricas vinculadas con teorías de justicia que, a su juicio, resultaban relevantes conocer. En este contexto se levantaron nodos temáticos en correspondencia con la justicia como reconocimiento recíproco (Honneth, 1997, 2019) y justicia como paridad participativa (Fraser, 2008). En segundo término, se procedió a consensuar las categorías con base en ese conjunto de nodos (tabla 2).

Tabla 2. Categorías y nodos temáticos de justicia social

| Categorías                             | Nodos temáticos             | Definición   |
|--|-----------------------------|--|
| Justicia como reconocimiento recíproco | (Des)amor                   | Relaciones sociales —en distintos espacios escolares— de afecto, simetría, empatía, etc., que cubran la necesidad de afecto entre las personas que participan del aula, o no.  |
|  | (Des)igualdad de trato      | Relaciones sociales donde las personas gozan del mismo respeto que las demás, entre adultas, adultas-menores, entre menores, entre géneros, etc., es decir, sienten que tienen el mismo derecho que las demás, o no. |
|  | (Des)estima social          | Las personas sienten que sus habilidades o talentos cognitivos, relacionales, espirituales, cuidado de la naturaleza, etc., son tan valorados como los de los demás en las distintas actividades escolares, o no.    |
| Justicia como paridad participativa    | (Dis)paridad representativa | Las personas se encuentran representadas (docente, madres, abuelas, artesanas, escolares, etc.) en la toma de decisiones pedagógicas de forma equitativa respecto de las demás, o no.                                |
|  | (Dis)paridad cultural       | Las personas encuentran que sus culturas están representadas en igualdad de estatus respecto a las demás culturas (escolar, otras culturas) que les permite participar en igualdad respecto de las demás, o no.      |
|  | (Dis)paridad de recursos    | Las personas cuentan con los recursos didácticos suficientes que les permiten participar en igualdad respecto a las demás, o no.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de literatura.

## Validación del conocimiento construido

Los procesos de validación del conocimiento en este tipo de metodología es algo que se realiza durante todo el proceso investigativo. Para estos efectos, las comunidades de investigación usaron el procedimiento denominado *az kintun* que significa en lengua mapuce “mirar con atención con la intención de buscar y encontrar algo en conjunto con otros” (Ferrada & Del Pino, 2018, p. 10). Esto implica una revisión permanente y sistemática de los nodos levantados hasta alcanzar acuerdos colectivos sobre la validez de los mismos. Con este fin las comunidades de investigación realizaron este procedimiento en 132 ocasiones durante el tiempo que duró el estudio.

## Consideraciones éticas

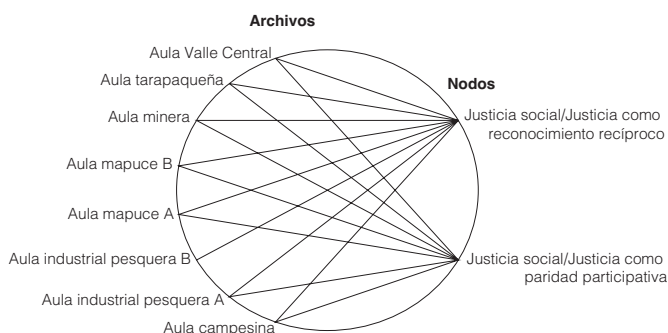
En todos los procedimientos que abarca este estudio se respetó la ética de la investigación por medio de la firma de consentimientos y asentimientos informados de las y los participantes. Estos resguardos consideraron los principios bioéticos de la Ley 20.120 vigente en Chile (Ministerio de Salud, 2006) y fueron aprobados en el Acta N° 144/2020 por el Comité de Ética de la Universidad Católica del Maule debidamente acreditado por el Ministerio de Salud de acuerdo a la Resolución 3703.

## Resultados

### La justicia social presente en aulas comunitarias

En términos generales, los hallazgos de las comunidades de investigación identificaron dos modelos de justicia social presentes en todas las aulas comunitarias, a saber: justicia como reconocimiento recíproco y justicia como paridad participativa (figura 1).

Figura 1. Modelos de (in)justicia social presentes en aulas comunitarias



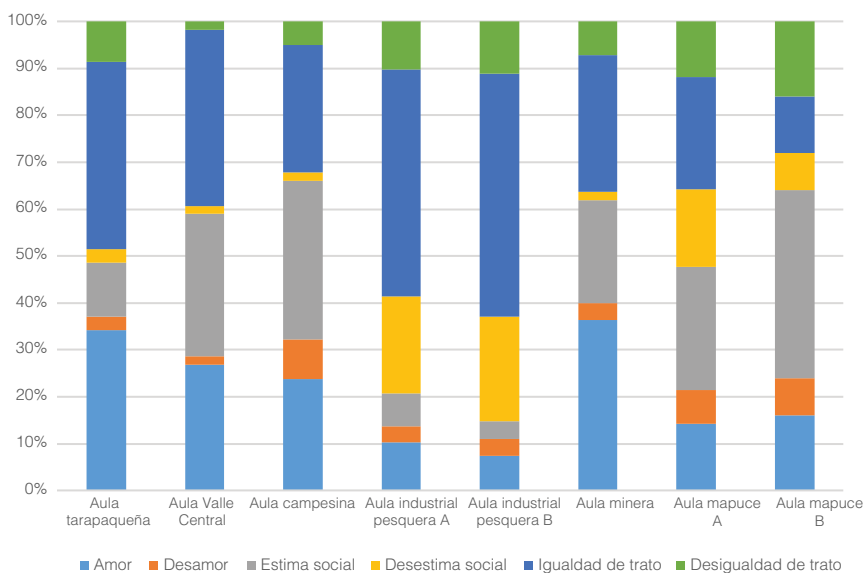
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto en NVIVO 12.0.

En específico, los resultados arrojaron un total de 787 nodos identificados con categorías tanto de justicia como de injusticia. De estos, 328 corresponden a la (in)justicia como reconocimiento recíproco y 459 a la (in)justicia como paridad participativa.

### (In)justicia como reconocimiento recíproco en aulas comunitarias

La (in)justicia como reconocimiento recíproco se expresa en todas las aulas y ámbitos estudiados, a saber: (des)amor, (des)igualdad de trato y (des)estima social, pero las aulas ponen acentos diferenciados en cada uno de ellos. También se evidencia que avanzan en justicia en todos los ámbitos las aulas tarapaqueña, Valle Central, campesina, minera, mapuce A y B, a excepción de las aulas industrial-pesquera A y B, que si bien superan las injusticias de trato y afectivas, no logran superar las injusticias de estima social (gráfico 1).

Gráfico 1. Frecuencia de nodos de (in)justicia como reconocimiento recíproco en las aulas



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

La frecuencia de los nodos presentes en las aulas permite visualizar las particularidades de cada una. En primer lugar, aparece la igualdad de trato en las aulas tarapaqueña, Valle Central, industrial-pesquera A y B; la estima social lo hace en las aulas campesina, mapuce A y B, y el amor en el aula minera. En segundo lugar, se evidencia el amor en las aulas tarapaqueña, industrial-pesquera A y B y mapuce B; la igualdad de trato en las aulas campesina, minera y mapuce A, y la estima social en el aula Valle Central. En tercer lugar, la estima social aparece en las aulas tarapaqueña y minera; el amor en las aulas Valle Central, campesina y mapuce A, y la igualdad de trato en el aula mapuce B. Este hallazgo permite sostener que priman las justicias sobre las injusticias en todos los ámbitos estudiados (amor, igualdad de trato y estima social) en las aulas tarapaqueña, Valle Central, campesina, minera, mapuce A y B. También priman las justicias sobre las injusticias en las aulas industrial-pesquera A y B en dos ámbitos (amor e igualdad de trato), no así en la estima social en la que prima la injusticia sobre la justicia.

Otro hallazgo relevante son los contenidos de los nodos presentes en los tres ámbitos de (in)justicia como reconocimiento estudiado (tabla 3), cuestión que permite adentrarse en las diferencias de cada aula.



Tabla 3. Ámbitos de (in)justicia de reconocimiento recíproco

| Aulas                 | Estima social   | Desestima social   | Igualdad de trato   | Desigualdad de trato   | Amor   | Desamor  |
|-----------------------|---|--|---|--|--|--|
| Tarapaqueña           | Valoración de habilidades relacionales, intrapersonales, cognitivas, creativas.                 | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo. Relaciones jerárquicas de género. | Relaciones afectivas entre todas las personas que integran el aula. Relaciones e interacciones abiertas a la expresión de emociones de todas las personas.             | Cuidado sobre la base de la desconfianza. Imposición para generar solidaridad.                                 |
| Valle Central         | Valoración de habilidades prácticas, cognitivas relacionales, sensorio la naturaleza.           | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo.                                   | Relaciones afectivas entre todas las personas que integran el aula. Relaciones e interacciones abiertas a la expresión de emociones de todas las personas.             | Relaciones formales y distantes entre las personas. Ausencia de vínculos entre quienes componen el aula.       |
| Campesina             | Valoración de habilidades prácticas, cognitivas relacionales, sensorio la naturaleza.           | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo.                                   | Relaciones afectivas entre todas las personas que integran el aula comunitaria. Relaciones e interacciones abiertas a la expresión de emociones de todas las personas. | Relaciones formales y distantes entre las personas. Relaciones de poder entre agentes, escuela y la comunidad. |
| Industrial-pesquera A | Solo habilidades cognitivas   | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo.                                   | Relaciones de confianza y empatía en el aula.  | Relaciones formales y distantes entre las personas.  |
| Industrial-pesquera B | Solo habilidades cognitivas   | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo.                                   | Relaciones de confianza y empatía en el aula.  | Relaciones formales y distantes entre las personas.  |
| Minera                | Valoración de habilidades prácticas, cognitivas, relacionales, sensorio motrices.               | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre personas de diferentes edades.    | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo.                                   | Relaciones afectivas entre todas las personas que integran el aula comunitaria. Relaciones e interacciones abiertas a la expresión de emociones de todas las personas. | Relaciones formales y distantes entre las personas. Ausencia de vínculos entre quienes componen el aula.       |
| Mapuce A              | Valoración de habilidades cognitivas, espirituales, prácticas, relacionales, con la naturaleza. | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre quienes participan en la escuela. | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo. Relaciones jerárquicas de género. | Relaciones afectivas, empáticas, de confianza y colaboración entre quienes componen el aula comunitaria.   | Relaciones formales y distantes entre las personas. Ausencia de vínculos entre quienes componen el aula.       |
| Mapuce B              | Valoración de habilidades cognitivas, espirituales, prácticas, relacionales, con la naturaleza. | Alta valoración de habilidades cognitivas. Subvaloración u omisión de otras habilidades. | Relaciones igualitarias entre quienes participan en la escuela. | Jerarquía unipersonal y en función de la distribución del poder del sistema educativo. Relaciones jerárquicas de género. | Relaciones afectivas, empáticas, de confianza y colaboración entre quienes componen el aula comunitaria.   | Relaciones formales y distantes entre las personas. Ausencia de vínculos entre quienes componen el aula.       |

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto en NVIVO 12.0.

En primer lugar, la justicia expresada como estima social que releva diversas habilidades aparece en seis aulas. Todas ellas coinciden en las habilidades cognitivas, las relacionales y las prácticas (tarapaqueña, Valle Central, campesina, minera, mapuce A y B). No obstante, otras también incluyen la habilidad del cuidado a la naturaleza (mapuce A y B, campesina y Valle Central), la sensorio-motriz (minera, campesina, Valle Central) y la espiritual (mapuce A y B). Es decir, quienes participan de las aulas sienten que sus habilidades, tanto si son cognitivas o no, resultan valiosas para ser desarrolladas, pues son una contribución a la comunidad/sociedad a la que pertenecen. Situación diferente se observa en las aulas industrial-pesquera A y B: no logran superar la exclusividad de la habilidad cognitiva, cuestión que las mantiene en este ámbito en una injusticia de desestima social, algo que las demás aulas están logrando superar. En segundo lugar, la justicia expresada como igualdad de trato se evidencia en las relaciones igualitarias entre todas las personas que participan del aula comunitaria, no obstante, algunas de ellas destacan las relaciones igualitarias entre género (campesina y tarapaqueña) y entre diferentes edades (minera, industrial-pesquera A y B, campesina, Valle Central y tarapaqueña), es decir, las personas sienten que son tratadas con el mismo respeto que las demás; cuestiones que no aparecen en las aulas mapuce A y B. A nivel de injusticia de desigualdad de trato, aunque claramente desplazadas, aparece en todas las aulas establecidas por la estructura del sistema educativo que reconoce la jerarquía unipersonal, también en algunas de ellas se hacen evidentes las relaciones desiguales entre géneros (tarapaqueña, mapuce A y B). Por último, la justicia expresada en el amor como garantía de cuidado y protección para la generación de la autoestima y autoseguridad aparece en todas las aulas, destacando las relaciones afectivas, empáticas, de confianza y colaboración entre quienes participan. Es decir, las personas sienten que sus necesidades de afecto están siendo cubiertas en el espacio del aula comunitaria. Respecto de las injusticias de desamor, aunque relegadas, aparecen relaciones formales y distintas, y carencia de vínculos afectivos entre quienes forman parte de las aulas.

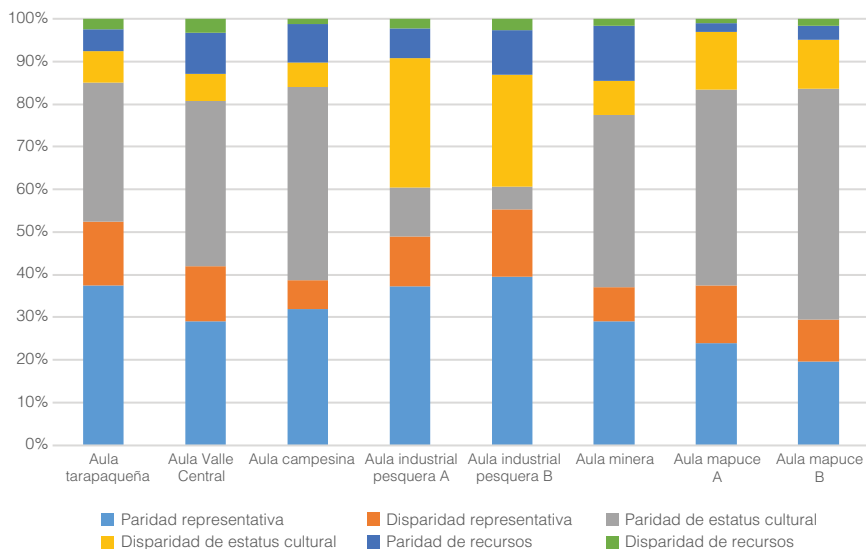
Estos hallazgos permiten sostener la predominancia de la justicia como reconocimiento recíproco frente a las injusticias encontradas en estas aulas comunitarias.

### (In)justicia como paridad participativa

La (in)justicia como paridad participativa se expresa en todas las aulas y en todos los ámbitos estudiados, a saber: (dis)paridad representativa, (dis)paridad de

estatus cultural y (dis)paridad de recursos, con diferencias entre las aulas. También se evidencia que avanzan en justicia paritaria en todos los ámbitos las aulas tarapaqueña, Valle Central, campesina, minera y mapuce A y B, a excepción de las aulas industrial-pesquera A y B que, si bien alcanzan justicia representativa y de recursos, no logran superar las injusticias de estatus cultural (gráfico 2).

Gráfico 2. Frecuencia de nodos en la (in)justicia como paridad participativa en las aulas



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto en NVIVO 12.0.

La frecuencia de los nodos presentes en las aulas visualiza las particularidades de cada una. En primer lugar, aparece la justicia como paridad representativa en todas las aulas, desplazando así notoriamente a las injusticias de este ámbito. En segundo lugar, se evidencia un avance en la paridad de estatus cultural en las aulas tarapaqueña, Valle Central, campesina, minera y mapuce A y B, en las cuales se desplaza parte de la cultura escolar con cultura local; no así las aulas industrial-pesquera A y B donde predomina la cultura escolar. En tercer lugar, la paridad de recursos —considerada solo como recursos didácticos— se satisface en todas las aulas, aunque resulta ser la menos evidenciada.

Otro hallazgo relevante son los contenidos de los nodos presentes en los tres ámbitos de (in)justicia como paridad participativa estudiados (tabla 4), cuestión que permite adentrarse en las diferencias de las aulas.

Tabla 4. Ámbitos de (in)justicia de paridad participativa

| Aulas                 | Paridad representativa  | Disparidad representativa   | Paridad de estatus cultural   | Disparidad de estatus cultural   | Paridad de recursos   | Disparidad de recursos   |
|-----------------------|---|---|---|--|---|--|
| Tarapaqueña           | Docentes, escolares, madres, estudiantes y docentes universitarios deciden sobre todas las acciones educativas. | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus por ingreso de la cultura andina y costera al currículo escolar.                                  | Saberes de la cultura andina y costera ausentes en ocasiones solo como contextualización.                            | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.                                 | Las y los escolares carecen de recursos didácticos y espacios suficientes para estar en condiciones similares a otros.             |
| Valle Central         | Docentes, escolares, madres y docente universitaria deciden sobre todas las acciones educativas.                | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus cultural por ingreso de la cultura campesina desplazando contenidos del currículo nacional.       | Saberes de la cultura campesina ausentes en ocasiones solo como contextualización.                                   | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.                                 | Las y los escolares carecen de recursos didácticos y espacios suficientes para estar en condiciones similares a otros.             |
| Campesina             | Docentes, escolares, madres, abuelas, artesanas y campesinos deciden sobre todas las acciones educativas.       | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus por la cultura campesina y artesana desplazando asignaturas del currículo nacional.               | Saberes de la cultura campesina y artesana ausentes del currículo escolar, en ocasiones solo como contextualización. | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos, bibliográficos, de laboratorio e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones. | Las y los escolares carecen de recursos para desarrollo de laboratorio y aula musical para estar en condiciones similares a otros. |
| Industrial-pesquera A | Docentes, escolares, estudiantes y docentes universitarios deciden sobre todas las acciones educativas.         | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Saberes de la cultura industrial y pesquera ausentes del currículo escolar, en ocasiones solo como contextualización. | Saberes de la cultura industrial y pesquera ausentes del currículo escolar.  | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.                                 | Las y los escolares carecen de recursos didácticos y espacios suficientes para estar en condiciones similares a otros.             |
| Industrial-pesquera B | Docentes, escolares, madres, estudiantes y docentes universitarios deciden sobre todas las acciones educativas. | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Saberes de la cultura industrial y pesquera ausentes del currículo escolar.   | Saberes de la cultura industrial y pesquera ausentes del currículo escolar.  | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.                                 | Las y los escolares carecen de recursos didácticos y espacios suficientes para estar en condiciones similares a otros.             |
| Minera                | Docentes, escolares, madres y abuelas deciden sobre todas las acciones educativas.                              | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus por ingreso de la cultura minera y feriante desplazando asignaturas del currículo nacional.       | Saberes de la cultura minera y feriante ausentes en ocasiones solo como contextualización.                           | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos, bibliográficos e infraestructura para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.                 | Las y los escolares carecen de recursos didácticos y espacios suficientes para estar en condiciones similares a otros.             |
| Mapuce A              | Docentes, sabios y personas de la comunidad deciden sobre todas las acciones educativas.                        | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus cultural por medio de currículo mapuce que equipara sus saberes con los occidentales.             | Saberes mapuce relegados a una asignatura de bajo estatus en el currículo escolar.                                   | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.   | Las y los escolares carecen de recursos didácticos necesarios para estar en condiciones de enseñanza similares a los demás.        |
| Mapuce B              | Docentes, sabios y personas de la comunidad deciden sobre todas las acciones educativas.                        | Docentes deciden en función de lo impuesto por el Estado sin representación de otras personas o colectivos. | Igualdad de estatus cultural por medio de currículo mapuce que equipara sus saberes con los occidentales.             | Saberes mapuce relegados a una asignatura de bajo estatus en el currículo escolar.                                   | Las y los escolares cuentan con recursos didácticos para participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las mismas condiciones.   | Las y los escolares carecen de recursos didácticos necesarios para estar en condiciones de enseñanza similares a los demás.        |

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto en NVIVO 12.0.

En primer lugar, la justicia expresada como paridad representativa que releva la participación igualitaria en la toma de decisiones está presente en todas las aulas. Las especificidades pasan por quienes participan de esas decisiones. Así, en las aulas tarapaqueña, Valle Central e industrial-pesquera B deciden docentes, escolares, madres, estudiantes y docentes universitarias. En el aula campesina, a docentes y escolares se suman madres, abuelas, artesanas y campesinos. En el aula minera, a docentes y escolares se suman madres y abuelas. A las aulas mapuce A y B, a docentes y escolares se suman sabios del lof<sup>2</sup> personas de la comunidad. Es decir, todas las personas que conforman el aula comunitaria participan equitativamente en la toma de decisiones pedagógicas. Contrariamente, las disparidades representativas que persisten se focalizan en decisiones centradas en la figura docente y por imposición del sistema escolar. En segundo lugar, la justicia expresada en la paridad cultural entre saberes escolares oficiales y saberes locales está presente en seis de las ocho aulas —la excepción son las aulas industrial-pesquera A y B—, diferenciándose en la especificidad cultural de cada una. Así, la tarapaqueña incluye saberes de la cultura andina y costera; el aula Valle Central lo hace incluyendo saberes de la cultura agrícola; la campesina lo hace con saberes de la cultura agrícola y artesana; la minera con saberes de la cultura minera y feriante; y las aulas mapuce A y B con saberes de la cultura mapuce. Es decir, las personas reconocen que sus culturas alcanzan un estatus equiparable con la cultura escolar. Por su parte, las disparidades culturales se expresan en la carencia de oficialización de esos saberes en el currículo escolar (aulas tarapaqueña, Valle Central, campesina y minera), a excepción de las aulas mapuce A y B que cuentan con un currículo escolar oficializado que equipara asignaturas de la cultura mapuce con las asignaturas del currículo nacional. En tercer y último lugar, la justicia de paridad de recursos, en este caso recursos didácticos, se encuentra en todas las aulas, pues en todas se movilizan aportando lo necesario para dotar de recursos equitativos al completo de sus escolares. Es decir, las personas que participan en los procesos pedagógicos redistribuyen los recursos con los que cuentan (los dotados por el Estado y los aportados por ellas mismas) de forma equitativa para lograr los aprendizajes esperados. Así, la disparidad de recursos prácticamente está ausente, pero esta no obedece a una cobertura estatal sino a la de las personas que participan.

Estos hallazgos permiten sostener la predominancia de la justicia como paridad participativa frente a las injusticias encontradas en estas aulas comunitarias.

---

<sup>2</sup> Corresponde a la estructura social del pueblo mapuce que agrupa población con lazos cosanguíneos.

## Discusión

En un primer ámbito de discusión y en términos generales se confirma que las aulas comunitarias estudiadas muestran un avance en justicia social de reconocimiento recíproco y paridad participativa, con lo cual es posible señalar que la escuela puede desarrollar modelos de justicia diferentes al de la justicia meritocrática (Rawls, 2017). Este dato resulta de sumo interés, pues es esta última la instalada en el sistema educativo chileno y la que ha profundizado las desigualdades entre las personas e instituciones, y la que ha fortalecido una educación como espacio de competitividad entre ellas.

También se constata que en estas aulas, previo a sus procesos de transformación y como resultado de hábitos institucionales influenciados muy probablemente por la meritocracia antes descrita, se identificaron injusticias ligadas a situaciones de menosprecio entre las personas (Honneth, 2018) expresadas en desafección, desconfianza e infravaloración de la diversidad de habilidades personales. Y se observó una subvaloración de las culturas locales y escasa participación de estudiantes, familias y diversos agentes de sabiduría local en los asuntos educativos, lo que es atribuible a la hegemonía cultural y a las dinámicas institucionalizadas de la sociedad que obstaculizaban la participación (Fraser, 2008). Estos aspectos comienzan a revertirse en todas las aulas estudiadas, cuestión coincidente con investigación previa en otras aulas (Ferrada, 2020; Ferrada & Del Pino, 2021) donde se observa de igual modo que dichas injusticias comienzan a ser superadas mediante la creación de vínculos de reciprocidad entre las personas que participan (madres, abuelas, artesanas, horticultores, entre otros agentes), de forma que “las personas logran corporeizarse/visibilizarse en los distintos espacios formativos, es decir, en el estar presente para las demás” (Ferrada & Del Pino, 2021, p. 12) visibilizando así sus aportes particulares y sus culturas.

En términos específicos —y desde la perspectiva de la generación de justicia de reconocimiento recíproco— surgen relaciones basadas en el amor, la estima social y la igualdad de trato, así, todas las personas que participan del aula comunitaria establecen relaciones igualitarias de confianza, respeto y realización práctica que pueden ser caracterizadas como lo planteado por Honneth (2018). Lo anterior, salvo en la profundidad de justicia que alcanzan unas aulas respecto de otras y de los diversos ámbitos evaluados en este estudio. Ejemplo de ello son las aulas industrial-pesquera A y B que escasamente desarrollan la estima social, pues se focalizan casi exclusivamente en las habilidades cognitivas, a diferencia de las demás aulas que sí atienden la diversidad de habilidades presentes en las personas incluyendo la cognitiva. Este hallazgo resulta sugerente para seguir investigándolo, a fin de adentrarse en las motivaciones que conducen a estos colectivos a tomar estas opciones.

Ahora bien, desde la perspectiva de la paridad participativa y la utopía de construir espacios sociales “en pie de igualdad” (Fraser, 2018, p. 42), estas experiencias educativas comunitarias evidencian un progreso en lo referente a paridad de estatus cultural y paridad de representación. La primera encuentra explicación en la inserción de otros agentes (no tradicionales) y, con ellos, sus saberes en el aula; de esta forma irrumpen en el currículo oficial con su cultura territorial desde donde aportan a la equiparación de estatus (Fraser, 2008, 2018). Con ello reconstruyen aspectos culturales identitarios que distinguen a cada una de estas aulas: cultura nortina, campesina, minera, mapuce, rural e industrial-pesquera. Por su parte, la paridad de representación se revela también en la incorporación al aula de agentes diversos de la comunidad, pero esta vez en su derecho a tomar decisiones educativas, con lo cual se distribuye el poder previamente representado por el Ministerio de Educación, sus instituciones, directivos y docentes. Finalmente, desde la paridad de recursos, destaca cómo la solidaridad y responsabilización del colectivo para redistribuir y obtener materiales educativos de enseñanza anula, en todas las aulas, la injusticia por paridad de recursos presente al inicio de las transformaciones. No obstante, se tiene certeza que este tipo de justicia requiere de un cambio estructural mayor.

En síntesis, las aulas comunitarias dialógicas en el sistema escolar en Chile permiten observar en experiencias de larga data la posibilidad de impactar la educación formal con prácticas de relaciones sociales y cambios estructurales que se pueden caracterizar como justicia de reconocimiento recíproco y paridad participativa, que además merecen seguir siendo investigadas.

## Referencias

- Angit, S., & Jarvis, A. (2024). An Indigenous view of social justice leadership in the Malaysian education system. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 20(1). <https://doi.org/10.1177/11771801241235422>
- Bellei, C. (2016). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM.
- Brown, M., Altrichter, H., Shiyani, I., Rodríguez, M. J., McNamara, G., Herzog-Punzenberger, B., Vorobyeva, I., Vangrando, V., Gardezi, S., O'Hara, J., Postlbauer, A., Milyaeva, D., Sergeevna, N., Fulterer, S., Gamazo, A., & Sánchez, L. (2022). Challenges and opportunities for culturally responsive leadership in schools: Evidence from Four European countries. *Policy Futures in Education*, 20(5), 580-607. <https://doi.org/10.1177/14782103211040909>
- Clarke, G., Douglas, E., House, M., Hudgins, K., Campos, S., & Vaughn, E. (2022). Empowering Indigenous communities through a participatory evaluation of a federal program for

older Americans. *American Journal of Evaluation*, 43(4), 484-503. <https://doi.org/10.1177/10982140211030557>

Echeverría, P. (2022). Revisiting the sense of education from a critical perspective to contribute to social justice. *Power and Education*, 15(2), 122-131, <https://doi.org/10.1177/17577438221116030>

Fals Borda, O. (2017). *Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Desde Abajo.

Ferrada, D. (2020). Dialogic pedagogy linking worlds: participatory community classrooms. *Pedagogy, Culture & Society*, 28(1), 131-146. <https://doi.org/10.1080/14681366.2019.1615534>

Ferrada, D. (2017). La investigación participativa dialógica. En S. Redón Pantorra & J. Rasco Angulo (Eds.), *Metodología cualitativa en educación* (pp. 187-201). Miño y Dávila.

Ferrada, D., & Del Pino, M. (2021). Transformando el menosprecio en reconocimiento. Comunidades escolares movilizadas. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 10(1), 211-225. <https://doi.org/10.15366/riejs2021.10.1.013>

Ferrada, D., & Del Pino, M. (2018). Dialogic-*kishu kimkelay ta che* educational research: participatory action research. *Educational Action Research*, 26(4), 533-549. <https://doi.org/10.1080/09650792.2017.1379422>

Ferrada, D., Del Pino, M., Astorga, B., Dávila, G., & Rojas, B. (2021). Los principios de reconocimiento recíproco y paridad participativa para una educación con justicia social en la nueva Constitución. En D. Ferrada (Ed.), *Educación con justicia social: propuestas para una nueva Constitución en Chile* (pp. 20-39). Universidad Católica del Maule.

Ferrada, D., Jara, C., & Seguel, A. (2023). The transformation of the curriculum in the Linking Worlds Dialogic Pedagogy. *Dialogic Pedagogy: A Journal for Studies of Dialogic Education*, 11(1), A108-A128. <https://doi.org/10.5195/dpj.2023.536>

Fraser, N. (2018). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser & A. Honneth *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 17-88). Morata.

Fraser, N. (2016). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. En J. Butler & N. Fraser (2016). *¿Reconocimiento o redistribución? Un debate entre marxismo y feminismo* (pp. 23-66). Traficantes de Sueños.

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.



- Fraser, N., & Honneth, A. (2018) *¿Redistribución o reconocimiento?* Morata.
- Gayá Wicks, P., & Reason, P. (2009). Initiating action research: Challenges and paradoxes of opening communicative space. *Action Research*, 7(3), 243-262. <https://doi.org/10.1177/1476750309336715>
- Guba, E., & Lincoln, Y. (2012). Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes. En N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Manual de investigación cualitativa* (Vol. II, pp. 38-78). Gedisa.
- Henderson, L., Hawkins, E., Corporal, S., Graham, J., Kruger, C., Ngugi, Marshall, A., Marshall, J., West, K., & Shanley, D. (2024). A theoretical conceptualisation of connection to culture in Australian First Peoples children. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 20(1). <https://doi.org/10.1177/11771801241235391>
- Honneth, A. (2019). *Reconocimiento. Una historia de las ideas europea*. Akal.
- Honneth, A. (2018) Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser. En N. Fraser & A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 89-148). Morata.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.
- Ministerio de Salud. (2006). *Ley N° 20120. Sobre la investigación científica en el ser humano, su genoma, y prohíbe la clonación humana*. Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2fe0y>
- Ramos, M., Bellei, C., Canales, M., Contreras, M., Guajardo, F., & Orellana, V. (2022). *Educación: la promesa incumplida. Esfuerzo, miedos y esperanzas de las familias chilenas en el mercado escolar*. Catalonia.
- Rawls, J. (2018). *La justicia como equidad*. Paidós.
- Reuelta, B., & Hernández-Arencia, R. (2019). La teoría de Axel Honneth sobre justicia social, reconocimiento y experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas. *Cinta moebio*, (66), 333-346. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2019000300333>
- Rojas, M., & Charles-Leija, H. (2022). Chile, milagro de crecimiento económico, pero... ¿el bienestar? *Perfiles Latinoamericanos*, 30(59). doi: [dx.doi.org/10.18504/pl3059-005-2022](https://doi.org/10.18504/pl3059-005-2022)
- Salazar, G. (2019, 27 de octubre). El «reventón social» en Chile: una mirada histórica. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2019/10/27/el-reventon-social-en-chile-una-mirada-historica/>
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

Vélez, F. (2018). ¿Meritocracia? ¿Para quienes? *Isonomía*, (48), 147-167. <https://doi.org/10.5347/48.2018.40>

Wong, K., Briffett-Aktaş, C., Kong, W., & Ho, C. (2023). The student voice for social justice pedagogical method: Learning outcomes and challenges. *Active Learning in Higher Education*, 1-5. <https://doi.org/10.1177/14697874231176488>

# Oportunidades políticas y marcos de contienda en el conflicto Conacyt-Siintracatedras: La disputa por la defensa de derechos laborales en el sector de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación

Political opportunities and frameworks for contention in the Conacyt-Siintracatedras conflict: The dispute for the defense of labor rights in the Humanities, Science, Technology and Innovation sector

**Erick Galán Castro,\* Edgar Guerra\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-007-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-007-2024)

Recibido: 15 de junio de 2022

Aceptado: 10 de enero de 2024

## Resumen

Con los cambios políticos e institucionales dentro del sector científico a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de 2018 al presente, una disputa se suscitó entre esta institución y el Sindicato Independiente de Trabajadoras y Trabajadores de Investigación de Cátedras Conacyt (Siintracatedras) en torno a los derechos laborales. Este conflicto se manifestó en el plano jurídico, político y la protesta social. En el presente artículo, exponemos un análisis de la construcción discursiva de esa disputa. Partimos del supuesto de que, mientras el Conacyt basó su narrativa en un marco populista, el Siintracatedras construyó sus marcos de sentido a partir de los cambios que ocurrieron en la estructura de oportunidades políticas de dicha contienda. Metodológicamente se utiliza un análisis de marcos que recurre a los comunicados emitidos por ambos actores en el contexto del emplazamiento a huelga, en marzo de 2021, por parte del sindicato mencionado.

*Palabras clave:* análisis de marcos, marcos de contienda, estructura de oportunidades políticas, populismo, esfera civil.

## Abstract

Within a wider political conflict among scientists and the scientific community in Mexico, the National Council of Science and Technology has maintained a political conflict with Siintracatedras.

---

\* Doctor de Investigación en Ciencias Sociales por la Flacso México. Investigador por México Conahcyt comisionado en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (México) | [erick.galan@conahcyt.mx](mailto:erick.galan@conahcyt.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-1946-3921>

\*\* Doctor en Sociología por la Universidad de Bielefeld (Alemania). Investigador por México Conahcyt | [edgar.guerra@conahcyt.mx](mailto:edgar.guerra@conahcyt.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-3502-0186>

edras, an independent workers union that publicly has claimed labor rights as its main demand. However, the conflict between both political and social actors became critical in 2021 and their public positions became polarized. Since then, there is any chance of dialogue. To understand how both actors framed their political positions, we proceed through a frame analysis. An epistemological assumption of this analysis is that while Conacyt built up its narrative based on a populist collective action master frame, Siintracatedras part of departure was based on the changes in the structure of political opportunities.

*Keywords:* frame analysis, collective action master frame, structure of political opportunity, populism, civil sphere.

## Introducción

En septiembre de 2021, científicos e investigadores adscritos al Programa Cátedras Conacyt<sup>1</sup> lanzaron una campaña de comunicación en redes sociales, principalmente Twitter, bajo la etiqueta #BuscoTrabajo. La estrategia de acción colectiva, coordinada por el Sindicato Independiente de Trabajadoras y Trabajadores de Investigación de Cátedras Conacyt (Siintracatedras), tenía como propósito denunciar las condiciones de precariedad e inestabilidad laboral al que las Cátedras estaban sujetas como trabajadores del sector científico e investigadores directamente contratados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt). La protesta se viralizó y suscitó reacciones encontradas entre grupos de la academia, los medios de comunicación y la sociedad civil. Sin embargo, más allá del ruido mediático, lo cierto es que el evento contencioso mostró a un actor académico organizado y con capacidad de movilización que demandaba el reconocimiento de sus derechos laborales.

La respuesta de Conacyt ante las demandas del Siintracatedras consistió en una dura crítica a las peticiones del incipiente movimiento de catedráticos y el rechazo a atenderlas, lo que marcó el inicio de la disputa que sostendrían ante tribunales y en la esfera de lo público. Cabe decir que la posición del Consejo fue recibida con reproche por el sector académico, no solo porque conduce la política científica nacional, y en ese sentido se es-

---

<sup>1</sup> Política pública actualmente conocida como “Programa Investigadoras e Investigadores por México”, luego de diversos cambios a reglamentos y estatutos internos. Mantenemos el nombre anterior del programa, así como otros que han ido cambiando luego de reformas legislativas a la nueva Ley General de Humanidades, Ciencias y Tecnologías en abril de 2023 (Conacyt, que ahora es Conahcyt), dada la importancia de dichos nombres para la construcción de la identidad de ambas partes en disputa, y manteniendo la coherencia con el referente empírico analizado.

peraba sensibilidad ante las demandas de sus trabajadores, sino porque la dirección del Conacyt emanaba del primer gobierno de izquierda en México, lo que suponía sensibilidad hacia las agendas laborales de un sector no menor del campo académico.

La paradoja de un conflicto entre un gobierno de izquierda y un movimiento de académicos, enfrascados en una contienda política en torno al reconocimiento de derechos laborales, se manifiesta con nitidez en el discurso del movimiento de catedráticos y la posición del Consejo ante sus demandas. Por un lado, en sus comunicados el Siintracatedras demandaba al Conacyt garantizar los derechos laborales de las Cátedras, asegurarles condiciones institucionales adecuadas para generar conocimiento e impulsar políticas de equidad de género, entre otras peticiones. En respuesta, Conacyt acusaba al movimiento de académicos de representar un grupo de interés que defendía privilegios, en menoscabo de una ciencia al servicio del “pueblo”.

Ambos actores se posicionaban desde espacios discursivos sumamente disímiles. Por un lado, el actor de protesta (Cátedras Conacyt) orientaba su lucha hacia el reconocimiento de *derechos laborales*. Por otro, el actor estatal (Conacyt) articulaba sus posicionamientos sobre la base de categorías como *ciencia neoliberal*, *privilegios* y *pueblo*. Así, la disputa política en la que estos actores se enfrascaron ocurrió sobre la base de marcos de sentido muy disímiles, a pesar de que, en principio, sus preocupaciones y posiciones convergían en el compromiso de fortalecer al sistema científico.

En este artículo justo nos preguntamos sobre qué bases estos actores construyeron sus discursos y cómo esto configuró la contienda política. Cabe decir que la articulación de dichos marcos no fue estática, sino que adquirió su propia lógica de resignificación en el transcurso del conflicto. Como ha señalado la literatura sobre movimientos sociales, tanto los movimientos, como sus oponentes, afinan, ajustan o incluso reconfiguran sus marcos de sentido al ritmo de sus interacciones contenciosas (Tarrow, 1997).

Este artículo se inscribe dentro de los estudios sobre movimientos sociales. En particular, aporta a la línea de investigación sobre marcos y procesos de encuadre (Benford & Snow, 2000). Creemos que para comprender las tensiones entre las posiciones de Siintracatedras y Conacyt, así como el conflicto político entre estos actores, es necesario aplicar un análisis de marcos. Dicho acercamiento permite comprender la emergencia de actores, su interrelación y el curso de su contienda en el contexto de ciertas condiciones políticas. Esto porque los marcos son esquemas de interpretación o estructuras discursivas que proveen a los integrantes de los movimientos sus propias versiones sobre la realidad y, de esa manera, permiten movilizar la indignación y transformarla en comunicación de protesta. En este sentido, el análisis de marcos es pertinente

para analizar la estructura semántica en que el movimiento de Cátedras y el actor estatal Conacyt construyeron su contienda política.

En la literatura sobre movimientos sociales existen estudios que abordan el papel que los actores académicos juegan en distintas luchas (Alfie & Méndez, 2000; Gómez *et al.*, 2021; Klawiter, 2008). Asimismo, en esta literatura se ha explorado las formas en que los actores académicos gestionan reivindicaciones laborales (Mendoza, 2015; Ravelo & Sánchez, 2001; Tamayo, 2006). Sin embargo, no contamos con trabajos que apliquen un análisis de marcos para entender cómo los movimientos de protesta en el campo científico construyen sus demandas. Menos aún contamos con estudios que observen la dinámica de confrontación entre actores académicos y estatales. El estudio que aquí presentamos aporta elementos empíricos y teóricos a esta línea de investigación.

Para comprender cómo Siintracatedras y Conacyt organizaron discursivamente su disputa, nuestra propuesta es recuperar los conceptos *marco populista* y *marco civil* como ejes articuladores de un análisis de marcos (Alexander, 2000; Aslanidis, 2018; Solorio *et al.*, 2021). Para esto, entendemos ambas categorías como dispositivos simbólicos que, siendo opuestas para la lógica contenciosa del caso de estudio, organizan y movilizan la acción colectiva en torno a una narrativa que cuenta con *diagnósticos* y *pronósticos* sobre la realidad, pero que también provee de un referente *motivacional* para la acción colectiva. Con estos conceptos podremos estudiar cómo dos actores configuran una contienda política de confrontación. Sobre esta línea de trabajo, el artículo hace dos contribuciones. Empíricamente, aporta información relevante sobre un actor académico singular: el movimiento de Cátedras Conacyt. Conceptualmente, el trabajo parte de desarrollos recientes en la literatura sobre análisis de marcos para mirar la acción colectiva en el contexto de regímenes populistas.

El documento se organiza con una siguiente sección para presentar el contexto en que surge el movimiento de Siintracatedras, describir sus demandas y narrar el inicio del conflicto con Conacyt. Luego se procede a la revisión de la literatura, así como el marco teórico y conceptual que informa el análisis. En una cuarta sección se expone la metodología para luego presentar los resultados del análisis y, en la sección final, señalar las conclusiones.

## Contexto

Ante los problemas estructurales que afronta, el sector científico ha adquirido mayor relevancia en la vida pública y en las políticas de gobierno (Marginson & Ordorika, 2010). Sin duda, uno de los problemas más apremiantes es la

falta de plazas laborales para desempeñar tareas de investigación, ya que esta insuficiencia no solo deja fuera del ámbito de la investigación a miles de jóvenes recién egresados de sus posgrados, sino que también ralentiza la propia producción científica.

Desde la década de 1980, el gobierno de la república, a través del Conacyt, ha establecido varios mecanismos para enfrentar la precarización del mercado laboral de investigadoras e investigadores del sector de ciencia y tecnología, así como para asegurar las condiciones institucionales para la producción del conocimiento científico. Uno de estos mecanismos es el Programa Cátedras Conacyt para Jóvenes Investigadores, establecido en 2014 durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El propósito de esa política pública fue hacerse cargo del problema de la desocupación laboral en el sector científico y fortalecer la capacidad de producción de conocimiento. El mecanismo del plan consistía en contratar, a través del Conacyt, a jóvenes científicos para incorporarlos a la institución como personal de investigación. Sin embargo, una vez contratados, estos trabajadores de investigación serían adscritos a instituciones de educación superior (IES), Centros Públicos de Investigación (CPI) e Institutos Nacionales de Salud (INSALUD) para ahí acometer sus tareas. En otras palabras, las Cátedras tendrían una relación laboral con Conacyt, su patrón, pero desempeñarían actividades de investigación, formación de recursos humanos, vinculación y difusión del conocimiento científico en las instituciones del sistema científico nacional a las que fueran comisionados (Archundia, 2020; Navarro, 2021; Ramírez, 2016).

Sin embargo, si bien Cátedras Conacyt llegó a atemperar, hasta cierto punto, el problema de desempleo en el sector científico, al contratar, durante los primeros años del Programa, a cientos de jóvenes investigadores, lo cierto es que el esquema de contratación generó sus propias externalidades negativas.

La primera es que el Programa colocaba al personal científico en una relación laboral y académica ambigua. En efecto, catedráticas y catedráticos eran directamente contratados por el Conacyt bajo el régimen de personal de confianza, lo que en términos prácticos los excluía del goce de sus derechos laborales como todo personal académico en México, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo vigente en ese entonces. Además, el hecho de que sus actividades sustantivas de investigación las desempeñaran en instituciones académicas distintas a su patrón (Instituciones Receptoras o IR), en última instancia, en términos laborales, esto se traduciría en una suerte de *outsourcing* académico (Gil, 2014). Es decir, la forma de contratación de personal de investigación en el fondo se regía bajo la lógica de la subcontratación y la flexibilización laboral (Arce & Gomis, 2019).

En segundo lugar, esta problemática relación laboral basada en la subcontratación generaba un problema grave de vinculación académica. En principio, el personal de investigación Cátedras Conacyt debía desarrollar una agenda de investigación establecida por la institución receptora y no por el investigador o investigadora. Es decir, la Cátedra debía trabajar con base en una pregunta y objetivos de investigación que la mayoría de las veces no eran parte de su propia agenda de investigación. El personal Cátedra era contratado para formar parte de un proyecto de investigación liderado por la academia consolidada dentro de la IR. En este sentido, la Cátedra Conacyt difícilmente lograba desarrollar una agenda de investigación propia, y peor aún, las más de las veces quedaba supeditada a relaciones jerárquicas y asimétricas de poder dentro de esas instituciones o dentro de los equipos de investigación a los que se le comisionaba.

Finalmente, las condiciones de precarización laboral, vulnerabilidad en sus relaciones académicas con sus pares y falta de sentido de pertenencia institucional colocaban a estos catedráticos en contextos de riesgo de padecer violencias. Quizá la más común, la institucional. Las más graves, las de género y sexual (Gutiérrez & Pérez, 2021).

En síntesis, Cátedras Conacyt presentaba en su diseño una tensión estructural entre los objetivos y sus resultados: por un lado, el Programa se creó con el objetivo de reducir el problema público de la insuficiencia de plazas laborales para el sector de investigación científica. Por otro, la forma de contratación y adscripción del personal de investigación generó externalidades como la precarización de las condiciones laborales de los jóvenes académicos inscritos en el Programa, y los colocó en contextos de vulnerabilidad y exposición a violencias; durante los primeros años de su funcionamiento estas tensiones estructurales se hicieron cada vez más insostenibles.

Sin embargo, a partir de 2018, con la llegada de un gobierno que se autoadscribe a la izquierda del espectro político y que, en su momento, anunció cambios de fondo en la conducción del país y en la política científica en particular, una parte de la comunidad de Cátedras esperaba una revisión de sus condiciones laborales. De hecho, desde el Conacyt comenzó un periodo de revisión y de cambios en la normatividad, de su configuración institucional, así como de sus lineamientos y programas.

Pero lo que llegó para Cátedras fue, contrario a lo que se esperaba, una serie de decisiones arbitrarias, irregulares e ilegales. En lo laboral, comenzó un periodo de despidos del personal de investigación. Así, entre 2014 y 2018, se contrataron 1508 catedráticos y catedráticas, con presencia en todos los estados de la república mexicana, (Archundia, 2020). Sin embargo, para 2021 en el padrón ya solo se contaba con 1273 investigadoras e investigadores. Por



otro lado, aunado a los despidos, desde el Conacyt comenzó una campaña de hostigamiento hacia el Programa Cátedras que consistió en declaraciones públicas por parte de varios funcionarios que criticaban al programa, estigmatizaban a sus integrantes y colocaban en tela de juicio la continuidad de esta política pública, con lo que ponían en riesgo la estabilidad laboral de todo el personal contratado.

Fue en estas condiciones de incertidumbre laboral y estigmatización política por parte del Conacyt que nació el Sindicato Independiente de Trabajadoras y Trabajadores de Investigación Cátedras Conacyt (Siintracatedras) cuyo objetivo ha sido desde entonces luchar por el reconocimiento de los derechos humanos laborales de sus agremiados. Una de las primeras acciones del Sindicato se dio en marzo de 2021, cuando su Consejo Directivo Colegiado (CDC) emitió un manifiesto público, mediante un video en la plataforma YouTube, en el que invitaba al Conacyt a negociar la firma de un contrato colectivo de trabajo (CCT). Con la firma de este contrato se buscaba construir condiciones institucionales que garantizaran los derechos y, por tanto, la estabilidad laboral de las Cátedras. Se trataba de una primera propuesta para hacer frente a la política de despidos injustificados de Conacyt que, por lo demás, se fundamentaba y motivaba en los derechos garantizados en el apartado A del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, lejos de emitir una respuesta conciliatoria que diera paso a una conversación sobre las condiciones laborales del personal de Cátedras, lo que ocurrió fue que, a partir de ese momento, tanto Conacyt como Siintracatedras se enfrascaron en un conflicto que pronto fue escalando, pasando de las declaraciones y comunicados públicos, a las manifestaciones de protesta. Sin duda, en el centro de esta disputa se encontraba el diagnóstico y solución que cada uno de los actores expresó sobre la problemática del programa Cátedras Conacyt. Así, trabajadoras y trabajadores del Programa basaron sus demandas colectivas en la defensa de los derechos humanos laborales, la reivindicación de una agenda de equidad de género y el derecho humano a la ciencia. Por otro lado, su contraparte Conacyt construyó una narrativa basada en la defensa de principios como el acceso del pueblo a la ciencia, la eliminación de privilegios y una transformación que implicaba deshacerse de una idea de ciencia que no dudaban en catalogar como “ciencia neoliberal”.

El resultado de ambas posiciones, tan distintas y distantes, imposibilitó el diálogo y la toma de decisiones colectivas entre Conacyt y Siintracatedras. Hoy, ese conflicto aún persiste sin visos de solución. De ahí que analizar las posiciones políticas y programáticas de ambos actores se torne un elemento importante para comprender la lógica de su conflicto y, eventualmente, aventurar algunas rutas de solución.

## Academia, contienda política y populismo

Para comprender la dinámica de conflicto entre Conacyt y Siintracatedras hemos emprendido un análisis de las posiciones públicas y programáticas de ambos actores. De hecho, partimos de la premisa de que se trata de un conflicto entre un movimiento social compuesto por académicos, y el Estado, representado por uno de sus actores: Conacyt. Esto porque las investigadoras y los investigadores participantes en la disputa, y que en su mayoría se aglutinan alrededor del Siintracatedras, muestran las características de un movimiento social, como son demandas, una estructura organizativa, procesos de construcción de identidad y repertorios de protesta (Tarrow, 1997). En ese sentido, la elección del horizonte teórico del análisis de marcos apunta a inscribir el estudio dentro de la literatura sobre movimientos sociales.

Dentro de la literatura se ha abordado la relación entre la protesta social y la participación de actores científicos en el contexto de la emergencia de la sociedad del riesgo (Alfie & Méndez, 2000; Blackstone, 2004; Keck & Sikkink, 2000; Laurell, 1984; Levine, 1986; McCormick *et al.*, 2011). En específico, estos estudios analizan la manera en que científicos y científicas se involucran en causas sociales y activismo como el ambientalismo (Gómez *et al.*, 2021), riesgos para la salud como el cáncer de mama o el VIH, y en temas como la inseguridad y la violencia. Los estudios muestran la importancia de la participación de los actores científicos en temas álgidos en la esfera pública, ya que eso contribuye a nutrir el debate, además de que otorgan legitimidad a las luchas al proveer de más argumentos a los actores movilizados (Alfie & Méndez, 15AD; Keck & Sikkink, 2000; Laurell, 1984).

Otro conjunto de trabajos sobre el tema analiza al actor académico y/o científico en términos de sus condiciones laborales, sus demandas sobre derechos laborales y las formas en que este sector tiende a movilizarse (Mendoza, 2015; Ravelo & Sánchez, 2001; Tamayo, 2006). Personal médico, académico y universitario es protagonista de movilizaciones sociales en busca de mejores condiciones de trabajo. Estos estudios ponen singular atención en las formas organizativas y deliberativas que desarrollan los actores científicos, lo que sin duda contrasta con usos y costumbres arraigados en el sindicalismo mexicano y latinoamericano. Es decir, el análisis de los movimientos de académicos resalta su carácter democrático y horizontal de la toma de decisiones, a diferencia de los sindicatos verticales y charros del México posrevolucionario (Mendoza, 2015; Ravelo & Sánchez, 2001).

En su conjunto, ambos cuerpos de literatura muestran cómo los saberes académicos se articulan con los movimientos sociales y los reconfiguran, y cómo los académicos logran estructurar sus saberes y demandas en la cons-

titución de protestas políticas. Sin embargo, a pesar de la amplia cantidad de temas y hallazgos, en términos teóricos y empíricos aún no se ha estudiado un proceso fundamental en todo movimiento social: la construcción de marcos discursivos.

En efecto, en la línea de investigación de los movimientos sociales, el análisis de marcos es fundamental para comprender la forma en que los actores movilizadas dotan de sentido a su acción contenciosa. En el caso que nos ocupa, el estudio de los marcos se vuelve más relevante aún para entender la lógica del conflicto entre Conacyt y Siintracatedras. De hecho, la distancia en la configuración normativa de ambos marcos, el de Siintracatedras y el de Conacyt, permite entender, por mucho, la dinámica de la contienda política entre los dos actores. De ahí la importancia de abordar el tema de la contienda política entre Conacyt y el Siintracatedras desde la perspectiva del análisis de marcos. En lo que sigue, definiremos el marco conceptual que articula la investigación y que aborda, necesariamente, el tema del horizonte político del populismo y la esfera civil como paso previo para entender la conformación de los marcos que configuraron el conflicto.

## Marco civil y marco populista

Varios autores han analizado las formas de acción política, discursos y procesos de cambio institucional impulsados por el gobierno actual. En sus estudios, estos analistas han coincidido en el potencial de la categoría *populismo* como herramienta heurística para capturar las singularidades de la acción e identidad del proyecto político de la 4T (Dussauge & Aguilar, 2021; Guevara, 2021; Hernández, Moya Vela, & Menchaca, 2021; Salmorán, 2021; Solorio *et al.*, 2021).

Por supuesto, *populismo* es una categoría política y académica disputada. Por un lado, tiende a resaltar la forma en que un gobernante articula sus objetivos y acciones políticas para llevar a cabo una agenda nacional-popular que atiende las demandas de un sector mayoritario. Se trata, desde esta visión, de una estrategia de radicalización de la democracia. Además, como parte de la estrategia política, el populismo etiqueta de forma antagonista a los actores políticos y hace un llamado a la polarización como parte de su estrategia de disputa por la hegemonía (Laclau, 2005; Mouffe, 2007).

Por otro lado, el concepto es útil para capturar el carácter demagógico y carismático de líderes que, habiendo llegado al poder en contextos políticos de desencanto, tienden a desarrollar un liderazgo basado en el personalismo y el intercambio clientelar con sectores sociales excluidos (el pueblo, la nación).

Lo anterior lleva al resquebrajamiento de la institucionalidad democrática y al desdén por el Estado de derecho (Haggard & Kaufman, 2021; Levitsky *et al.*, 2018).

Ambas formas de entender el populismo se anclan en profundas concepciones políticas y deontológicas que requieren una discusión en un nivel distinto a su uso en este artículo.

Nos interesa pensar en la categoría de *populismo* como una forma de discursos y estrategias con fines de movilización que se construyen, emergen y se dan en condiciones muy específicas y situadas. Es decir, si bien la literatura sobre el populismo lo ha pensado como un orden ideológico y discursivo que dicotomiza las relaciones políticas entre *el pueblo* —un sector mayoritario y subalternizado dentro de una estructura de dominio históricamente construida— y un *bloque de poder* que controla medios económico-políticos con los que genera desigualdad y desposesión, con la intención de construir una *identidad popular* (De Ipola, 1991; Laclau, 2005), en este trabajo tomamos distancia de las implicaciones normativas del concepto y solo retomamos los aspectos analíticos que permiten entender su lógica de construcción discursiva.

De hecho, Laclau (2005) ha estudiado este mismo proceso de construcción de la hegemonía discursiva. Se trata de un mecanismo de construcción de vasos comunicantes con diversos sectores sociales. Esto, con el fin de generar una identidad con una causa o una demanda. A este proceso Laclau le llama “construcción de cadenas de equivalencia”.

Es decir, consideramos que sería poco constructivo decir que el gobierno obradorista en general es *populista* (como si esto pudiera implicar aspectos negativos o positivos por sí mismo). Más bien, nos interesa entender cuáles fueron las condiciones para que un sector muy específico de dicho gobierno retomara elementos discursivos y estratégicos propios de lo que Laclau llamaría *la razón populista* (Laclau, 2005).

Para el caso concreto del conflicto entre Conacyt y Siintracatedras, creemos que la narrativa populista del Conacyt surgió en condiciones de un conflicto político que venía precedido por tensiones previas en el campo académico que los funcionarios del propio Consejo (y sus aliados dentro del campo académico) interpretaron como un desafío a los objetivos gubernamentales de redirigir *la ciencia al servicio del pueblo*. En otras palabras, la articulación populista del discurso de Conacyt se detona a partir de las demandas de Siintracatedras. Solo en ese momento de emergencia de un posible oponente, el discurso de Conacyt adquiere sus características “populistas”.

Por otro lado, a diferencia del marco populista (Aslanidis, 2018; Solorio *et al.*, 2021), los comunicados públicos de Siintracatedras muestran las caracte-

rísticas de un *marco civil* (Alexander *et al.*, 2021). En su sustancia, el marco de Siintracatedras se fundamenta y motiva en un esquema normativo basado en los derechos humanos laborales, y el papel que desde la sociedad civil tienen los y las científicos/as en los procesos de incidencia pública.

La tesis que subyace al análisis de marcos y la contienda política entre Siintracatedras y Conacyt es que los marcos de sentido de estos actores políticos se configuran sobre un horizonte de disputa más amplio entre dos visiones de lo político que por momentos coinciden, pero que eventualmente derivan en posiciones polarizadas e irreconciliables. Es bajo esa lógica que se articularon los marcos en disputa de la contienda que derivó en una polarización irreconciliable.

## Metodología

Recurrimos a un análisis de marcos de contienda política mediante un acercamiento eminentemente cualitativo. Con base en Johnston (2002) y Johnston & Noakes (2005), hemos empleado uno de los tipos de análisis empírico de marcos. Es decir, hemos hecho un mapeo de recursos empíricos cuya base son los comunicados públicos tanto de Siintracatedras como del Conacyt. Dichos comunicados se emitieron en un periodo temporal que abarca los meses de marzo a noviembre de 2021, en los que el Siintracatedras se movilizó jurídica y políticamente para demandar al Conacyt la firma de un contrato colectivo de trabajo. Luego, mediante un análisis con un *software* para tratamiento de información cualitativa (MAXQDA 2020), elaboramos mapas semánticos y nubes de palabras que permitieron reconstruir analíticamente las aristas propias de los marcos de contienda política. Cada uno de los autores analizó de forma independiente la información.

Para la reconstrucción del contexto y dinámica política, recurrimos al análisis de notas periodísticas de diversos medios que cubrieron la movilización de Siintracatedras: *La Jornada*, *Animal Político*, *La Crónica*, *El Universal*, *Milenio*, *Reforma*. Con ello, y mediante la codificación y sistematización de información a través de MAXQDA 2020, caracterizamos cada ciclo de protesta identificado dentro del conflicto.

Es importante señalar que los autores del análisis somos investigadores contratados dentro del Programa Cátedras y, al mismo tiempo, somos miembros afiliados al Sindicato. Sin embargo, creemos que nuestra posición no invalida nuestro análisis, sino al contrario, lo fortalece. Por un lado, rechazamos posiciones epistemológicas que se fundamenten en la búsqueda de una pretendida *objetividad* a partir de la ruptura entre objeto y sujeto de la

investigación. Por el contrario, reconocemos la imposibilidad de separar al observador de lo observado y, como recurso, apelamos a la *reflexividad*. Es decir, al diálogo sistemático y constante sobre el conocimiento que se construye desde nuestra posición como investigadores y como parte del fenómeno investigado (Fajardo *et al.*, 2012). Por ello, ha sido muy útil el propio diálogo establecido entre los autores del presente estudio con miembros de la organización sindical, pero también con otras voces dentro de la comunidad académica, que han aportado ideas útiles y una visión más ponderada sobre el fenómeno a analizar.

## Marcos en disputa: Siintracatedras vs. Conacyt

### La cambiante constitución de un marco civil: Siintracatedras

El discurso de protesta del Siintracatedras se caracteriza por su constante cambio en los términos de la relación con su adversario en la movilización social. Pone por delante un diagnóstico que enfatiza la situación de precariedad laboral de trabajadoras y trabajadores del Programa Cátedras, y manifiesta como un horizonte de posibilidad la firma de un contrato colectivo de trabajo que garantice los derechos y proteja la estabilidad de investigadoras e investigadores jóvenes. Sin embargo, el tono de la disputa con el adversario fue cambiando conforme se presentaron condiciones muy específicas en la articulación de oportunidades políticas para el movimiento. Es decir, el caso del marco civil de las y los catedráticas/os sindicalizados es un constructo cambiante, atento a la correlación de fuerzas existente y que transitó, de un tono negociador, a otro más contencioso en la medida en que logró ganar visibilidad. Esto, aunado a una cada vez más reticente actitud del Conacyt al diálogo bilateral, y a la incidencia de actores como el propio presidente de la república y sus simpatizantes, generó cambios constantes en la forma en que Siintracatedras enmarcó su movilización.

Lo anterior reafirma la posición de diversos autores (Evans, 1997; Johnston & Noakes, 2005; Mcadam *et al.*, 1996) que con sus investigaciones sostienen que los cambios que se suscitan dentro de la estructura de oportunidades políticas tienden a incidir en la constitución de los marcos discursivos de la contienda política. Y justo esta característica es central para pensar en fases diferenciadas de constitución del marco civil del Siintracatedras dentro de su conflicto colectivo con Conacyt. De ahí que identificamos tres momentos: negociación, disputa y latencia.

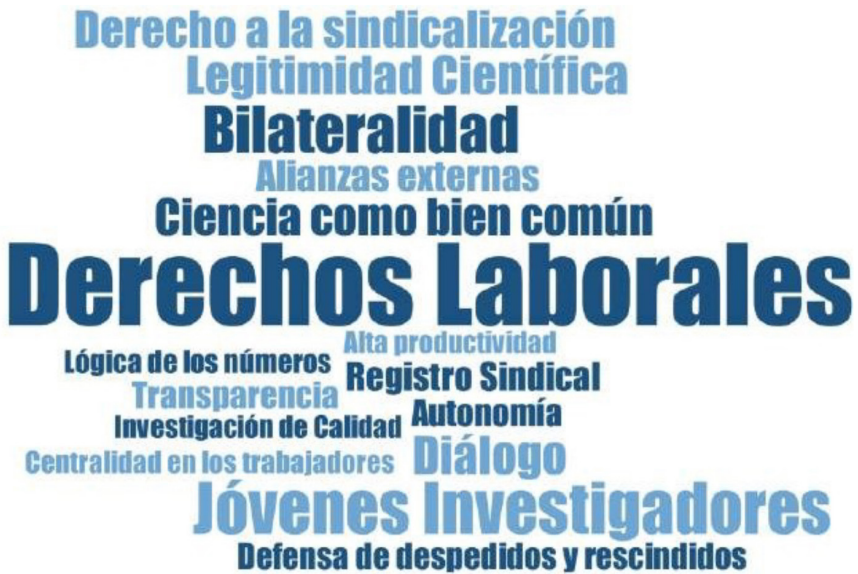
Figura 1. Marcos de disputa y estructura de oportunidad política

|                           |   | <i>Estructura de oportunidad política</i>   | <i>Narrativa Conacyt</i>  | <i>Narrativa Siintracatedras</i>   |
|---------------------------|---|---|---|--|
| Ciclo de acción colectiva | <b>Negociación</b><br>(9 de marzo-14 de septiembre de 2021) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno y legisladores de Morena apoyan a la dirección de Conacyt a pesar de diversos cuestionamientos (caso fideicomisos, Alexir Ledesma, cambios a SNI). Se proponen cambios a EPA y lineamientos, sin especificarse.</li> <li>- Siintracatedras anuncia su registro y su demanda de CCT.</li> <li>- Mínima afiliación y poca visibilización pública de despidos y abusos en IR. Salen a la luz pública casos de despidos acompañados por Siintracatedras.</li> <li>- Alianzas exteriores poco evidentes. Apenas se esbozan algunas alianzas con senadores de MC, medios de comunicación y otros sindicatos académicos independientes (SITIC Salud).</li> </ul>                     | <p><b>De la ausencia de declaraciones al cuestionamiento frontal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: Manipulación de afiliados/as al sindicato por parte de "la mafia neoliberal".</li> <li>- Peticiones inaceptables e irresponsables.</li> <li>- Prognosis: Unilateralidad mediante EPA y lineamientos nuevos.</li> <li>- Motivacional: La ciencia también es pueblo.</li> </ul>                        | <p><b>Llamado al diálogo a Conacyt y a EAB</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: Abusos de IR y despidos como conflicto. Responsabilidad no solo de Conacyt, sino de IR y manejos pasados del programa.</li> <li>- Prognosis: Bilateralidad mediante CCT</li> <li>- Motivacional: "No queremos huelga", "Ciencia con pertinencia social".</li> </ul>                                 |
|                           | <b>Disputa</b><br>(15-30 septiembre de 2021)                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno y legisladores de Morena siguen sosteniendo a Conacyt ante cuestionamientos directos sobre caso Siintracatedras. Cambio de nombre del programa a "Investigadoras/es por México".</li> <li>- Negación del derecho a firma del CCT y derecho a huelga por parte de la JFCA.</li> <li>- Cambios en EPA y lineamientos. Exigencia de "hacerse contratar por IR".</li> <li>- Conacyt se desmarca de IR.</li> <li>- Alianzas entre Siintracatedras, medios de comunicación y otras organizaciones gremiales (SUTCIESAS, SIPACIDE, SIPAMORA, Nueva Central de Trabajadores, STUNAM, etc.), apoyo de legisladores de oposición, académicas/os (#YoApoyoA-SIINTRACÁTEDRAS).</li> </ul> | <p><b>Mantenimiento de la narrativa sobre el conflicto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: Manipulación de afiliados/as al sindicato por parte de "la mafia neoliberal".</li> <li>- Peticiones inaceptables e irresponsables.</li> <li>- Prognosis: Unilateralidad mediante EPA y lineamientos nuevos.</li> <li>- Motivacional: La ciencia también es pueblo.</li> </ul>                                  | <p><b>Llamado a la impugnación del autoritarismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: Abusos, despidos y "falta de humanidad". Responsabilidad entera del Conacyt.</li> <li>- Prognosis: Bilateralidad mediante CCT, defensa del derecho de huelga.</li> <li>- Motivacional: #BuscoTrabajo, #CienciaBajoProtesta, apelaciones a la dignidad del trabajo de las cátedras.</li> </ul> |
|                           | <b>Latencia</b><br>(1 de octubre-Noviembre de 2021)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Persecución a 31 exfuncionarias/os del Conacyt por parte de la FGR. Apoyo del gobierno federal al Conacyt.</li> <li>- Demandas de amparo para revertir decisiones de JFCA. Defensa del derecho a huelga y a contratación colectiva.</li> <li>- Elecciones de representantes ante consejo consultivo del programa "IxM". Siintracatedras logra mitad de representación, a pesar de limitación de derecho a participación por parte del Conacyt.</li> <li>- Código de ética del Conacyt.</li> <li>- Alianzas con sectores anteriormente mencionados, y se suma Procienciamx. Despido de Alejandro Madrazo de dirección regional de CIDE Centro por apoyo a sindicato.</li> </ul>         | <p><b>Nuevamente se retoma el bajo perfil sobre el tema, pero las narrativas no cambian</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: Manipulación de afiliados/as al sindicato por parte de "la mafia neoliberal".</li> <li>- Peticiones inaceptables e irresponsables.</li> <li>- Prognosis: Unilateralidad mediante EPA y lineamientos nuevos.</li> <li>- Motivacional: La ciencia también es pueblo.</li> </ul> | <p><b>Afianzamiento de la #CienciaBajoProtesta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: No solo se responsabiliza a Conacyt de autoritarismo y falta de humanidad, sino también a JFCA.</li> <li>- Prognosis: CCT pasa a un segundo término. Se busca la participación en un nuevo orden en el programa.</li> <li>- Motivacional: #CienciaBajoProtesta.</li> </ul>                      |

Fuente: Elaboración personal.

## Fase de negociación

Figura 2. Categorías de autoidentificación en los comunicados de Siintracatedras.



Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda 2020 y con base en los comunicados públicos de Siintracatedras.

Antes de la emergencia pública de Siintracatedras, Conacyt ya había sostenido diversas disputas producto de las decisiones tomadas para la puesta en marcha de la agenda obradorista. Diversas voces dentro del sector académico hicieron críticas a acciones como los cambios al reglamento al Sistema Nacional de Investigadores de 2019 y la extinción de fideicomisos asociados a los CPI. Asimismo, en diciembre de 2020, el Conacyt envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que pretendía sustituir a la entonces vigente Ley Federal de Ciencia y Tecnología que proponía cambios profundos en el sector, al tiempo que excluía o restaba capacidad de incidencia a varios actores estratégicos del sector como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C. (FCCyT), la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), los CPI y la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES), entre otros (Roldán, 2021). Grupos como la Red ProcienciaMX, el propio FCCyT y otras asociaciones de académicos de universidades públicas y privadas, lanzaron comunicados pronunciándose



en contra de dichas propuestas, señalando el debilitamiento de la libertad de investigación y la reducción de la capacidad de la comunidad científica para decidir sobre las acciones del Conacyt.

Del 9 de marzo de 2021, fecha en que el Sindicato lanza su primer comunicado público, hasta el 14 de septiembre del mismo año, previo a la emergencia de una campaña de protesta en las redes sociales que se conoció bajo la tendencia *#BuscoTrabajo*, se dieron condiciones muy particulares. La visibilización mediática del pronunciamiento fue relativamente mínima en relación con otras fases del conflicto, al tiempo que comenzaban a gestarse algunas alianzas con otras agrupaciones gremiales de trabajadores de la ciencia —particularmente con el Sindicato Independiente de Trabajadores en Investigación en Ciencias de la Salud (SITIC-Salud)— y con legisladoras y legisladores de partidos como Movimiento Ciudadano. Es importante señalar que, para agosto de 2021, el Conacyt, en conjunto con la Federación Nacional de Sindicatos del Sector de Ciencia y Tecnología (Fenasscyt), celebraron una serie de mesas de trabajo con la temática “Los derechos y las garantías de las y los trabajadores del sector HCTI”, en la que participaron diversos actores de sindicatos, trabajadores no sindicalizados, investigadores de CPI e incluso becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Varios de estos participantes expresaron su alianza al Conacyt en el conflicto, señalando las demandas de Siintracatedras como exigencias onerosas, y una amenaza para la defensa de derechos de trabajadores del sector Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (HCTI) (Comunicado 230 Conacyt).

Figura 3. Categorías de etiquetamiento de Siintracatedras hacia Conacyt

**Voluntad de Cambio**  
**Falta de claridad**  
**Violencia institucional**  
**Despidos injustificados**  
**Desinformación**  
**No escucha al sector científico**

Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda 2020 con base en los comunicados públicos de Siintracatedras.

Llamamos a esta fase *de negociación* por el tono discursivo que tomó Siintracatedras en este periodo, caracterizado por el llamado al Conacyt y a sus autoridades. Como parte del marco diagnóstico, el Sindicato señaló la situación de las y los trabajadoras/es del Programa Cátedras Conacyt, en términos de los abusos laborales de los que habían sido objeto por parte de personal académico de las IR en las que laboraban, así como el señalamiento de la responsabilidad del propio Conacyt al generar despidos en el Programa, justificados por aquel a partir de la no aprobación de las evaluaciones anuales y trianuales, así como de la pérdida del nombramiento en el Sistema Nacional de Investigadores.<sup>2</sup> Es mediante la firma de un contrato colectivo de trabajo, de acuerdo con el marco pronóstico del actor colectivo, que la problemática de la inestabilidad laboral y los abusos generados dentro de las IR pueden ser disminuidos o eliminados, por lo que el tono de sus pronunciamientos públicos tiende a ser orientado al diálogo y a la invitación a la negociación. Finalmente, el Siintracatedras recurre a un marco motivacional desde el cual la huelga es vista como un último recurso que no se quisiera usar, pero que se tiene considerado si las condiciones no llegaran a cambiar.

En este sentido, encontramos que, a falta de mayores alianzas y visibilización pública, y teniendo condiciones organizativas incipientes, la organización optó por un marco discursivo dialogal, apelando a la buena voluntad de su interlocutor para garantizar la firma del contrato colectivo de trabajo. Es también en esta fase cuando Conacyt emite, luego de las manifestaciones públicas del Sindicato, una serie de cambios en los Lineamientos del Programa Cátedras Conacyt y en el Estatuto del Personal Académico de Conacyt.

## Fase de disputa

Luego de que las negociaciones en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) donde la autoridad laboral federal negó al Siintracatedras el derecho a firma del CCT, así como el ejercicio del derecho a huelga, el tono discursivo del Sindicato cambió. En redes sociales, particularmente en Twitter, afiliadas y afiliados comenzaron a exponer una de las cláusulas de los nuevos lineamientos (los artículos 11, fracción I, segundo párrafo, y 21, fracción XV, del Estatuto de Personal Académico de Conacyt), referente al carácter obligatorio de “procurar su

---

<sup>2</sup> “La directora general del Conacyt, María Elena Álvarez Buylla, ha reconocido a las Cátedras por el ‘alto valor’ (1) que aportan los jóvenes investigadores al conocimiento científico de México, e incluso ha lamentado la situación laboral en la que están inmersos (2). Pese a ello, las Cátedras Conacyt no han conocido hasta el momento alguna política establecida para mejorar sus condiciones laborales a través de la asignación de plazas, razón por la cual se acogen a las garantías constitucionales que les permiten organizarse sindicalmente para negociar con su patrón, Conacyt, sus derechos en el ámbito laboral” (Comunicado 1, p. 2).

inserción laboral a la institución receptora” del personal del programa Cátedras Conacyt. Esto, mediante la tendencia *#BuscoTrabajo*, en la que afiliadas y afiliados al sindicato expusieron brevemente sus logros académicos a modo de currículum vitae, y finalizando con la frase “y busco trabajo para mantener mi trabajo”.

Para esta fase del conflicto, el Siintracatedras logra mayor fuerza en sus alianzas con otras organizaciones sindicales del sector Ciencia y Tecnología (Sutciesas, Sipacide, Sipamora, Nueva Central de Trabajadores, STUNAM, etc.) e incluso el apoyo de legisladores de diversos partidos políticos, incluyendo de Morena. En este contexto, se realizó una campaña de medios en donde varios académicos expusieron su apoyo al Siintracatedras mediante videos cortos subidos a YouTube con la etiqueta *#YoApoyoASIINTRACATEDRAS*. Con esto, el marco de la acción colectiva cambiaría de tónica, ya que haría evidente el conflicto con los funcionarios del Conacyt y su negativa a la negociación.

A partir de entonces, el marco diagnóstico se rearticuló ya no solo señalando los abusos, despidos injustificados, y la responsabilidad del Conacyt en la violación de derechos laborales al personal de Cátedras, ahora también se acusó a sus funcionarias y funcionarios como “faltos de humanidad” ante medios internacionales, como la revista *Science* (Pérez & Gutiérrez, 2021), o señalándolo como parte de un gobierno que no se ocupa por la seguridad laboral de los trabajadores de la ciencia (Pronunciamiento del 30 de septiembre), y que aplica procesos de evaluación del trabajo científico con mecanismos que privilegian  *criterios mercantilistas y excluyentes* (Comunicado 13). Finalmente, la emergencia en redes sociales de las tendencias *#BuscoTrabajo*, *#CienciaBajoProtesta* y las apelaciones a la dignidad del trabajo del personal de Cátedras Conacyt sirvieron como forma de enmarcar motivacionalmente la movilización social.

Este marco de protesta, mucho más confrontativo y contestatario frente a las decisiones del Conacyt, surgió en un momento en el que Siintracatedras se fortalece mediáticamente, obtiene más presencia en medios y hace alianzas políticas y académicas más amplias, expresadas en la campaña *#YoApoyoASIINTRACATEDRAS*. Al mismo tiempo, al haberse dado cambios dentro de las normativas del Programa que permitían cierta flexibilización y clarificación en procesos de evaluación, dió pauta al Sindicato para tomar un posicionamiento en torno a los efectos y posibles consecuencias de tales cambios.

## Fase de latencia

Luego de darse un veredicto en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), que falló en contra de la demanda de la firma de un contrato colectivo de trabajo por parte del Conacyt, así como en contra del reconocimiento de su derecho al

estallamiento a huelga, la presencia pública del Siintracatedras decayó. Para ese momento, las acciones jurídicas del Conacyt se enfocaban en el caso de 31 exfuncionarias/os vinculadas/os al FCCyT, quienes fueron llamados a interrogatorio por parte de la Fiscalía General de la República (FGR). Estas acciones generaron un intenso debate dentro de la comunidad científica: mientras hubo investigadoras/es que celebraron estas acciones como un ejercicio de combate a la corrupción y a los privilegios,<sup>3</sup> otros más las consideraron como una forma de persecución a personal académico crítico u opositor al gobierno.<sup>4</sup> Es también en este contexto que otro frente de conflicto del Conacyt, ahora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) escala como consecuencia del apoyo de integrantes de este CPI al movimiento de Cátedras (Redacción/La Silla Rota, 2021).

En estas condiciones, el Sindicato profundizó su marco de protesta con el lanzamiento de la campaña *#CienciaBajoProtesta*, cuyo manifiesto resaltó no solo la atribución de la responsabilidad de las condiciones de precarización laboral del Conacyt, sino también de la JFCA y la Secretaría del Trabajo. A este manifiesto se sumó ProcienciaMX, haciendo público un comunicado que establecía su alianza política (ProcienciaMX, 2021b). El manifiesto *#CienciaBajoProtesta* será, al mismo tiempo, la declaración de un diagnóstico de la situación y un marco motivacional que resalta el carácter contestatario de la posterior actividad científica de la militancia del Siintracatedras.

El marco pronóstico de Siintracatedras ya no se encontraba orientado a la negociación o disputa por lograr la firma de un contrato colectivo de trabajo, sino a denunciar los posibles efectos precarizantes de las nuevas disposiciones normativas que el Conacyt había elaborado durante todo el periodo de confrontación. Particularmente, se resaltó el carácter represivo de disposiciones como los cambios al *Código de Ética* del Conacyt, las correspondientes a abstenerse de emitir opiniones negativas sobre sus políticas o programas. En suma, esta fase de la protesta, de *latencia*, marcó una disminución de la presencia pública de la agrupación gremial, y una reorientación de sus estrategias comunicativas y de movilización.

Vemos entonces una relación muy fuerte entre los cambios en el contexto político y la articulación de marcos de protesta en el caso del Siintracatedras. Conforme fueron generándose condiciones de mayor apertura y generación de alianzas estratégicas, el tono discursivo de su protesta fue pasando de la negociación a la confrontación y el cuestionamiento directo. Una tendencia que autores

---

<sup>3</sup> En entrevista para *Quadratín Noticias*, Ernesto Villanueva, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, afirmó que la investigación de la FGR de los 31 exfuncionarios del FCCyT “podría ser la consecuencia del actuar de un organismo que pudiera haberse aprovechado por años de la normalización de la corrupción en la vida pública” (Redacción/Quadratín, 2021).

<sup>4</sup> En un comunicado de ProcienciaMX, se afirma que dicha investigación “criminalizan indebidamente a 31 colegas y pasan por encima de las decisiones y opiniones del poder judicial.”

como Tarrow (1997) u Oberschall (1996) han identificado en sus estudios, en la que los marcos de protesta se ven afectados por el cambio en las oportunidades políticas.

Las aristas del populismo laboral-científico: el discurso del Conacyt

Figura 4. Categorías de autoidentificación en los comunicados del Conacyt.



Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda 2020 con base en los comunicados públicos del Conacyt.

Figura 5. Categorías con las que el Conacyt etiqueta al Siintracátedras



Fuente: Elaboración propia mediante Maxqda 2020 con base en los comunicados públicos del Conacyt.

Una tendencia observada con el análisis de la información fue la persistencia de los marcos de acción colectiva del Conacyt. A partir de sus comunicados públicos y las intervenciones mediáticas de sus actores más visibles (y de sus aliados dentro del campo científico y los medios de comunicación), se advierten tres puntos importantes dentro de la construcción discursiva de sus autoridades: 1) Un marco diagnóstico orientado a manifestar que las expresiones y demandas del Siintracatedras eran motivadas por una manipulación orquestada por intelectuales defensores de gobiernos anteriores. 2) Un enmarcamiento pronóstico que afirmaba, junto con el Siintracatedras, la necesidad de realizar cambios en las condiciones de trabajo del personal de Cátedras, pero que solo podía ser decidido unilateralmente, no de manera bilateral. 3) Una articulación del marco motivacional bajo la idea de hacer *ciencia para el pueblo*, pero en la afirmación de que *la ciencia también es pueblo*, como afirmaron las autoridades al inicio de las mesas de diálogo “Los derechos y garantías de las y los trabajadores del sector HCTI”, en agosto de 2021.

Sobre el punto 1, encontramos en la narrativa pública del Conacyt señalamientos de la presencia de intereses externos al personal de Cátedras, y al mismo Consejo como institución de gobierno que mueve los intereses del personal sindicalizado. El propio presidente de la república, en la conferencia matutina del 21 de septiembre de 2021, ante la pregunta sobre la campaña en redes sociales *#BuscoTrabajo*, abonó a esta manera de diagnosticar el origen del conflicto colectivo. Del mismo modo, esta afirmación había sido sostenida por Ernesto Villanueva dos años antes en una columna publicada en *Aristegui Noticias*, en la que sostenía que, en una gran parte de casos, que Cátedras Conacyt logró “atraer a doctores becados por @Conacyt\_Mx afines al grupo de Cabrero que fueron insertados en distintas instituciones de educación superior” (Villanueva, 2019).

Asimismo, dentro de este marco se define al personal sindicalizado en términos de la aparente improcedencia financiera de las demandas de la agrupación gremial, y de la irresponsabilidad con la que actúan desde el Siintracatedras al amenazar con el estallamiento de una huelga. No solo vemos dentro de la construcción del marco interpretativo del Conacyt su intención de establecer una tensión con aquel en términos del establecimiento de un antagonismo amigo-enemigo (Laclau, 2005), sino también el ejercicio de una construcción simbólica que Jeffrey Alexander denominaría *código contrademocrático*. Es decir, una asignación de sentido moral desde la cual se juzgan los actos de quienes son acusados de socavar los esfuerzos democráticos, y actúan con imprudencia, desvarío, desmesura y falta de autonomía (Alexander & Tognato, 2018).

Conacyt construyó asimismo un marco pronóstico de las condiciones para la solución del conflicto a partir de la unilateralidad en la toma de decisio-

nes. A diferencia del discurso del Siintracatedras, que enfatizaba en la necesidad de elaborar cambios y acuerdos a partir de condiciones de bilateralidad en la toma de decisiones (expresadas en un contrato colectivo de trabajo), Conacyt siempre mantuvo una posición desde la cual los cambios y los procesos de reestructuración se consultarían, pero no se generarían, como un ejercicio bilateral. Para ello esgrimió argumentos legales, basados en que los contratos de trabajo hechos en el Programa Cátedras se fundamentan en el apartado B del artículo 123 constitucional (regulatorio de relaciones laborales con los trabajadores del Estado), pero en las formas y aspectos retóricos expresados en los comunicados públicos del Conacyt puede apreciarse la ausencia de otros actores del proceso de toma de decisiones. Se habla de que la directora sostiene reuniones virtuales con más de seiscientos miembros del Programa Cátedras (Comunicado 236), o que el Conacyt será la única instancia que coordine la evaluación de las y los catedráticas/os (Comunicado 224). Sin embargo, es difícil encontrar en los comunicados públicos de esta institución una visión a futuro desde la cual actores críticos como el Siintracatedras tengan una participación que vaya más allá de un papel, en el mejor de los casos, consultivo.

Este último punto ha sido analizado por Guevara Niebla (2021), para el caso de los órganos consultivos en materia de política educativa. Para este autor, el gobierno obradorista ha manifestado muy poca atención para los mecanismos consultivos heredados de gobiernos federales anteriores. Si bien tiende a generarlos, se realizan sin mucho tiempo de anticipación, contando con mayor presencia de actores políticos afines a su posición política, y con la consigna de sustentar las propuestas inicialmente planteadas por el ejecutivo.

Pero ¿qué utilidad política tiene esta estrategia participativa? Laclau menciona que la construcción de una hegemonía cercana a la *plebs* tiende a buscar una totalización orientada a la constitución de equivalencias de significado con diversos sectores sociales, y no una totalización institucionalista, que represente intereses de un solo grupo social (Laclau, 2005, p. 107). Es decir, el desdén por el uso de mecanismos de incidencia bilaterales, tal como los ha planteado Siintracatedras, es elocuente del estilo de gobernar que se propone la administración actual: la unilateralidad, o la consulta con una mayor escucha a quienes considera parte de la *plebs* que debe acceder a un poder que le ha sido negado.

Finalmente, el marco motivacional del Conacyt viene pautado por la narrativa de lo que el presidente López Obrador ha denominado “La Cuarta Transformación”. En diversos comunicados del Conacyt, se hace especial énfasis en la alineación de los objetivos del *Conacyt de la Cuarta Transformación* (Comunicados 234 y 245) con los principios de *honestidad, austeridad republicana* y

*combate a la corrupción*<sup>5</sup> (Comunicados 229, 234, 245). Son elementos discursivos cuyo origen está en la propia narrativa presidencial, que ha venido construyendo a lo largo de sus años de activismo electoral y político, y desde los cuales ha generado una cercanía fuerte con su base social: la idea de que el país debe ser salvado moral y materialmente del neoliberalismo, que se han dado ciclos en la historia del país en los que el pueblo y *los conservadores* se han enfrentado para lograr transformaciones históricas, y que el gobierno actual cuenta con la solvencia moral y política para generar dicho cambio. En suma: el Conacyt de la Cuarta Transformación construye su marco motivacional en la idea de que *la ciencia es para el pueblo*, y que, *la ciencia también es pueblo*.

Para cerrar esta discusión analítica, cabe responder a una pregunta pertinente: ¿por qué fueron visibles los cambios en la constitución de marcos de protesta por parte del Siintracatedras, y por qué Conacyt no cambió en absoluto los suyos? Asumiendo que podemos hablar de un *marco populista laboral-científico* para referirnos a las construcciones discursivas del Conacyt en sus comunicaciones públicas, tal vez sería sugerente la idea de (Mouffe, 2007) en torno a que la interlocución de un gobierno populista no solo se reduce a grupos sociales definidos, sino que debe radicalizar su capacidad representativa y tener un vínculo directo con *el pueblo*. Sin embargo, las consecuencias de llevar a cabo una política orientada a esta aparente búsqueda de beneficios para toda la *plebs*, es que la capacidad de diálogo y de interlocución de una institución estatal como el Conacyt hacia el campo académico ha tendido a la disminución.

## Conclusiones

Luego del presente análisis, consideramos una serie de puntos como reflexiones a modo de conclusión, que tienen que ver con elementos teóricos y analíticos para entender la relación entre marcos de protesta, populismo, esfera civil y movilización social.

En el estudio de las narrativas emergentes en la disputa por los derechos laborales de Siintracatedras y Conacyt, podemos encontrar un modelo discursivo y estratégico que utilizó Conacyt para tratar todos los conflictos políticos que se

---

<sup>5</sup> Al inaugurarse el foro “Los derechos y garantías de las y los trabajadores del sector HCTI”, Elena Álvarez Buylla comentó al respecto lo siguiente: “En este contexto, estoy convencida de que los valores del humanismo, la ética, la honestidad y la responsabilidad deben ser los principios rectores del quehacer científico y tecnológico del México de la Cuarta Transformación, porque sólo desde esa posición estaremos todas y todos los colegas trabajadores del sector sirviendo al pueblo y contribuyendo en la búsqueda de soluciones a los retos más apremiantes y, también, esforzándonos para que nuestro trabajo favorezca el cuidado del ambiente”, afirmó (Comunicado 229).



han dado a partir de los cambios que ha buscado implementar dentro del sector de ciencia, tecnología e innovación: reestructuración del Sistema Nacional de Investigadores, cambios en las direcciones de los CPI, y en reglamentos y normativas para becas y padrón de posgrados, entre otros. La actitud del Conacyt de la Cuarta Transformación frente a las demandas del Siintracatedras fue similar a las protestas como las de académicas/os y estudiantes del CIDE, las de las protestas contra el ingreso al Sistema Nacional de Investigadores del fiscal Alejandro Gertz Manero, y otros conflictos surgidos en el sexenio en el sector HCTI. Por ello, consideramos que el presente estudio puede ser un punto de partida para entender la construcción discursiva y comunicativa de los conflictos dentro del gremio académico en México durante el presente sexenio.

El Siintracatedras tuvo particularidades en su movilización que lo hacen un caso de estudio relevante. Logró evidenciar problemas estructurales en los procesos de recambio generacional dentro del sector CTI que no fueron atendidos por un gobierno que manifestaba estar del lado de los grupos desfavorecidos; así mismo, sin lograr sus objetivos principales en los ciclos de protesta analizados, logró mostrar los límites de la narrativa orientada a la inclusión social que había venido sosteniendo el gobierno federal mexicano en materia de ciencia y tecnología. Y, a pesar de no haber logrado hasta ahora la consecución de sus demandas centrales (la firma de un contrato colectivo de trabajo, la garantía de estabilidad laboral, etc.), se ha mantenido como el único grupo organizado de trabajadoras y trabajadores del programa ahora llamado Investigadoras e Investigadores por México que ha buscado disputar de manera colectiva los vacíos estatales que han permitido la precarización laboral, cuestionando no solo al gobierno obradorista, sino también las fallas de origen del programa.

El sector de ciencia y tecnología, a pesar de su complejidad y diversidad, no es un actor que el gobierno actual considere como acreedor al reconocimiento de derechos y a actos reivindicativos. Si bien existen expresiones de académicas y académicos que han optado por la defensa y racionalización de las acciones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, esto no se ha traducido en el cumplimiento de diversas promesas políticas hechas al sector académico: mayor inversión en ciencia y tecnología, creación de plazas con estabilidad laboral para científicas y científicos mexicanos. El actual gobierno federal se encuentra orientado a reconocer y legitimar a los actores políticos que puedan garantizar su fortalecimiento político, y no a quienes mantengan una visión crítica de los logros del actual gobierno. Sin embargo, esto ha generado que el frente de protesta desde el campo científico mexicano, junto con actores como grupos ambientalistas en defensa del territorio, o las organizaciones feministas contra las violencias de género, entre otros grupos más, han logrado romper el eje amigo-enemigo del marco populista, mostrando que no toda oposición al

gobierno actual procede de la oligarquía o los intereses del gran capital, sino de demandas históricas que la Cuarta Transformación no ha podido resolver a lo largo de cuatro años de gobierno.

## Referencias

- Alexander, J. C. (2000). *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Barcelona/México: Flasco México/Anthropos.
- Alexander, J. C., Kivisto, P., & Sciortino, G. (Eds.). (2021). *Populism in the civil sphere*. Cambridge: Polity.
- Alexander, J. C., & Tognato, C. (Eds.). (2018). *The civil sphere in Latin America*. <https://doi.org/10.1017/9781108685245>
- Alfie Cohen, M., & Méndez B., L. H. (2000). La sociedad del riesgo: amenaza y promesa. *Sociológica*, 15(43), 173-201. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026539006.pdf>
- Alfie Cohen, M., & Méndez B., L. H. (2000). Modernidad reflexiva y movimientos sociales. *El Cotidiano*, 16(100), 9-27. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510004>
- Arce Miyaki, O., & Gomis Hernández, R. (2019). Las Cátedras Conacyt en los márgenes de la subcontratación y la flexibilidad laboral. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(55-1), 1-22. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.3.1>
- Archundia, L. (2020). Cátedras Conacyt: Por el rejuvenecimiento de la comunidad científica. En R. Loyola Díaz & J. Zubieta García (Eds.), *Vaivenes entre innovación y ciencia. La política de CTI en México 2012-2018*. México: UNAM.
- Aslanidis, P. (2018). Populism as a collective action master frame for transnational mobilization. *Sociological Forum*, 33(2), 443-464. <https://doi.org/10.1111/socf.12424>
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Blackstone, A. (2004). "Its Just about Being Fair": Activism and the Politics of Volunteering in the Breast Cancer Movement. *Gender and Society*, 18(3), 350-368. <https://www.jstor.org/stable/4149406>

- De Ipola, E. (1991). Peronismo y populismo. Una nueva propuesta de interpretación. *Working Papers: Institut de Ciències Polítiques*, (35), 33. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8230591>
- Dussauge Laguna, M. I., & Aguilar Arévalo, M. R. (2021). Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (36), 135-186. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2021.66054>
- Evans, J. H. (1997). Multi-Organizational Fields and Social Movement Organization Frame Content: The Religious Fro-Choice Movement. *Sociological Inquiry*, 67(4), 451-469. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1997.tb00447.x>
- Fajardo, F., Longa, F., & Stratta, F. (2012). Investigación y movimientos sociales. Problemas y perspectivas. *Debates Urgentes. Dossier: Pensamiento Crítico y Cambio*, 1(1), 99-113.
- Gil Antón, M. (2014). ¿Outsourcing en las universidades? *El Universal*.
- Gómez Villerías, R. S., Galán Castro, E. A., & Ruz Vargas, M. I. (2021). Activismo ambiental e incidencia para la adaptación al cambio climático en Acapulco. *Espiral*, 28(82), 291-328. <https://doi.org/10.32870/ees.v28i82.7196>
- Guevara Niebla, G. (2021). *La regresión educativa. La hostilidad de la 4T contra la Ilustración*. México: Grijalbo.
- Gutiérrez Jaber, I., & Pérez Ortega, R. (2021). Acoso en mar y tierra: historias de la UNAM. *Nexos*.
- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2021). *Backsliding: democratic regress in the contemporary world*. <https://doi.org/10.1017/9781108957809>
- Hernández Cortéz, N., Moya Vela, J., & Menchaca Arredondo, E. (2021). El discurso nacional-popular de Andrés Manuel López Obrador (2018-2020). *Revista Republicana*, (31), 39-54. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2021.v31.a106>
- Johnston, H. (2002). Verification and proof in frame and discourse analysis. *Methods of Social Movement Research*, 16, 62-91. [https://scholar.google.es/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=9chtmDAAAAAJ&csstart=20&pagesize=80&sortby=pubdate&citation\\_for\\_view=9chtmDAAAAAJ:ZeXyd9-uunAC](https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=9chtmDAAAAAJ&csstart=20&pagesize=80&sortby=pubdate&citation_for_view=9chtmDAAAAAJ:ZeXyd9-uunAC)
- Johnston, H., & Noakes, J. A. (2005). *Frames of protest : social movements and the framing perspective*. USA: Rowman & Littlefield.

- Keck, M., & Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras: Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI.
- Klawiter, M. (2008). *The biopolitics of breast cancer: changing cultures of disease and activism*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laurell, A. C. (1984). Ciencia y experiencia obrera: la lucha por la salud en Italia. *Cuadernos Políticos*, 41(julio-diciembre), 63-83. <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP41/CP41.6AnaCristinaLaurell.pdf>
- Levine, A. G. (1986). Love Canal and the limits of scientific proof. *Natural Resources & Environment*, 2(2), 21-61.
- Levitsky, S., Ziblatt, D., & Deza Guil, G. (2018). *Cómo mueren las democracias* (Vol. 1). <https://dialogopolitico.org/resenas/como-mueren-las-democracias/>
- Marginson, S., & Ordorika, I. (2010). *Hegemonía en la era del conocimiento: competencia global en la educación superior y la investigación científica*. [https://www.puees.unam.mx/sapa/dwnf/2/6.Ordorika-Imanol\\_2010\\_HegemoniaEnLaEraDelConocimientoCompetenciaGlobal.pdf](https://www.puees.unam.mx/sapa/dwnf/2/6.Ordorika-Imanol_2010_HegemoniaEnLaEraDelConocimientoCompetenciaGlobal.pdf)
- Mcadam, D., McCarthy, J., & Mayer N, Z. (Eds.). (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political Opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987>
- McCormick, S., Brown, P., Zavestoski, S., & Corder, A. (2011). The personal is scientific, the scientific is political. The public paradigm of the Environmental Breast Cancer Movement. En P. Brown, Morello-Frosch, S. Zavestoski, & R. G. Contested Illnesses (Eds.), *Contested Illnesses: Citizens, science, and health social movements* (pp. 147-168). Berkeley: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/california/9780520270206.003.0009>
- Mendoza, G. E. (2015). La insurgencia obrera y el fin del Estado de la Revolución. El caso de Uranio Mexicano (uramex) y el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN). *El Cotidiano*, (191), 109-119. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32538023012.pdf>
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. <https://fce.com.ar/tienda/politica/en-torno-a-lo-politico/>
- Navarro Becerra, A. A. (2021). Estrategias de sostenimiento científico-laboral en jóvenes investigadores de las Cátedras del Conacyt. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 26(90), 743-764. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v26n90/1405-6666-rmie-26-90-743.pdf>

- Oberschall, A. (1996). Opportunities and framing in the eastern European revolts of 1989. En D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 93-121). Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803987.006>
- Pérez Ortega, R., & Gutiérrez Jaber, I. (2021). 'A lack of humanity': Hundreds of early-career researchers forced out by Mexico's science agency.' *Science*.
- Procienciamx. (2021): *Declaración de ProCienciaMX sobre las acusaciones infundadas del CONACYT y de la FGR en contra de un grupo de colegas académicos*. ProcienciaMX. <https://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/normatividad/comunicados/ProCienciaMx.pdf>
- Ramírez García, R. G. (2016). Una política para la incorporación de jóvenes investigadores: el programa de "Cátedras Conacyt." *Universidades*, 66(69), 35-48.
- Ravelo, P., & Sánchez, S. (2001). Trabajadores de la salud y neoliberalismo (episodios de movilización en el IMSS). *El Cotidiano*, 17(107), 35-46. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510705>
- Redacción/La Silla Rota. (2021). Desata escándalo entre académicos destitución de investigador del CIDE. *La Silla Rota*.
- Redacción/Quadratin. (2021). Tolerar corrupción perjudicó a científicos en Conacyt: Villanueva". *Quadratin*.
- Roldán, N. (2021). Conacyt prohíbe ser representante gremial a quien tenga litigios contra la institución. *Animal Político*.
- Salmorán Villar, G. (2021). *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. México: UNAM.
- Solorio, I., Ortega, J., Romero, R., & Guzmán, J. (2021). AMLO's populism in Mexico and the framing of the extractivist agenda: The construction of the hegemony of the people without the indigenous voices. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15(2), 249-273. <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00486-5>
- Tamayo Valencia, A. (2006). El Movimiento Pedagógico en Colombia. *Revista HISTEDBR On-Line*, 24, 102-113. [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4953/art09\\_24.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4953/art09_24.pdf)
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Villanueva, E. (2019). ¿Por qué el ataque sistemático de Enrique Cabrero a @Conacyt\_Mx? *Aristegui Noticias*.



# Dinámicas de desarrollo, violencia criminal y participación electoral: un análisis en Ciudad de México y Chiapas

Development dynamics, criminal violence, and electoral participation: An analysis in Mexico City and Chiapas

José Carlos Hernández-Gutiérrez,\* Julia Duro\*\*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-008-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-008-2024)

Recibido: 25 de abril de 2022

Aceptado: 10 de febrero de 2024

## Resumen

El artículo examina el impacto de la violencia criminal en la participación electoral, considerando el nivel de desarrollo humano a nivel municipal. Con este fin, se analizan las elecciones municipales en Ciudad de México (CDMX) y Chiapas en el periodo 2006-2018. Se hipotetiza que la asociación entre participación electoral y tasa de homicidios varía según el desarrollo humano municipal. Para su comprobación, se utiliza una metodología cuantitativa y una base de datos de elaboración propia. Los resultados no confirman que el desarrollo humano municipal modere la relación entre violencia criminal y participación electoral, lo que podría atribuirse a la complejidad de factores contextuales y dinámicas específicas de cada área estudiada.

*Palabras clave:* crimen organizado, desarrollo, elecciones competitivas, elecciones concurrentes, participación electoral, violencia.

## Abstract

The article examines the impact of criminal violence on electoral participation, considering the level of municipal human development. To achieve this, municipal elections in Mexico City (CDMX) and Chiapas are analysed during the period 2006-2018. It hypothesises that the association between electoral participation and homicide rates varies according to municipal human development. A quantitative methodology and a self-developed database are used to test this hypothesis. The results do not confirm that municipal human development moderates the

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Granada. Docente del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada (España) | [jchernandez@ugr.es](mailto:jchernandez@ugr.es) | <https://orcid.org/0000-0002-2855-1053>

\*\* Graduada en Sociología por la Universidad Carlos III de Madrid. Técnica investigadora en el Departamento de Sociología, Universidad de Granada (España) | [julia.duro@ugr.es](mailto:julia.duro@ugr.es) | <https://orcid.org/0009-0003-2562-7184>

relationship between criminal violence and electoral participation, which could be attributed to the complexity of contextual factors and dynamics specific to each area studied.

*Keywords:* organized crime, development, competitive elections, simultaneous elections, electoral participation, violence.

## Introducción

**E**l fundamento de un sistema democrático radica en la activa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de su comunidad. La legitimidad inherente a la democracia se encuentra estrechamente vinculada a la implicación de los ciudadanos en el proceso político (Somuano, 2005). Al dirigir nuestra atención específicamente hacia la esfera electoral, donde la participación se manifiesta principalmente a través del acto de votar, es imperativo reconocer que este tipo de involucramiento no solo facilita la representación ciudadana, sino que también se traduce de manera directa en la formulación de políticas públicas que responden a las necesidades concretas de la población (Miguélez, 2014). La baja participación electoral conlleva riesgos significativos para la sostenibilidad y el fortalecimiento de la democracia, así como para su consolidación (Cruz, 2003; Nohlen, 2004; Shenga & Pereira, 2019). Por lo tanto, es imperativo identificar y evaluar el impacto de los diversos factores asociados a la participación electoral, dado el papel fundamental que desempeña en la salud y la robustez de las instituciones democráticas.

Aunque es innegable que los modelos tradicionales del comportamiento electoral han sido la piedra angular de las investigaciones durante décadas, en ciertos contextos resulta imperativo considerar una gama más amplia de variables que inciden de manera significativa en las inclinaciones de los ciudadanos al ejercer su derecho al voto. Este escenario se manifiesta especialmente en situaciones donde diversos actores recurren a la violencia directa (Galtung, 2004), ya sea de índole política o criminal. En tales circunstancias, la presencia de este factor añade una complejidad adicional al análisis del comportamiento electoral, exigiendo una comprensión más profunda de las dinámicas que influyen en las decisiones de los ciudadanos en las urnas. En este orden de ideas, “la influencia de actores armados al margen de la ley en el marco del proceso electoral introduce un nuevo factor a la hora de examinar el comportamiento electoral del ciudadano” (Valencia & Sanín, 2018, p. 92).

En términos generales, las repercusiones tangibles de la violencia en la calidad de vida, sumadas al manejo estratégico que hacen de este tema tanto políticos



como medios de comunicación, confieren a la (in)seguridad un carácter relevante que puede influir en las decisiones electorales de los ciudadanos (Ley, 2017). Tal y como afirman Infante & Medellín (2017, p. 205), “los contextos en que se mueven los procesos electorales pueden afectar de manera directa al resultado, porque los electores pueden verse afectados por las diferentes circunstancias en el camino”. En este contexto, la presencia de violencia engendra desconfianza institucional, lo que podría disminuir la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia gubernamental (Díaz, 2016), llevándolos a recluirse en la esfera privada y a desinteresarse de los asuntos públicos.

Esto puede tener repercusiones aún más significativas en el ámbito local por dos razones fundamentales. En primer lugar, las elecciones locales suelen experimentar niveles de participación más bajos en comparación con las elecciones estatales o federales, pues las primeras suelen ser consideradas de segundo orden (Lefevre & Van Aelst, 2014; Marsh, 1998; Reif, 1997). En segundo, al contemplar específicamente los contextos de violencia criminal, se observa una mayor incidencia a nivel local, ya que las organizaciones criminales muestran un mayor interés en influir en los resultados electorales locales (Albarracín, 2018; Alvarado, 2019; Boudreaux & Torres, 2020; Ponce *et al.*, 2021), y esto se debe a varios motivos. El primero es que los gobiernos municipales representan fuentes cruciales de información lo que permite a las organizaciones criminales identificar posibles objetivos de robo, extorsión o secuestro. El segundo es que estos gobiernos también constituyen una fuente de poder para las organizaciones criminales, ya que pueden utilizar a las fuerzas policiales municipales como sus brazos armados. Además, al controlar estas instituciones, obtienen acceso a armamento e información sobre los planes de otras agencias estatales. Por último, los gobiernos municipales representan una fuente de ingresos, ya sea a través de la extorsión directa o mediante la asignación de contratos para servicios u obras públicas (Chacón, 2018; Cubides, 2005; Dal Bó *et al.*, 2006; Hope, 2021; Ponce, 2016, 2019; Trejo & Ley, 2021).

Los grupos criminales llevan a cabo actos de violencia previos a las elecciones con el objetivo de influir en los gobiernos municipales, anticipándose al resultado, ya que encuentran más atractivo intervenir en el proceso electoral en lugar de esperar a que se declare un ganador. Esto se debe a que tomar el control sobre los gobiernos municipales una vez que los alcaldes ya han asumido el cargo puede ser más costoso. Cuando el alcalde y los funcionarios están firmemente establecidos, cuentan con la protección de la policía local y posiblemente gozan de la salvaguarda de algún otro grupo criminal. En estas circunstancias, alterar el *statu quo* puede resultar menos viable para las organizaciones criminales (Ponce *et al.*, 2021).

En América Latina, México se presenta como uno de los contextos más idóneos para investigar los impactos de la violencia criminal en la participación electoral, dado que el país ha experimentado elevados niveles de violencia vinculada al crimen organizado desde, al menos, principios del presente siglo. A pesar de que la literatura sobre este tema está en constante crecimiento, aún persisten notables vacíos en la investigación. Varios estudios identificaron una relación negativa entre la violencia criminal y la participación electoral a nivel municipal, centrándose en asesinatos o ataques dirigidos contra actores políticos (Ley, 2017, 2018; Trejo & Ley, 2016a, 2016b). Otros trabajos examinaron este fenómeno en casos específicos, como el Estado de México (Pulido & Almaraz, 2017) o Guerrero (Jiménez & Solano, 2016), y en ocasiones limitando su análisis a una única convocatoria electoral (Jiménez & Solano, 2016; Valdez & Paniagua, 2011). Además, hay investigaciones que abordaron las elecciones locales utilizando la tasa de homicidios por arma de fuego por cada 100 000 habitantes como indicador de violencia criminal, pero estas publicaciones datan de varios años atrás y no contemplan las elecciones celebradas de 2012 en adelante (Bravo *et al.*, 2014). Hasta la fecha, no se tiene conocimiento de ninguna investigación que se haya enfocado exclusivamente en analizar cómo el nivel de desarrollo de los municipios incide en la relación entre la violencia criminal y la participación electoral en los últimos años.

Con el objetivo de enriquecer la discusión en torno a los factores que influyen en las disparidades de participación electoral en distintos territorios, y con un enfoque específico en la influencia de la violencia criminal en los resultados electorales, esta investigación dirige su atención hacia las alcaldías de Ciudad de México (CDMX) y los municipios de Chiapas. La elección de estas ubicaciones se justifica por tres razones fundamentales. 1) Ambas regiones presentan notables variaciones entre sus municipios en cuanto a las tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes. 2) Se destaca la disparidad en los índices de desarrollo humano, donde todas las alcaldías de la CDMX registran un índice muy alto (PNUD, 2019), mientras que Chiapas tiende a ocupar posiciones inferiores en los *rankings* de desarrollo. 3) Se ha comprobado que el nivel de desarrollo humano municipal solo afecta la relación entre violencia criminal y participación electoral en los casos extremos de desarrollo (Bravo *et al.*, 2014).

El objetivo principal de la investigación es analizar la participación electoral en elecciones municipales llevadas a cabo en CDMX y en el estado de Chiapas. En concreto, se busca indagar si los niveles de desarrollo humano municipal afectan la relación entre la violencia criminal, medida a través de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, y la participación electoral en los co-

micios municipales realizados en CDMX y Chiapas en el periodo comprendido entre 2006 y 2018. Para lograr una comprensión más completa, se incorporan diversas variables identificadas por la literatura como influyentes en el comportamiento electoral de los ciudadanos.

La contribución principal de la investigación radica en la comprensión de cómo la violencia afecta la participación, considerando el desarrollo medido a través del índice de desarrollo humano (IDH) municipal. La relevancia del estudio se justifica por varias razones: ofrece una comprensión más profunda de cómo la violencia afecta la participación, proporcionando información relevante sobre las dinámicas políticas y sociales en contextos afectados por la criminalidad; al considerar el desarrollo humano, la investigación amplía la perspectiva, permitiendo evaluar no solo el impacto inmediato de la violencia en la participación electoral, sino también su relación con factores más amplios de progreso y bienestar en una comunidad. Por lo tanto, este enfoque puede arrojar luz sobre las complejidades de la relación entre el desarrollo humano, la violencia y la participación electoral. Los hallazgos podrían ser fundamentales para informar políticas públicas y estrategias encaminadas a mejorar la participación cívica en contextos afectados por la violencia criminal.

Este artículo se organiza en cinco secciones. En la primera se aborda el marco teórico que fundamenta la conceptualización y el enfoque teórico utilizados. En la segunda se tratan los antecedentes que contextualizan el objeto de estudio. En la tercera se detallan las decisiones metodológicas adoptadas, delineando la que se empleó para la recopilación, análisis y evaluación de los datos. La cuarta sección expone los resultados obtenidos a través de la aplicación de la metodología previamente descrita. La quinta sección engloba la discusión de los hallazgos y las conclusiones derivadas de la investigación.

## Marco teórico

Se pueden identificar al menos tres manifestaciones de violencia, cada una con distintas implicaciones para la participación política-electoral en los contextos en los que se manifiestan. Un primer conjunto de investigaciones analiza el impacto de la violencia derivada de la guerra civil en la participación política, un tipo de violencia que parece incrementar el liderazgo, la participación comunitaria y la electoral (Blattman, 2009; Voors *et al.*, 2012). Un segundo grupo de estudios se enfoca en los efectos de la violencia generada por grupos terroristas en la participación política. En este caso, varias investigaciones han concluido que la violencia terrorista tiende a aumentar

la inclinación a votar por partidos conservadores y aquellos que proponen políticas de mano dura en materia de seguridad (Robbins *et al.*, 2013; Rose *et al.*, 2007). Un tercer conjunto de investigaciones ha examinado los efectos de la violencia homicida, ya sea de naturaleza criminal o no, en la participación política. Algunos autores encontraron que este tipo de violencia incrementa la participación comunitaria (Bateson, 2012), la participación no electoral y disruptiva (Bateson, 2012; Somuano & Velázquez, 2013), así como la probabilidad de respaldo a opciones golpistas (Pérez, 2003) y autoritarias (Malone, 2010). Sin embargo, algunos de estos estudios muestran una limitación al abordar cómo la condición de víctima o no de actos delictivos afecta la participación, ya que la victimización no logra capturar toda la complejidad de la experiencia de vida en un entorno caracterizado por la violencia. En este sentido, según Ley (2018, p. 1966), “incorporar el contexto de violencia en el cual viven los votantes es importante para explicar cómo, cuándo y dónde las víctimas y las no víctimas deciden participar políticamente”.

Centrándonos en la participación política en el ámbito electoral, que se concreta en el acto de votar, diversos autores han investigado los impactos de la violencia criminal dirigida contra actores políticos en la participación electoral (Albarracín, 2018; Ley, 2017, 2018; Trejo & Ley, 2016a, 2016b; Albarracín, 2018; Ley, 2017, 2018; Trejo & Ley, 2016a, 2016b). Además, hay otro grupo de investigadores que se ha centrado en analizar los efectos de la violencia homicida en general, ya sea de índole criminal o no, en dicha participación (Bravo *et al.*, 2014; Espinosa, 2018; García-Sánchez, 2007, 2010; Jiménez & Solano, 2016; Pulido & Almaraz, 2017; Trelles & Carreras, 2012; Valdez & Paniagua, 2011).

Aunque la influencia de la violencia criminal puede ejercer un impacto considerable en la participación electoral, este aspecto se ha discutido de manera limitada por la teoría y ha recibido una atención empírica insuficiente (Bedoya *et al.*, 2019; Romero, 2017), generando así un menor consenso en la literatura (Bravo *et al.*, 2014). Si bien se ha explorado extensamente el efecto de la violencia generada por el crimen organizado en las actitudes políticas (Bateson, 2012; Cruz, 2000, 2003; Fernández, 2013; Fernandez & Kuenzi, 2010; Parás, 2003), existe diversidad de posiciones en cuanto a si la violencia criminal indiscriminada, no dirigida exclusivamente contra actores políticos, afecta o no las elecciones. Mientras algunos autores sostienen que esta forma de violencia no tiene ningún efecto en los procesos electorales (Fernández, 2013), otros encontraron un impacto negativo, tanto a nivel agregado (García-Sánchez, 2007, 2010; Trelles & Carreras, 2012) como a nivel individual (Bratton, 2008; Collier & Vicente, 2008).

La violencia empleada por las organizaciones criminales puede reducir la demanda electoral (es decir, la participación electoral) por medio de dos mecanismos: el incremento del número de ciudadanos desencantados y apáticos, y el aumento del nivel de inseguridad percibida durante el proceso electoral. En relación con el primer mecanismo, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la falta de confianza en las instituciones políticas son factores que pueden llevar a niveles más bajos de participación electoral. Los ciudadanos expuestos a la violencia tienden a perder confianza en el sistema político y evalúan de manera negativa el funcionamiento de la democracia (Cruz, 2000, 2003). Respecto al segundo mecanismo, el que haya altos niveles de violencia puede intimidar a los ciudadanos, quienes podrían optar por quedarse en casa en lugar de ejercer su derecho al voto el día de la elección (Trelles & Carreras, 2012). Incluso la violencia criminal dirigida exclusivamente contra actores políticos puede tener efectos significativos indirectos en los votantes, ya que, si las organizaciones criminales pueden asesinar a la máxima autoridad de un territorio específico, la percepción generalizada entre los ciudadanos será que todos están sujetos a la voluntad de los criminales (Trejo & Ley, 2021). Además, puede interpretarse como una señal para los votantes acerca del alto costo de respaldar a candidatos que se oponen a las ambiciones políticas de los grupos criminales (Albarracín, 2018).

Sin embargo, es preciso reconocer que la violencia criminal puede tener consecuencias divergentes sobre la participación electoral, y estas pueden estar condicionadas por el nivel de desarrollo de los territorios involucrados, según la perspectiva del voluntarismo cívico. Este paradigma, considerado una de las contribuciones más destacadas en la literatura sobre participación y abstencionismo (Anduiza, 1999; Rosenstone & Hansen, 1993; Verba *et al.*, 1995), postula que las disparidades en la distribución de recursos entre los actores sociales se manifiestan comúnmente en diferencias en las tasas de participación. Este enfoque argumenta que las desigualdades en los recursos disponibles para los ciudadanos, ya sean materiales, cognitivos o de tiempo, son la principal explicación de la participación política. En líneas generales, se sostiene que aquellos individuos con mayores recursos tienen una mayor probabilidad de involucrarse en la vida política. Por lo tanto, las disparidades sociales se traducen de manera intrínseca en desigualdades políticas. En consecuencia, anticipamos que las repercusiones de la violencia variarán en función de la estructura social de cada municipio, especialmente considerando la presencia o ausencia de recursos que capaciten a los ciudadanos para ejercer su “voz” (Hirschmann, 1970). Específicamente, se formula la hipótesis *H1*. *La asociación entre la participación electoral y la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes muestra variaciones que están condicionadas por el nivel de desarrollo humano a nivel municipal.*

## Antecedentes

Para una comprensión más precisa de cómo la violencia impacta en la participación electoral, es útil clasificar las investigaciones en dos categorías: aquellas que se centran exclusivamente en la violencia criminal dirigida contra actores políticos y aquellas que abordan la violencia homicida, ya sea de naturaleza criminal o no, de manera indiscriminada y no dirigida exclusivamente contra actores políticos.

En relación con las investigaciones sobre la violencia criminal dirigida contra actores políticos y su impacto en la participación electoral, Ley (2018) sostiene que la utilización estratégica de la violencia por parte de organizaciones criminales, dirigida hacia funcionarios públicos y candidatos durante los procesos electorales, conduce a una disminución en la participación electoral. Este fenómeno se evidencia tanto a nivel agregado como a nivel individual. Mediante un análisis de los incidentes violentos contra actores políticos en México entre 1995 y 2012, cruzando estos datos con las tasas de participación electoral a nivel local y federal en ese mismo periodo, se concluyó que, a nivel agregado, las regiones con un mayor número de ataques criminales contra funcionarios y candidatos exhibieron niveles inferiores de participación electoral. A nivel individual, se observó que a medida que aumentaba el número de ataques criminales contra candidatos y funcionarios públicos, disminuía la probabilidad de que un individuo participara en el acto de votar. Este último hallazgo se derivó de un análisis de una encuesta realizada cuatro días después de las elecciones federales del 1 de julio de 2012.

Siguiendo la línea de investigación de Ponce (2016), Lizama (2018) examinó los impactos de la violencia dirigida contra actores políticos tanto en la participación como en la competitividad electorales. Su análisis abarcó los procesos electorales locales que tuvieron lugar en México de 2006 a 2017. Según este autor, los asesinatos de actores políticos tienen un doble propósito: 1) influir en la competencia al presionar a los candidatos (afectando la oferta), y 2) dirigirse a los electores con el objetivo de persuadirlos para que respalden a ciertos candidatos o para que se abstengan de participar (afectando la demanda). Lizama concluye que la violencia electoral intensifica la desafección hacia el ámbito político local en México, resultando en una disminución tanto en la participación ciudadana como en la competitividad electoral. A diferencia de Ley (2018), es importante destacar que Lizama (2018) no estableció relaciones estadísticas, ya que su investigación adopta un enfoque cualitativo.

En cuanto a las investigaciones que exploran los impactos de la violencia homicida indiscriminada no relacionada con el crimen organizado sobre la participación electoral, Pulido & Almaraz (2017) llevaron a cabo un análisis del efecto

de la violencia en el comportamiento electoral de los ciudadanos en el Estado de México a nivel municipal, considerando los procesos electorales que tuvieron lugar entre 2006 y 2015. Utilizando un modelo econométrico de mínimos cuadrados, identificaron que la violencia sí influyó en el comportamiento electoral de los mexiquenses, si bien no afectó de la misma manera a todos los partidos políticos. Indican que la violencia, medida a través de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, impactó negativamente en el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el PAN (Partido Acción Nacional), pero no tuvo un efecto similar en el PRD (Partido de la Revolución Democrática). Esto se debe a que los ciudadanos penalizaron a los dos primeros partidos debido a su responsabilidad en las políticas estatales y nacionales durante ese periodo.

Espinosa (2018), por su parte, examinó la relación entre la participación electoral en las elecciones federales intermedias y las tasas de homicidio en México entre 1996 y 2016. Se identificaron diferentes patrones de correlación: estados más afectados por la violencia exhibieron niveles más bajos de participación electoral (Chihuahua, Guerrero y Baja California), mientras que estados menos afectados mostraron una alta participación (Querétaro y Yucatán), confirmando así una correlación inversamente proporcional. Sin embargo, al analizar el interior de los estados de Guerrero y Coahuila, y considerando el conjunto nacional, se reveló una correlación positiva significativa entre 1996 y 2016. Esto indica que, durante ese periodo, a medida que aumentaba la tasa de homicidios, también lo hacía la participación electoral. Según Espinosa (2018), en situaciones donde la participación disminuyó, fue porque el electorado se mostró apático respecto a la eficacia de su voto o percibía una falta de seguridad para involucrarse en el sistema democrático. Por otro lado, cuando la participación aumentó, se debió a un mayor interés del electorado en votar para buscar cambios en la política de seguridad.

En cuanto a las investigaciones que abordan los impactos de la violencia criminal indiscriminada no específicamente dirigida contra actores políticos sobre la participación electoral, Trelles & Carreras (2012) llevaron a cabo un análisis de las elecciones en México entre 2000 y 2010. Sus hallazgos indican que a medida que la violencia criminal aumentó a nivel municipal (utilizando la tasa de homicidios por cada 1000 habitantes como proxy), los ciudadanos tendieron a retirarse de los canales públicos de participación, refugiándose en sus ámbitos privados. Esto resultó en una disminución de la participación electoral en las elecciones federales a nivel municipal. Además, la participación electoral también experimentó una reducción cuando el nivel de violencia criminal aumentó en municipios circundantes, ya que la cobertura mediática de casos particulares afectó la percepción de los ciudadanos que residían en áreas cercanas a lugares con altos índices de violencia criminal. Al analizar datos de

la encuesta LAPOP 2010, los autores también evaluaron los efectos de la violencia criminal en la participación electoral en elecciones presidenciales y a gobernador a nivel individual. Encontraron que los ciudadanos expuestos a niveles elevados de violencia criminal manifestaron menor probabilidad de votar en futuras elecciones en comparación con aquellos que residían en áreas menos afectadas por la violencia.

Por otra parte, Bravo *et al.* (2014), analizando la participación electoral agregada entre 1994 y 2012, mostraron que los años en los que hubo elecciones presidenciales tendieron a ser aquellos en los que se registró una mayor participación. Hallaron asimismo que la relación entre tasas de homicidios por arma de fuego por cada 100 000 habitantes (indicador que usaron como proxy de violencia criminal) y participación en elecciones municipales no fue muy fuerte. Aunque en su estudio consideraron el nivel de desarrollo de los municipios como una variable interviniente, no se confirmó la hipótesis condicional. Solo en municipios con condiciones extremas se manifestó la relación esperada: en lugares con un desarrollo muy bajo, se observó un efecto negativo (aunque modesto) entre la violencia y la participación, mientras que en municipios con un desarrollo muy alto se percibió un efecto positivo.

Finalmente, Jiménez & Solano (2016), enfocándose en el contexto de Guerrero, examinaron el impacto de la violencia criminal en el entorno político durante las elecciones de 2015. Este impacto abarcó a candidatos, funcionarios y activistas políticos, involucrando homicidios, amenazas y secuestros. Analizaron la participación ciudadana en la formación de las mesas electorales, la dinámica de las campañas y la “normalidad” de los organismos electorales. Los autores concluyeron que, a pesar de la violencia, la ciudadanía acudió a votar, logrando una participación elevada y demostrando que la violencia no impide la confianza en las instituciones democráticas. Sin embargo, aunque mínima, se observó una ligera disminución en la participación, pasando del 59.2% en 2012 al 56.47% en 2015. Cabe mencionar que este estudio tiene limitaciones, como la falta de análisis sobre la evolución municipio por municipio y la ausencia de relaciones estadísticas entre variables, dada la naturaleza cualitativa de su enfoque.

## Metodología

### Datos y variables

El objetivo de esta investigación fue analizar el impacto de la violencia criminal en la participación electoral, considerando el nivel de desarrollo humano a nivel municipal. Con este fin, se analizaron las elecciones municipales en



CDMX y Chiapas en el periodo comprendido entre 2006 y 2018. Además, se incorporó otra serie de variables señaladas por la literatura como influyentes en el comportamiento electoral de los ciudadanos. Para ello se empleó el método comparativo subnacional (Giraudy *et al.*, 2021; Harbers *et al.*, 2019; Snyder, 2001) y técnicas cuantitativas. Así mismo, hay que destacar que se trata de un trabajo longitudinal, pues se recopilaron datos de las alcaldías y los municipios durante un periodo de tiempo prolongado. Se utilizó una base de datos de elaboración propia para poner a prueba la hipótesis planteada en esta investigación. Dicha base engloba un conjunto total de 667 observaciones, abarcando las alcaldías de CDMX y los municipios de Chiapas en cinco momentos electorales diferentes.

A continuación, se detallan las variables y los datos empleados para evaluar la hipótesis en estudio. La variable dependiente de esta investigación se centra en la participación electoral en las alcaldías de CDMX y los municipios de Chiapas. Los datos relativos a la participación electoral se recopilaron directamente de la página web del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC). Esta variable representa el porcentaje de votos válidos emitidos en las elecciones municipales durante el periodo 2006-2018.

Por otro lado, las variables independientes y de control, derivadas del marco teórico propuesto y de la revisión de la literatura, abarcan concurrencia, competitividad, desarrollo y violencia criminal. Las variables concurrencia y competitividad se emplean como variables de control, mientras que desarrollo y violencia criminal se conceptualizan como variables independientes.

- *Concurrencia.* Esta variable de naturaleza dicotómica fue codificada con un valor de 1 en aquellos casos en los que las elecciones municipales coincidieron con las elecciones presidenciales (años 2006, 2012 y 2018), y con un valor de 0 en caso contrario. La información correspondiente a esta variable también fue recolectada mediante las plataformas en línea del IECM y del IEPC.
- *Competitividad.* Se calcula, en su forma más básica, mediante el margen de victoria entre el candidato triunfador y el segundo lugar, expresado en puntos porcentuales (Cadena & Campos, 2012). A pesar de su simplicidad, este indicador ha sido empleado por otros investigadores (Cadena & Campos, 2012; Hernández, 2020). Los datos de esta variable se extrajeron de las páginas web del IECM y del IEPC. Es importante señalar que, dado que una mayor diferencia porcentual implica una menor competitividad, se anticipa una relación inversa; es decir, valores altos de esta variable indicarán una baja competitividad, y viceversa.

- *Desarrollo*. La variable de desarrollo se evaluó utilizando el IDH correspondiente al año 2015, obtenido del PNUD. Se asignó un valor de 1 a los municipios con un IDH muy bajo o bajo, un valor de 2 a aquellos con un IDH medio, y un valor de 3 a los municipios con IDH alto o muy alto.
- *Violencia criminal*. Como indicador, se utilizó la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, siguiendo la metodología empleada en investigaciones anteriores, como la de Trelles & Carreras (2012) —aunque en este caso la tasa fue ajustada a cada 1000 habitantes—. A pesar de las limitaciones inherentes a la medición, el uso de la tasa de homicidios como indicador de violencia se considera el dato “duro” más confiable y preciso disponible (Romero, 2017). Este indicador es menos propenso a interpretaciones subjetivas, más difícil de manipular u ocultar, y resulta óptimo para realizar comparaciones a nivel internacional. La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes se calculó utilizando los datos absolutos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), junto con la información demográfica de la misma institución. Los cálculos se llevaron a cabo teniendo en cuenta el promedio del año de la elección y el anterior.

La tabla 1 resume las decisiones metodológicas relacionadas con las variables presentadas anteriormente.

Tabla 1. Operacionalización de las variables dependiente, independientes y de control

| <i>Variable dependiente</i>     |   |
|---------------------------------|---|
| Participación electoral         | Variable continua. Porcentaje de votos válidamente emitidos en las elecciones municipales durante el periodo comprendido 2006-2018.             |
| <i>Variables independientes</i> |   |
| Violencia criminal              | Variable continua. Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, teniendo en cuenta el promedio del año de la elección y el año anterior.     |
| Desarrollo                      | Variable ordinal. Bajo (valor 1), medio (valor 2) y alto (valor 3).   |
| <i>Variables de control</i>     |   |
| Concurrencia                    | Variable dicotómica. Valor 1 si las elecciones municipales coincidieron con las presidenciales (2006, 2012 y 2018) y valor 0 en caso contrario. |
| Competitividad                  | Variable continua. Diferencia porcentual entre la primera y la segunda fuerza política.   |

Fuente: Elaboración propia.

## Técnicas de análisis y modelos estadísticos

Una vez identificadas la variable dependiente y las variables independientes y de control, se procede a poner a prueba la hipótesis planteada. Se utiliza

como técnica de análisis la regresión lineal múltiple con interacciones. Esta permite examinar cómo las relaciones entre las variables predictoras y la variable de respuesta pueden cambiar dependiendo de la presencia o ausencia de interacciones entre las variables independientes. En esta investigación, por consiguiente, se examina la potencial influencia del nivel de desarrollo municipal en la relación entre la violencia criminal y la participación electoral. Se incorporan dos modelos, uno de regresión lineal múltiple y otro de regresión lineal múltiple con interacción.

Antes de llevar a cabo las regresiones mencionadas, se indican los estadísticos descriptivos con el propósito de ofrecer un resumen conciso de las características esenciales de los datos. Este enfoque busca identificar tendencias centrales en los datos y detectar posibles valores atípicos (*outliers*) que podrían incidir en la interpretación de los resultados.

## Resultados

Antes de exponer los resultados de los modelos de regresión, se presentan los estadísticos descriptivos en la tabla 2. En relación con la participación electoral, es destacable que, en Chiapas, el promedio no experimentó un incremento sustancial durante los años de elecciones presidenciales. En contraste, en CDMX se observó un aumento en la participación durante los periodos electorales de 2006, 2012 y 2018, coincidiendo con la elección de un nuevo presidente. Sin embargo, es crucial señalar que la dispersión con respecto a la media fue significativamente mayor en los municipios de Chiapas, indicando una variabilidad más pronunciada en los datos, con algunos municipios exhibiendo porcentajes elevados de participación y otros apenas superando el 30%.

En cuanto a la tasa de homicidios, la CDMX exhibió consistentemente un promedio superior a lo largo de todos los años examinados. No obstante, este fenómeno puede atribuirse en gran medida a la alcaldía Cuauhtémoc, la cual, en determinados periodos, registró tasas de homicidio superiores a 100 por cada 100 000 habitantes. La amplia dispersión de los datos con respecto a la media en CDMX durante prácticamente todos los años subraya esta observación.

Por último, es relevante resaltar otro indicador: el IDH. Mientras que las alcaldías de CDMX exhibieron un IDH elevado, en los municipios de Chiapas se evidenció una variación más marcada, aunque el promedio se situó por debajo del umbral de 2, indicativo de un IDH bajo-medio. Esta característica permite poner a prueba la hipótesis de la incidencia del desarrollo en la relación entre la violencia y la participación electoral.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos

| <i>Media</i>             |                            |                      |                           |                       |                     |                 |
|--------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------|
| <i>Entidad</i>           | <i>Año de los comicios</i> | <i>Participación</i> | <i>Tasa de homicidios</i> | <i>Competitividad</i> | <i>Concurrencia</i> | <i>IDH 2015</i> |
| Chiapas                  | 2007                       | 66.36                | 6.11                      | 9.97                  | 0.00                | 1.74            |
|                          | 2010                       | 70.55                | 7.26                      | 12.53                 | 0.00                | 1.74            |
|                          | 2012                       | 67.98                | 7.01                      | 11.07                 | 1.00                | 1.74            |
|                          | 2015                       | 74.74                | 9.99                      | 10.16                 | 0.00                | 1.74            |
|                          | 2018                       | 69.64                | 11.18                     | 11.72                 | 1.00                | 1.74            |
| CDMX                     | 2006                       | 67.50                | 8.81                      | 23.97                 | 1.00                | 3.00            |
|                          | 2009                       | 42.29                | 9.99                      | 13.16                 | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2012                       | 66.14                | 11.32                     | 24.42                 | 1.00                | 3.00            |
|                          | 2015                       | 44.17                | 11.75                     | 7.33                  | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2018                       | 70.33                | 14.43                     | 14.43                 | 1.00                | 3.00            |
| <i>Desviación típica</i> |                            |                      |                           |                       |                     |                 |
| <i>Entidad</i>           | <i>Año de los comicios</i> | <i>Participación</i> | <i>Tasa homicidios</i>    | <i>Competitividad</i> | <i>Concurrencia</i> | <i>IDH 2015</i> |
| Chiapas                  | 2007                       | 10.12                | 5.70                      | 11.26                 | 0.00                | 0.53            |
|                          | 2010                       | 13.35                | 9.56                      | 14.42                 | 0.00                | 0.53            |
|                          | 2012                       | 7.60                 | 7.55                      | 12.42                 | 0.00                | 0.53            |
|                          | 2015                       | 10.17                | 13.24                     | 7.86                  | 0.00                | 0.53            |
|                          | 2018                       | 9.19                 | 13.92                     | 11.65                 | 0.00                | 0.53            |
| CDMX                     | 2006                       | 2.01                 | 14.60                     | 10.89                 | 0.00                | 0.00            |
|                          | 2009                       | 3.51                 | 18.82                     | 6.03                  | 0.00                | 0.00            |
|                          | 2012                       | 2.42                 | 23.62                     | 13.34                 | 0.00                | 0.00            |
|                          | 2015                       | 3.22                 | 30.50                     | 5.82                  | 0.00                | 0.00            |
|                          | 2018                       | 2.29                 | 7.54                      | 8.17                  | 0.00                | 0.00            |
| <i>Min</i>               |                            |                      |                           |                       |                     |                 |
| <i>Entidad</i>           | <i>Año de los comicios</i> | <i>Participación</i> | <i>Tasa homicidios</i>    | <i>Competitividad</i> | <i>Concurrencia</i> | <i>IDH 2015</i> |
| Chiapas                  | 2007                       | 36.98                | 0.00                      | 0.27                  | 0.00                | 1.00            |
|                          | 2010                       | 28.94                | 0.00                      | 0.28                  | 0.00                | 1.00            |
|                          | 2012                       | 51.25                | 0.00                      | 0.15                  | 1.00                | 1.00            |
|                          | 2015                       | 40.90                | 0.00                      | 0.00                  | 0.00                | 1.00            |
|                          | 2018                       | 31.09                | 0.00                      | 0.03                  | 1.00                | 1.00            |
| CDMX                     | 2006                       | 64.40                | 0.97                      | 7.00                  | 1                   | 3.00            |
|                          | 2009                       | 35.35                | 1.69                      | 5.05                  | 0                   | 3.00            |
|                          | 2012                       | 62.12                | 0.26                      | 0.31                  | 1                   | 3.00            |
|                          | 2015                       | 37.52                | 0.90                      | 0.24                  | 0                   | 3.00            |
|                          | 2018                       | 66.17                | 7.28                      | 2.65                  | 1                   | 3.00            |
| <i>Max</i>               |                            |                      |                           |                       |                     |                 |
| <i>Entidad</i>           | <i>Año de los comicios</i> | <i>Participación</i> | <i>Tasa homicidios</i>    | <i>Competitividad</i> | <i>Concurrencia</i> | <i>IDH 2015</i> |
| Chiapas                  | 2007                       | 89.87                | 26.04                     | 83.74                 | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2010                       | 100                  | 69.44                     | 100.00                | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2012                       | 86.76                | 57.86                     | 78.27                 | 1.00                | 3.00            |
|                          | 2015                       | 93.61                | 111.42                    | 48.19                 | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2018                       | 90.56                | 72.17                     | 71.12                 | 1.00                | 3.00            |
| CDMX                     | 2006                       | 71.33                | 62.14                     | 42.34                 | 1.00                | 3.00            |
|                          | 2009                       | 48.36                | 81.13                     | 25.67                 | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2012                       | 70.85                | 100.69                    | 43.94                 | 1.00                | 3.00            |
|                          | 2015                       | 50.09                | 129.00                    | 22.57                 | 0.00                | 3.00            |
|                          | 2018                       | 74.11                | 34.99                     | 29.03                 | 1.00                | 3.00            |

Fuente: Elaboración propia.

Abordando los modelos de regresión, el primer modelo propuesto (tabla 3) destaca las variables clave para entender la participación electoral en las alcaldías de CDMX y los municipios de Chiapas. En cuanto a las variables de control, ambas revelan su relevancia en la explicación de la participación electoral. La competitividad, por un lado, presenta una relación negativa: en situaciones de menor competitividad electoral, la población tiende a participar un 0.07% menos, manteniendo constantes las demás variables. Por otro lado, la concurrencia muestra una relación positiva, indicando que cuando las elecciones coinciden con comicios presidenciales, la participación electoral experimenta un aumento del 1.70%.

En lo que respecta a las variables predictoras propuestas en la hipótesis, la tasa de homicidios y el IDH exhiben comportamientos contrastantes. La primera no alcanza niveles significativos en el modelo, lo que implica que su variabilidad no incide en los porcentajes de participación electoral. Por el contrario, el IDH revela una significatividad sustancial. Con un nivel de confianza del 99.9%, los niveles medio y alto de desarrollo humano provocan una disminución en la participación electoral en comparación con municipios en niveles más bajos. Específicamente, los municipios con niveles medios de IDH experimentan una reducción del 4.37% en los votos en comparación con aquellos de escaso desarrollo, mientras que los municipios más desarrollados también disminuyen su participación en un 1.7%.

Tabla 3. Regresión lineal múltiple con interacción

|  | Participación electoral |           |
|--|-------------------------|-----------|
|  | dy/dx                   | SE        |
| Competitividad   | -0.0704603*             | 0.0345997 |
| Concurrencia (Ref.: sin concurrencia)                  | 1.703575*               | 0.8051205 |
| Tasa de homicidios                                     | 0.0498292               | 0.0824059 |
| <i>Índice de Desarrollo Humano (Ref.: bajo)</i>        |                         |           |
| Medio  | -4.37379***             | 1.173111  |
| Alto   | -1.699146***            | 1.485709  |
| <i>Interacción: Tasa de homicidiosxIDH (Ref.:bajo)</i> |                         |           |
| Medio  | -0.1004038              | 0.0944755 |
| Alto   | -0.0503721              | 0.0987931 |
| Observations   |                         | 666       |
| Adjusted R-squared                                     |                         | 10.157%   |

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Con el propósito de validar la relación entre las variables independientes, las tasas de homicidios y el IDH, como posible variable explicativa de la participación electoral, se ha incorporado una interacción entre ambas en el modelo. Sin embargo, los resultados no respaldan la hipótesis de la investigación. Al establecer los municipios de bajo desarrollo como la categoría de referencia, no se evidencia significatividad en los otros dos niveles, lo que indicaría que la tasa

de homicidios no varía de manera explicativa según el nivel de IDH. Los efectos marginales, como se muestra en la tabla 4, corroboran la falta de sustento para esta hipótesis. Los cálculos de esta interacción no revelan significatividad en los efectos derivados de la relación entre el IDH y la tasa de homicidios. En virtud de estos hallazgos, se concluye que la interacción propuesta carece de utilidad para explicar la variabilidad de la participación electoral en los 667 municipios de CDMX y Chiapas. En consecuencia, se propone un segundo y último modelo que excluye la interacción como variable predictora.

Tabla 4. Efectos marginales del efecto de interacción

| <i>IDH2015</i> | <i>Tasa de homicidios</i> |           |
|----------------|---------------------------|-----------|
|                | <i>dy/dx</i>              | <i>SE</i> |
| Bajo           | 0.0498292                 | 0.0824059 |
| Medio          | -0.050575                 | 0.0456971 |
| Alto           | -0.0005429                | 0.0544504 |

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia.

En el último modelo (tabla 5), las variables de control mantienen valores significativos similares a los del modelo anterior. Sin embargo, en cuanto a la tasa de homicidios, su significatividad persiste ausente al intentar explicar la participación política en las urnas. Por otro lado, el IDH exhibe un incremento en su capacidad explicativa. En comparación con los municipios clasificados como de bajo desarrollo humano, aquellos categorizados como de nivel medio y alto predicen una disminución en la participación electoral del 5 y 17%, respectivamente. A partir de este modelo, se logra explicar el 10.151% de la varianza en la participación electoral de estos 667 municipios mediante las variables independientes seleccionadas.

Tabla 5. Regresión lineal múltiple

|  | <i>Participación electoral</i> |           |
|--|--------------------------------|-----------|
|  | <i>dy/dx</i>                   | <i>SE</i> |
| Competitividad                           | -0.0762114*                    | 0.0340789 |
| Concurrencia (Ref.: Sin concurrencia)    | 1.716124*                      | 0.8042963 |
| Tasa de homicidios                       | -0.0176381                     | 0.0321523 |
| Índice de Desarrollo Humano (Ref.: Bajo) |                                |           |
| Medio                                    | -5.144058***                   | 0.935579  |
| Alto                                     | -17.24632***                   | 1.260803  |
| Observations                             |                                | 666       |
| Adjusted R-squared                       |                                | 10.151%   |

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia.

## Discusión y conclusiones

A partir de los resultados expuestos en la sección previa, se puede inferir que no todas las variables examinadas en este estudio muestran una correlación significativa con la participación electoral. Este hallazgo abre la puerta a varias observaciones que vale la pena resaltar y explorar en mayor profundidad.

En primer lugar, uno de los resultados es que existe una relación positiva entre la concurrencia y la participación electoral. Este hallazgo respalda la teoría y coincide con investigaciones previas (Bravo *et al.*, 2014; Caren, 2007; Delgado, 1998; Hajnal & Lewis, 2003; Marsh, 1998; Miguélez, 2014; Reif, 1997). La estrecha relación se explica por el hecho de que las elecciones concurrentes tienden a aumentar la participación, ya que los costos permanecen prácticamente constantes mientras que los beneficios se incrementan (Lijphart, 1997).

En segundo lugar, la observación de elevadas diferencias porcentuales entre la primera y la segunda fuerza política se relaciona negativamente con la participación electoral, indicando que niveles bajos de competitividad se asocian con una menor concurrencia a las urnas. Este resultado concuerda con hallazgos en la literatura que sugieren una relación positiva entre mayor competitividad y una participación electoral más elevada (Blais, 2000, 2006; Cancela & Geys, 2016; Gaarsted, 2002; Levine & Palfrey, 2007; Miguélez, 2014; Soto & Cortez, 2014; Tavares & Carr, 2012). Teóricamente, cuando las elecciones son más decisivas el grado de abstención es menor, pues los votantes perciben que su participación puede marcar la diferencia en los resultados. No obstante, se reconoce la existencia de estudios que no encuentran dicha relación (Kostadinova & Power, 2007; Ortega & Trujillo, 2013), sugiriendo la necesidad de investigaciones futuras con un mayor número de convocatorias electorales y el uso de indicadores de competitividad más complejos.

En tercer lugar, la explicación de la menor participación en municipios con niveles medios y altos de desarrollo humano podría residir en la asociación histórica del clientelismo electoral en México con condiciones sociales de marginalidad y pobreza (Aparicio, 2002; Gómez, 2001; Valdés, 2001). Esto sugiere que en municipios con un bajo IDH se darían condiciones propicias para prácticas de movilización del voto mediante clientelismo.

En última instancia, se constata que el IDH no desempeña un papel significativo en la relación entre la violencia criminal y la participación electoral, refutando la hipótesis inicialmente planteada. Además, se evidencia la ausencia de una relación directa entre estas dos variables. Este descubrimiento coincide con la investigación realizada por Bravo *et al.* (2014) para el periodo 1994-2012 en México. Estos autores encontraron una relación no muy fuerte entre la violencia criminal y la participación electoral en elecciones municipales, así como

un efecto del IDH sobre esta relación limitado únicamente a casos extremos de desarrollo (muy bajo o muy alto). Es importante destacar que este resultado se alinea con la idea de que la complejidad de las interacciones entre la violencia criminal, el desarrollo humano y la participación electoral no puede ser encapsulada por una única variable.

Sin embargo, otros estudios encontraron una relación negativa entre la violencia criminal y la participación electoral a nivel municipal, aunque se centran específicamente en casos de asesinatos o ataques dirigidos contra actores políticos (Ley, 2017, 2018; Trejo & Ley, 2016a, 2016b). Estas divergencias resaltan la complejidad y la variabilidad en las dinámicas que vinculan la violencia criminal y la participación electoral, subrayando la necesidad de investigaciones adicionales para comprender completamente estos fenómenos.

Este hallazgo podría sugerir que la violencia que tiene un impacto más significativo en la participación electoral es aquella dirigida específicamente contra actores políticos, en lugar de la violencia indiscriminada. Este patrón concuerda con investigaciones realizadas en el contexto colombiano (Ardila & Guzmán, 2020), insinuando que cuando la violencia es indiscriminada, la población tiende a buscar soluciones electorales. En contraste, cuando la violencia está focalizada en actores políticos, el mensaje implícito es que cualquier ciudadano está sujeto a la voluntad de los grupos criminales (Trejo & Ley, 2021).

No obstante, como se planteó inicialmente, la explicación de este descubrimiento podría estar más vinculada a investigaciones que sugieren que, dependiendo del territorio, el incremento de la violencia (no necesariamente criminal) puede tener efectos variables en la participación electoral. En casos en los que disminuye, el electorado puede manifestar apatía frente a la efectividad de su voto o percibir falta de seguridad para participar en el sistema democrático. Por otro lado, cuando la participación aumenta, esto podría deberse a un mayor interés del electorado en votar para buscar cambios en la política de seguridad (Espinosa, 2018). Es importante señalar que los resultados obtenidos también podrían atribuirse al hecho de que, aunque los asesinatos asociados con el crimen organizado hayan impulsado el aumento general de homicidios en México (Instituto para la Economía y la Paz, 2023), el indicador de violencia criminal seleccionado para esta investigación quizás no sea una proxy precisa de la violencia criminal.

En síntesis, la falta de influencia significativa del IDH en la relación entre violencia criminal y participación electoral tiene varias implicaciones. Indica que la dinámica entre la violencia criminal y la participación electoral no puede explicarse únicamente a través del nivel de desarrollo humano. Esto sugiere la existencia de múltiples factores que influyen en la relación. Además, subraya la importancia de contextualizar los estudios sobre la relación entre violencia



criminal y participación electoral, reconociendo que las dinámicas pueden variar significativamente en diferentes contextos y condiciones socioeconómicas. Asimismo, implica que otros factores, como la presencia de conflictos políticos, la percepción de seguridad, la efectividad de las instituciones y la calidad del sistema democrático, podrían tener un impacto significativo en la relación estudiada. Por último, plantea desafíos para la formulación de políticas, ya que la mejora del desarrollo humano por sí sola podría no ser suficiente para contrarrestar los efectos de la violencia criminal en la participación electoral.

## Referencias

- Albarracín, J. (2018). Criminalized electoral politics in Brazilian urban peripheries. *Crime, Law and Social Change*, 69(4), 553-575. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9761-8>
- Alvarado, A. (2019). Violencia política y electoral en las elecciones de 2018. *Alteridades*, 29(57), 59-73. <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/1077>
- Anduiza, E. (1999). *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en la Europa Occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Aparicio, R. (2002). La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del 2000. *Perfiles Latinoamericanos*, (20), 79-99. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/306>
- Ardila, C., & Guzmán, I. J. (2020). Impacto de la violencia del conflicto armado en la abstención electoral en el suroccidente de Colombia entre los años 2002 y 2015. *Estudios de Paz y Conflictos*, 3(5), 11-30.
- Bateson, R. (2012). Crime victimization and political participation. *American Political Science Review*, 106(3), 570-587. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000299>
- Bedoya, J. F., Escobar, J. C., Sánchez, A., & Nieto, F. (2019). Estudios sobre comportamiento electoral, ¿qué explica la participación en las urnas? Un estado del arte. *Estudios Políticos*, (54), 177-198. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a09>
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, (9), 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Blais, A. (2000). *To vote or not to vote: The merits and limits of rational choice Theory*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjrrf>

- Blattman, C. (2009). From violence to voting: War and political participation in Uganda. *American Political Science Review*, 103(2), 231-247. <https://doi.org/10.1017/S0003055409090212>
- Boudreaux, C., & Torres, L. (2020). La violencia política, el crimen organizado, y el secreto público en las elecciones mexicanas, 2017-2018. *The Latin Americanist*, 64(1), 28-45. <https://www.muse.jhu.edu/article/752585>
- Bratton, M. (2008). Vote buying and violence in Nigerian election campaigns. *Electoral Studies*, 27(4), 621-632. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.04.013>
- Bravo, C., Grau, M., & Maldonado, G. (2014). *Las balas y los votos: Efectos de la violencia en el comportamiento y actitudes de los ciudadanos en México*. México: CIDE.
- Cadena, E., & Campos, J. (2012). Vulnerabilidad social y comportamiento electoral. Un análisis por secciones electorales. *Papeles de Población*, 18(71), 143-185. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11223031006>
- Cancela, J., & Geys, B. (2016). Explaining voter turnout: A Meta-Analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264-275. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>
- Caren, N. (2007). Big city, big turnout? Electoral participation in American cities. *Journal Urban Affairs*, 29(1), 31-46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00321.x>
- Chacón, M. (2018). *In the line of fire: Political violence and decentralization in Colombia*. (Documento de trabajo). <https://papers.ssrn.com/abstract=2386667>
- Collier, P., & Vicente, P. (2008). *Votes and violence: Experimental evidence from a Nigerian election*. (Working Paper, New York University).
- Cruz, J. M. (2003). Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra. *América Latina Hoy*, (35), 19-59. <https://doi.org/10.14201/alh.7374>
- Cruz, J. M. (2000). Violencia, democracia y cultura política. *Nueva Sociedad*, (167), 132-146. <https://nuso.org/articulo/violencia-democracia-y-cultura-politica/>
- Cubides, F. (2005). *Burocracias armadas: el problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*. Bogotá: Norma.
- Dal Bó, E., Dal Bó, P., & Di Tella, R. (2006). "Plata o Plomo?": Bribe and punishment in a theory of political influence. *American Political Science Review*, 100(1), 41-53. <https://doi.org/10.1017/S0003055406061995>

- Delgado, I. (1998). El comportamiento electoral en los municipios rurales: una aproximación desde las elecciones municipales de 1995. *Agricultura y Sociedad*, (86), 13-32.
- Díaz, B. G. (2016). *Victimización y participación política en contextos de violencia: el caso de México*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Espinosa, N. F. (2018). Participación electoral y violencia en México: las elecciones federales y las tasas de homicidios entre 1996 y 2016. En *Criminalidades, violencias, opresiones y seguridad pública. Vol. VIII de Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales* (pp. 253-276). México: COMECOSO.
- Fernandez, K. E., & Kuenzi, M. (2010). Crime and support for democracy in Africa and Latin America. *Political Studies*, 58(3), 450-471. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00802.x>
- Fernández, L. (2013). *Efectos de la victimización en el comportamiento electoral*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Gaarsted, A. (2002). Size and electoral participation in local elections. Environment and planning. *Government and Policy*, 20(6), 853-869. <https://doi.org/10.1068/c0228>
- Galtung, J. (2004). *Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia*. Polylog. Foro para la Filosofía Intercultural. <https://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>
- García-Sánchez, M. (2010). Violent contexts, electoral participation, and vote choices in Colombia: A hierarchical approach. En *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=20e393bbdc401228e4439ac18702ccfbb2e42361>
- García-Sánchez, M. (2007). Sobre balas y votos: Violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En D. Hoyos Gómez (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio: reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Bogotá: Universidad de Rosario.
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 1-34. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2021000100001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2021000100001)
- Gómez Tagle, S. (2001). Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral. En Y. Meyenberg Leycegui (Coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 237-278). México: Flacso México/IIS-UNAM.

- Hajnal, Z., & Lewis, P. (2003). Municipal institutions and voter turnout in local elections. *Urban Affairs Review*, 38(5), 645–668. <https://doi.org/10.1177/1078087403038005002>
- Harbers, I., Bartman, J., & Van Wingerden, E. (2019). Conceptualizing and measuring subnational democracy across Indian states. *Democratization*, 26(7), 1154–1175. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1606797>
- Hernández, V. A. (2020). Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal? *Política y gobierno*, 27(2), 1–30. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1307>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Response to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hope, A. (2021). Una campaña pintada de rojo. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/una-campana-pintada-de-rojo>
- Infante, J. M., & Medellín, L. N. (2017). Participación electoral, exclusión social y violencia en Nuevo León. En F. C. Betancourt Higareda (Coord.), *Reflexiones sobre el estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo* (pp. 201–219). México: UNAM. <http://eprints.uanl.mx/13453/1/12%20%281%29.pdf>
- Instituto para la Economía y la Paz. (2023). *Índice de Paz México 2023: identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. <http://visionofhumanity.org/resources>
- Jiménez, M., & Solano, G. (2016). Elecciones y violencia. Guerrero 2015. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, (3), 195–218. <https://journals.umcs.pl/all/article/view/4385/3114>
- Kostadinova, T., & Power, T. (2007). Does democratization depress participation? Voter turnout in Latinamerican and Easterns Europe Transitional Democracies. *Political Research Quarterly*, 60(3), 363–377. <https://doi.org/10.1177/1065912907304154>
- Lefevere, J., & Van Aelst, P. (2014). First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in the Netherlands. *Electoral Studies*, 35, 159–170. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.005>
- Levine, D. K., & Palfrey, T. R. (2007). The paradox of voter participation? A laboratory study. *American Political Science Review*, 101(1), 143–158. <https://www.jstor.org/stable/27644431>
- Ley, S. (2018). To vote or not to vote: How Criminal violence shapes electoral participation. *Journal of Conflict Resolution*, 62(9), 1963–1990. <https://doi.org/10.1177/0022002717708600>

- Ley, S. (2017). Electoral accountability in the midst of criminal violence: Evidence from Mexico. *Latin American Politics and Society*, 59(1), 3-27. <https://doi.org/10.1111/laps.12008>
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*, 91(1), 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- Lizama, G. (2018). Delitos y violencia electoral: desafíos para la democracia mexicana (2006-2017). *Folia Histórica del Nordeste*, (32), 199-220. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0325-82382018000200010](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0325-82382018000200010)
- Malone, M. F. T. (2010). Does dirty Harry have the answer? Citizen support for the rule of law in Central America. *Public Integrity*, 13(1), 59-80. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922130104>
- Marsh, M. (1998). Testing the second-order election model after four European elections. *British Journal of Political Science*, 28(4), 591-607. <https://doi.org/10.1017/S000712349800026X>
- Miguélez, M. (2014). Los determinantes de la participación electoral subnacional en México (1991-2012). *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 7(13), 99-120.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Revista Elecciones*, (3), 137-157. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2004.v3n3.06>
- Ortega, C., & Trujillo, J. (2013). La influencia del tamaño de las localidades sobre la participación electoral: un análisis contextual de las elecciones locales de 2011 en Andalucía. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(1), 71-91.
- Parás, P. (2003). *Unweaving the social fabric: The impact of crime on social capital*. (Working Paper, Center for US-Mexican Studies). University of California San Diego.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*. <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2015--transformando-.html>
- Pérez, O. J. (2003). Democratic legitimacy and public insecurity: Crime and democracy in El Salvador and Guatemala. *Political Science Quarterly*, 118(4), 627-644. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2003.tb00408.x>
- Ponce, A. F. (2019). Violence and electoral competition: criminal organizations and municipal candidates in Mexico. *Trends in Organized Crime*, 22(2), 231-254. <https://doi.org/10.1007/s12117-018-9344-9>

- Ponce, A. F. (2016). Cárteles de droga, violencia y competitividad a nivel local: evidencia del caso mexicano. *Latin American Research Review*, 51(4), 62-85. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0049>
- Ponce, A. F., López, R. V., & Sainz, J. (2021). *Violencia municipal y espesa*. <https://www.nexos.com.mx/?p=52943>
- Pulido, A., & Almaraz, B. J. (2017). Violencia y comportamiento electoral: el caso del Estado de México. *Apuntes Electorales*, 16(56), 9-38.
- Reif, K. (1997). Reflections: European elections as member state second-order elections revisited. *European Journal of Political Research*, (31), 115-124. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1997.tb00768.x>
- Robbins, J., Hunter, L., & Murray, G. R. (2013). Voters versus terrorists: Analyzing the effect of terrorist events on voter turnout. *Journal of Peace Research*, 50(4), 495-508. <https://doi.org/10.1177/0022343313479814>
- Romero, S. (2017). Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos. En S. Romero Ballivián (Coord.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (pp. 13-66). Tegucigalpa: IUDPAS.
- Rose, W., Murphy, R., & Abrahms, M. (2007). Does terrorism ever work? The 2004 Madrid train bombings. *International Security*, 32(1), 185-192. <https://doi.org/10.1162/isec.2007.32.1.185>
- Rosenstone, S. J., & Hansen, J.M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Nueva York: Macmillan.
- Shenga, C., & Pereira, A. (2019). The Effect of electoral violence on electoral participation in Africa. *Caderno de Estudos Africanos*, (38), 145-165. <https://doi.org/10.4000/cea.4459>
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>
- Somuano, M. F. (2005). Más allá del voto: Modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 45(179), 65-88. <http://www.jstor.org/stable/27738690>
- Somuano, M. F., & Velázquez, R. (2013). *The double effect of crime and violence in Mexico*. (Documento de Trabajo, núm. 275). División de Administración Pública, CIDE.
- Soto, I., & Cortez, W. (2014). Determinantes de la participación electoral en México. *Estudios Sociológicos*, 32(95), 323-353.

- Tavares, A., & Carr, J. (2012). So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation. *Journal of Urban Affairs*, 35(3), 283-302. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x>
- Trejo, G., & Ley, S. (2021). High-Profile criminal violence: Why drug cartels murder government officials and party candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203-229. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000637>
- Trejo, G., & Ley, S. (2016a). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Política y gobierno*, 23(1), 9-52.
- Trejo, G., & Ley, S. (2016b). *High-profile criminal violence. Why drug cartels murder subnational authorities and party candidates in Mexico*. (Working Paper). University of Notre Dame/ CIDE.
- Trelles, A., & Carreras, M. (2012). Bullets and votes: Violence and electoral participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin American*, 4(2), 89-123. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400204>
- Valdés Vergara, M. E. (2001). Elecciones y marginación en México. En Y. Meyenberg Leycegui (Coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 279-304). México: Flacso México/ IIS-UNAM.
- Valdez, A., & Paniagua, A. (2011). Criminalidad, inseguridad pública y comportamiento de los electores: un análisis del proceso electoral estatal 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Estudios Fronterizos*, 12(23), 49-78. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612011000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612011000100003)
- Valencia, L. V., & Sanín, J. A. (2018). Comportamiento electoral y contextos de violencia: elementos teóricos y conceptuales para la elaboración de estudios que relacionen ambos conceptos en casos colombianos. *Revista Episteme*, 8(1-2), 91-102. <https://doi.org/10.15332/27113833.4837>
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>
- Voors, M. J., Nillesen, E. E. M., Verwimp, P., Bulte, E. H., Lensink, R., & Van Soest, D. P. (2012). Violent conflict and behavior: A field experiment in Burundi. *The American Economic Review*, 102(2), 941-964. <https://www.jstor.org/stable/23245440>





# Racionalidades, clausuras y dilemas. Problemas éticos y metodológicos en el trabajo de campo con varones perpetradores de violencia hacia sus parejas mujeres

Rationalities, closures, and dilemmas. Ethical and methodological issues in fieldwork on male perpetrators of intimate partner violence against women

**Martín Hernán Di Marco,\* María Florencia Santi\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-009-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-009-2024)

Recibido: 12 de marzo de 2023

Aceptado: 13 de marzo de 2024

## Resumen

La investigación social y criminológica sobre violencia hacia mujeres en relaciones de pareja ha despertado diversos debates académicos. Sin embargo, dada la escasez de estudios cualitativos focalizados en varones agresores, la reflexión sobre las dificultades y los procesos de trabajo de campo implicados en estas investigaciones ha recibido exigua atención. A partir de cuatro estudios cualitativos sobre perpetradores de violencia hacia sus parejas mujeres en América Latina, este artículo reconstruye los principales problemas éticos y metodológicos encontrados en experiencias de trabajo de campo en instituciones para varones con conductas violentas. Se identificaron cuatro ejes problemáticos: comités de ética, pedidos institucionales, coacción de participantes, y protección de los entrevistados. Las particularidades de las instituciones y de las racionalidades de los actores sociales imprimen tensiones y obligan a repensar los modos de realizar entrevistas. Discutimos la necesidad de explicitar los desafíos institucionales y éticos en los estudios sobre violencia, usualmente invisibilizados en las publicaciones académicas.

*Palabras clave:* violencia contra la pareja, perpetradores, prisión, programas terapéuticos, problemas éticos, metodología, América Latina.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Profesor en la Universidad Nacional de La Matanza (Argentina) | Becario Postdoctoral en la Universidad de Oslo (Noruega) | [m.h.d.marco@jus.uio.no](mailto:m.h.d.marco@jus.uio.no) | <https://orcid.org/0000-0002-0568-0581>

\*\* Doctora en Filosofía. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) en la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina) | [maria.santi@uner.edu.ar](mailto:maria.santi@uner.edu.ar) | <https://orcid.org/0000-0003-4269-9887>

## Abstract

Social and criminological research on gender-based violence has sparked a range of scholarly debates. However, due to the scarcity of qualitative studies focusing on male perpetrators, little attention has been given to the ethical considerations arising from qualitative research on violence. Drawing on findings from four fieldwork projects, this paper identifies the primary ethical and methodological issues related to fieldwork in batterer programs. Four main domains are analyzed: institutional review boards, institutional demands, coercion to participate, and participant protection. The characteristics of institutions and the rationale of social actors involved create tensions in the fieldwork, prompting a re-evaluation of interview methodologies. We argue for the necessity of highlighting the institutional and ethical challenges in these studies, often obscured in academic literature.

*Keywords:* intimate partner violence, perpetrators, prison, therapeutic programmes, ethical issues, methodologies, Latin America.

## Introducción

Desde la década de 1980, la expansión de los estudios sociales y criminológicos sobre violencia de género y violencia íntima supuso el desarrollo de nuevos interrogantes, líneas de indagación y, asimismo, perspectivas analíticas sobre cómo realizar investigaciones empíricas. La formulación de nuevos cuerpos teóricos, el refinamiento de estrategias metodológicas y el ahondamiento de reflexiones epistemológicas han sido indicadores de cómo esta temática fue en tándem a una reconfiguración del campo académico (Corradi *et al.*, 2016; Hearn *et al.*, 2007). A pesar de ello, las disquisiciones éticas y metodológicas en el estudio de los agresores han tenido un menor desarrollo, tanto debido a la relativa escasez de estos estudios (Oddone, 2017; Segato, 2003), como a las reticencias por reflexionar sobre la propia práctica al trabajar con agresores (Liebling, 1999; Nee, 2004; Presser, 2013).

En este artículo nos preguntamos por las particularidades éticas y metodológicas en el trabajo de campo con varones cisgénero agresores por violencia hacia sus parejas mujeres. Nos proponemos reconstruir los principales dilemas éticos y metodológicos que surgieron en el estudio social cualitativo de estos perpetradores, a partir del análisis de las propias y diversas experiencias de trabajo de campo.

Para ello, nos basamos en dos áreas de discusión: la literatura socioantropológica sobre violencia de género (Boira, 2010; Hearn, 1998) y la bibliografía ético-metodológica en contextos de encierro y programas de abordaje de la violencia (Briggs, 2011; Liebling, 2001; Patenaude, 2004; Israel, 2004; Bernuz *et al.*, 2019). Para el desarrollo de este artículo, tomamos como punto de partida las experiencias y materiales provenientes de cuatro diferentes proyectos de

investigación en los que se trabajó en torno a diferentes formas de violencia de género: femicidio/feminicidio, violencia en noviazgos, programas para varones violentos, y dispositivos penales.

Comprender los desafíos éticos en el trabajo de campo permite dar cuenta de las particularidades del fenómeno de estudio (Becker, 2016; Liebling, 1999; Noel, 2011, 2016; Israel, 2004; Bernuz *et al.*, 2019). En particular, conocer las lógicas imperantes en las instituciones que abordan la violencia es una forma de analizar la configuración de sentidos que se disputan en torno a ella. La vacancia de estudios sobre perpetradores de violencia y sobre los programas de violencia de género (Boira *et al.*, 2014; Oddone, 2017; Taylor & Barker, 2013) no solo da cuenta de una brecha en la literatura, sino de la resistencia para discutir cómo abordar estos temas. Esta vacancia es aún más significativa en Latinoamérica (Di Marco *et al.*, 2022; Valdivia-Peralta *et al.*, 2019).

En la siguiente sección realizamos un breve recorrido de discusiones éticas y metodológicas en investigaciones de ciencias sociales y en el campo de estudios de violencia contra la pareja, con una particular referencia a la literatura socioantropológica y criminológica. En la tercera sección describimos las estrategias metodológicas de los estudios en los que nos basamos para desarrollar este artículo, destacando un interés compartido por comprender las racionalidades detrás de la producción de daño. En la cuarta sección organizamos los resultados según cuatro ejes de análisis: a) comités de ética, b) pedidos institucionales, c) selecciones y coacciones, y d) protección de los entrevistados. Paradójicamente, en este artículo discutimos que el desafío más grande en nuestros proyectos no fue que los varones aceptaran o no participar de las entrevistas, o negociar los términos de la confidencialidad, sino llegar a ellos. Las formas de mediación institucional —de comités, programas de tratamiento, etc.— llevan a una discusión necesaria sobre las estrategias metodológicas, relaciones de poder y explicitación de criterios éticos en este campo. Discutimos la relevancia de considerar las particularidades en el desarrollo de este trabajo de campo con un doble propósito: visibilizar los dilemas éticos y metodológicos específicos que emergen al estudiar estos temas, y promover la realización de investigaciones íntegras desde un punto de vista ético en el ámbito de las ciencias sociales.

## Ética de la investigación en ciencias sociales

### En clave histórica

La generación de conocimiento en las ciencias sociales involucra un número considerable de personas, quienes participan relatando sus historias de vida,

respondiendo entrevistas o encuestas (Santi, 2016). Históricamente esta interacción entre participantes e investigadoras/es sociales no estaba mediada por lineamientos éticos más que por aquellos que podía acarrear consigo el investigador/a (Schrag, 2010). Luego de la Segunda Guerra Mundial, la investigación con seres humanos se transformó en una relación *mediada* por guías (códigos de ética profesional, regulaciones y declaraciones éticas), instituciones (comités de ética, de docencia e investigación), y organismos (agencias financiadoras y reguladoras), entre otros (Santi, 2015).

Como consecuencia de este avance de la ética se estableció una serie de requerimientos que quedaron plasmados en las guías éticas: el consentimiento informado; el respeto a la privacidad de la persona; el resguardo de la confidencialidad de la información; el balance positivo de riesgos y beneficios; el cuidado de las personas en situación de vulnerabilidad, y la evaluación de los proyectos de investigación por parte de un comité de ética (AMM, 2013; CIOMS-OMS, 2016). Si bien el objetivo primordial de estos requerimientos fue guiar la investigación biomédica, las investigaciones sociales no quedaron ajenas a este proceso (Beauchamp, *et al.*, 1982; Israel & Hay, 2006; Santi, 2016; FLACSO, 2022).

El problema que surge es que tales requerimientos fueron concebidos a la luz de la investigación biomédica de manera que no resultan completamente apropiados para la investigación social ni logran dar respuesta a los desafíos éticos que allí emergen (Bernuz *et al.*, 2019; Wynn & Israel, 2018; Hearn *et al.*, 2007; Roberts & Indermaur, 2008). En la práctica, el seguimiento de estos requisitos ha tendido a ser percibido como una instancia meramente formal y procedimental (Emmerich, 2016; Guillemin & Gillam, 2004; Sieber *et al.*, 2002).

Este desfase es claro en el caso de la investigación sobre violencias y otras áreas que indagan en temas sensibles. Tales campos de investigación imprimen particularidades a los dilemas éticos que emergen, los cuales quedan fuera de los enfoques clásicos de ética de la investigación (Santi, 2016). Estas particularidades son manifiestas al investigar actividades ilegales (Israel & Hay, 2006), prácticas controvertidas moralmente (como el trabajo sexual) (Liamputtong, 2007) o experiencias traumáticas (como violencia y abuso sexual) (Lindsey, 2010). El abordaje de estos temas ha dejado al descubierto cómo la investigación social puede vincularse con la revictimización de las personas (Fontes, 2004) y, a su vez, con la producción de una “pornografía de la violencia” (Bourgois, 2005; Lindsey, 2010).

En lo que sigue, y en diálogo crítico con la literatura sobre ética de la investigación, abordaremos antecedentes específicos que articulan la ética con la investigación de violencia de género.

Los problemas éticos y metodológicos han sido escasamente abordados cuando la investigación indaga sobre el relato de quienes han ejercido violencia de género (Hearn *et al.*, 2007; Oddone, 2020). La falta de reflexión sobre el trabajo de campo es aún más notoria en el estudio de quienes forman parte de programas para varones autores de violencia hacia sus parejas (Boira, 2010; Boira *et al.*, 2014).

El estudio de agresores de violencia está marcado por algunas particularidades. Entre ellas, la sensibilidad de la temática y los discursos que interpelan el tema (Binik, 2020), la vulnerabilidad de los participantes (en penales, miembros de grupos marginalizados, etc.) (Israel, 2004) y el contacto y acceso a las instituciones involucradas (Patenaude, 2004). A esto se le suma la reticencia general de los organismos encargados de producir o monitorear información de violencia de tener políticas abiertas de los datos (Auyero & Berti, 2013). En este contexto, la literatura ética y socioantropológica se ha orientado a ciertos nudos problemáticos.

Los contextos institucionales de trabajo de campo imponen lógicas sobre el proceso de investigación. El hecho de que las instituciones penales y terapéuticas detenten posiciones de poder, hace particularmente difícil investigar sus actividades (Israel, 2004). En el caso de las instituciones mencionadas, la presencia de *gatekeepers* —o actores mediadores durante el proceso de trabajo de campo (Patenaude, 2004)— marca una particular forma de realizar la investigación.

El “ingreso al campo” —es decir, el contacto inicial con los participantes— constituye un reto ético en tanto que las instituciones y sus profesionales necesariamente median el vínculo entre entrevistadores y entrevistados. En la investigación en dispositivos penales es habitual la “desconfianza” hacia los investigadores externos, tanto por parte de los detenidos como de las autoridades penitenciarias y el personal administrativo (Patenaude, 2004). En el caso de programas para varones con conductas violentas, esto ha implicado el desarrollo de estrategias de vinculación (Beiras *et al.*, 2017), como el establecimiento de acuerdos institucionales y la elaboración conjunta de objetivos de investigación. Esto también ha implicado la propuesta de nuevas formas de transferencia de conocimientos, por ejemplo, la discusión explícita de los procesos de trabajo de campo (Michailova *et al.*, 2014).

El resguardo de la confidencialidad y establecimiento de acuerdo mutuo entre participantes e investigadores —viabilizado a partir de un consentimiento informado— ha ameritado otro conjunto de discusiones (Lowman & Palys, 2001; SEIC, 2021). Como plantean Roberts & Indermaur (2008), en la investigación sobre violencia frecuentemente se constituye un potencial riesgo para

los participantes al dejar constancia escrita de su colaboración. La desconfianza, el impacto en las dinámicas de las instituciones y el efecto simbólico de estos documentos moldean el proceso de trabajo de campo (Copes *et al.*, 2012). La implementación de una lógica burocratizada y formalista del consentimiento informado y de la reflexión ética han ido en desmedro de una aplicación pragmática que tome en cuenta las particularidades de los casos de estudio (Emmerich, 2016; Guillemin & Gillam, 2004; Sieber *et al.*, 2002).

A este aspecto se le suma el hecho de abordar en forma directa los relatos sobre el ejercicio de violencia. Tal como plantean Bourgois (2003) y Noel (2011), existe una tensión entre los requisitos legales de informar sobre delitos no reportados y los acuerdos sobre confidencialidad.

Identificar las motivaciones que llevan a personas que cometieron delitos violentos a hablar ha sido otro aspecto indagado, relevante tanto para la evaluación ética como metodológica de un estudio (Bosworth *et al.*, 2005; Copes *et al.*, 2012). Contar la “historia real” es una motivación común que tiene incidencia en las consideraciones éticas y en la lógica general del trabajo de campo (Bredal *et al.*, 2022).

El balance positivo de riesgos y beneficios es considerado como un requerimiento ético primordial (Sieber & Tolich, 2013; Santi, 2016). No obstante, esto es difícil de evaluar en las investigaciones sociales dado que los beneficios de participar son usualmente indirectos. Esto significa que la investigación potencialmente beneficia a otras personas, pero no siempre a las personas participantes (Santi, 2015). En contraposición, los riesgos para los entrevistados no son desdeñables, especialmente en contextos penitenciarios. En la investigación de determinados grupos resulta ambivalente la provisión de beneficios. La literatura ha ofrecido escasa atención a las obligaciones de las/los investigadores que entrevistan a estas personas o grupos cuando se indagan los daños hacia terceras personas, por ejemplo, mediante violencia sexual u homicidio (Israel, 2004).

La investigación con personas que han cometido violencia plantea necesariamente la pregunta acerca de la seguridad y resguardo de la persona que lleva adelante la investigación (Umaña, 2018). Este es un punto que genera controversias entre los mismos investigadores quienes frecuentemente no se sienten “en riesgo”, o al menos saben cómo minimizarlo —por ejemplo, realizando entrevistas en lugares públicos o con afluencia de gente o ante la cercanía de guardias en el caso de la investigación en prisión—. Es un punto sobre el que suelen alertar los comités de ética al evaluar los proyectos de investigación.

Teniendo en cuenta la sensibilidad de los temas y los contextos de investigación, los riesgos para las personas participantes pueden ser significativos si se revelara su identidad o el de las instituciones. Incluso la terminología utilizada ha ameritado discusiones sobre su potencial impacto. Como plantea Patenaude

(2004), no existen términos inocuos, ya que estos deben interpretarse a la luz de las racionalidades de los actores involucrados. El término “informante” usualmente utilizado en investigación cualitativa puede poner en riesgo de vida a un participante si es interpretado fuera de contexto e igualado a *soplón* o *rata*, en jerga carcelaria (Patenaude, 2004). Este dilema es de incumbencia ética en la medida que, durante el proceso de hacer entrevistas o al presentar los resultados en la investigación, se pudieran reproducir o reforzar estereotipos, ignorando los procesos subjetivos que traen a colación los participantes (Andreassen *et al.*, 2017; Ulrich, 2017).

El extractivismo académico ha despertado otra línea de debates, incluyendo estudios sobre violencia de género (Thomas *et al.*, 2022). El desarrollo de guías de recomendaciones, tales como la de Engage Project (2020), ha sido una de las respuestas al avance de prácticas académicas que no contemplan la dimensión ética de la investigación (por ejemplo, el bienestar de los/as participantes, los beneficios, la geopolítica de la información) y que, en el caso de la violencia de género, es aún más relevante (Weber *et al.*, 2021).

Las discusiones presentadas en esta sección dan cuenta de qué temas se han abordado en este campo y los enfoques para pensar la ética de la investigación sobre violencia de género. Como resultado de esta focalización en la literatura, la discusión y reflexión sobre el proceso concreto de trabajo de campo —en el que intervienen actores con diferentes racionalidades, e instituciones con lógicas propias, por ejemplo—, ha sido poco explorada. Este artículo propone una indagación empírica de este proceso.

## Metodología

Este artículo se basa en datos provenientes de cuatro proyectos de investigación independientes dirigidos, codirigidos o integrados por las/os autoras/es de este artículo.<sup>1</sup> Estos estudios tienen objetivos caracterizados por un mismo enfoque metodológico: la indagación cualitativa en las perspectivas de varones cisgénero que ejercieron alguna forma de violencia contra sus parejas mujeres.

---

<sup>1</sup> Proyecto de investigación CyTMA2: “Procesos de cambio y resistencia en varones agresores hacia sus parejas: un estudio cuantitativo y cualitativo en el Área Metropolitana de Buenos Aires” (C2 SAL 079), Universidad Nacional de la Matanza, Departamento de Ciencias de la Salud (Argentina). Proyecto de investigación CyTMA2: “Violencia contra las mujeres desde una perspectiva sociosanitaria. Relatos de vida de varones agresores en el Municipio de La Matanza” (C2 SAL 046), Universidad Nacional de La Matanza, Departamento de Ciencias de la Salud (Argentina). “Crime in Latin America” (CRIMLA) (RCN 324299, Noruega). “Narrativas de vida y muerte” (PRI 2938/20, Universidad de Buenos Aires, Argentina).

El trabajo de campo fue realizado en cinco tipos de espacios: a) programas privados de abordaje de conductas violentas; b) programas públicos de abordaje de conductas violentas; c) centros de tratamiento para el consumo problemático de sustancias, y d) penales. La distinción entre privado y público refiere al origen del financiamiento en estas instituciones, y la entidad regulatoria (es decir, el Estado u ONG, asociaciones civiles, etc.). En términos de características institucionales, los programas para varones eran espacios “abiertos” o de tratamiento ambulatorio, mientras que los centros de consumo y penales eran, por su naturaleza, cerrados. En todos los casos, las instituciones tenían un contacto cercano con las autoridades judiciales, y habían sido las derivaciones o encierro los modos habituales de llegada de los varones.

En todos los casos, la principal estrategia de construcción de datos fue la entrevista narrativa abierta (Rosenthal, 2018), tanto a varones agresores como a profesionales y directivos de las instituciones. El foco de las entrevistas estuvo puesto en los procesos de cambio, o desistimiento, de los varones en los programas e instituciones. Con ello se indagó en las perspectivas de los actores en torno al proceso subjetivo. El carácter inductivo de esta técnica permitió la indagación en los relatos de forma no guiada. A su vez, el haber utilizado la misma técnica permitió la comparabilidad de los datos de diferentes proyectos (Noblit & Hare, 1988). Paralelamente, se realizaron observaciones participantes y no participantes de los dispositivos.

Las notas de campo fueron registradas por las/os autoras/es de este artículo o miembros de los equipos de investigación. Se contó con la autorización de los integrantes de los equipos para incluir sus registros en el *corpus* analizado.

El hecho de que el trabajo de campo en estos proyectos haya involucrado entrevistas con varones agresores, profesionales y personal directivo, y notas de campo permitió tener un plexo de datos que complejiza el proceso de inserción en el campo. Esto, como señala Briggs (2011), muestra las complejidades con las que se producen datos en torno a estas temáticas y, a su vez, permite identificar dimensiones de análisis emergentes en la producción de los datos.

Los proyectos en los que se enmarca este artículo fueron evaluados y aprobados por diversos comités de ética: Comité de Ética en Investigación del Departamento de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional de La Matanza; Comité de Bioética Hospitalaria “Federico Vicente del Guidice” y Comité de Ética del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). En todos los casos, se utilizaron consentimientos informados en forma oral o escrita, indicando los derechos de quienes participaron del estudio. A su vez, se aclaró, previo al trabajo de campo, que se utilizaría la información derivada de este para la contextualización del proceso de investigación. Como estrategia de validación y ampliación del análisis presentado aquí, una versión preliminar fue discutida



con informantes clave, expertos/as y entrevistados. Todas las entrevistas fueron anonimizadas y los nombres reemplazados por pseudónimos.

## Resultados

En los siguientes apartados sintetizamos los cuatro temas que conllevan instancias de replanteo del trabajo de campo y de reflexión ética y metodológica: a) comités de ética, b) pedidos institucionales, c) selecciones y coacción y d) protección de los entrevistados.

### Comité de ética

El proceso de evaluación y acreditación de los estudios por comités de ética implicó un primer proceso de reflexión sobre el campo de estudio. Dos eventos iniciales fueron indicativos de la complejidad que representa para estos comités evaluar proyectos sobre agresores. Primero, en una instancia inicial de evaluación, el equipo miembro de un comité cuestionó la relevancia del estudio. Se planteó que un proyecto sobre varones conllevaría a que ellos “den excusas” y argumentaron la irrelevancia de hablar con “asesinos”. A su vez, sugirió —a modo de comentario metodológico— la inclusión de “varones no violentos” como grupo de comparación del estudio cualitativo.

Segundo, tras las instancias de modificación de los protocolos, tres comités solicitaron que, como parte de los procesos para cumplimentar la vigilancia ética en los estudios, se diera aviso a las autoridades judiciales si los entrevistados hablaran de volver a cometer prácticas de violencia. Tal condición fue *sine qua non* para la aprobación del proyecto en uno de los comités. Sin embargo, como plantea Noel (2011), el conocimiento de delitos que no han sido reportados a las autoridades policiales —o, en este caso, potenciales acciones futuras— implica infringir tanto códigos de confidencialidad como desconocer la incertidumbre de las acciones y el carácter discursivo de las entrevistas.

La interacción con los comités de ética lleva a plantear algunos aspectos recurrentes en los estudios sociales de la violencia. Por un lado, la falta de conformación interdisciplinaria tuvo como desenlace la dificultad para interpretar los objetivos y perspectiva metodológica de los estudios. La estrategia metodológica —usual dentro de las ciencias sociales, pero poco utilizada dentro de la biomedicina— no fue comprendida cabalmente por los equipos. Esto implicó un mayor desafío en la clarificación del proyecto y, por lo tanto, una carga mayor de procesos vinculados con su aprobación. Por otro lado, las devoluciones

dieron cuenta de los propios prejuicios sobre la población de estudio por quienes integran los comités. En relación con el resguardo de la confidencialidad, las devoluciones de los comités llevaron a un verdadero dilema ético, complejo de resolver sin atentar contra la relación investigador/a-participante. Generalmente se simplifica este dilema exigiendo a los equipos de investigación que quiebren sin más con la confidencialidad que estaríamos garantizando como investigadoras/es.

La tensión que puede existir entre un equipo de investigación y un comité de ética está, en parte, vinculada con la posición de autoridad del equipo evaluador. Frente a las prerrogativas existentes, los grupos de investigación pueden verse forzados a seguir una lógica y un procedimiento impuesto desde otro encuadre disciplinar. Así, tanto un equipo de investigación como los participantes estarían sujetos al arbitrio del grupo de expertos. Este debate está lejos de estar saldado en la literatura sobre el tema. Y cada caso debe ser evaluado a la luz de las guías éticas y legislación vigente, por ejemplo, es mandatorio informar a las autoridades cuando existe evidencia de maltrato o abuso hacia niñas/os o jóvenes.

Estas “anécdotas de campo” no solo dan cuenta de los estereotipos sobre esta población, sino que son indicadores iniciales de la complejidad que implica poner en diálogo la lógica de un comité de ética con la de investigación social (Briggs, 2011). A su vez, esto abre la pregunta sobre cómo son las lógicas (no solo formales) de evaluación, monitoreo y puesta en práctica de la ética en el marco de las ciencias sociales, aspecto que ha sido obviado tradicionalmente y reducido, en forma casi exclusiva, a las lógicas de las disciplinas biomédicas (Santi, 2016; Emmerich, 2016).

## Pedidos institucionales

Los pedidos y condiciones planteadas por representantes de las instituciones en las que se realizó trabajo de campo son otra dimensión relevante del análisis atada a los problemas éticos. Al ser el estudio de varones que ejercieron violencia comúnmente abordado a partir de programas terapéuticos—dado en un andamiaje jurídico e institucional—, esto implica un diálogo con quienes coordinan las instituciones. El intercambio y las lógicas de reciprocidad en el “ingreso al campo” es una dimensión explorada cabalmente por la antropología (Brettel, 1993; Guber, 2005). No obstante, la particularidad en este campo se da por el tipo de vínculo judicializado con la población, la hegemonía de los discursos psi en estas instituciones y los modos de clausura institucional.

El pedido de reciprocidad fue ilustrado en el contexto de una primera entrevista con un referente de un programa.

A mí lo que me pasa es que no estoy de acuerdo con que sea simplemente un tema de promover el conocimiento general de las ciencias sociales como dicen los de CONICET [Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas]. ¿Por qué tendríamos que dar acceso a que vengan ustedes, o cualquier otro grupo, digo, y no pedir nada a cambio? ¿Qué gana la institución? Porque si no es solo extractivista. Vienen, hacen entrevistas, se llevan datos y se van. No estoy de acuerdo con eso. [...]. Otro tema es si dan acceso a los datos, o nos permiten participar a nosotros también, o hay una retribución económica.

Este fragmento de entrevista da cuenta de dos aspectos salientes en el vínculo entre investigadores e instituciones: 1) ilustra las múltiples racionalidades que coexisten para pensar el abordaje de los varones —académico-científico, profesional de intervención, proveedor de datos— y cómo se interpretan en forma cruzada. La investigación puede ser leída en clave de producción de conocimiento, y como una práctica unilateral de concentración de datos. Y 2) este caso destaca cómo es disputada una relación de extractivismo. Esto es pensado solo en la medida en que “la institución” reciba algún rédito, independientemente de cómo esto se vincule con el proceso de trabajo llevado a cabo. La aceptación y rechazo del trabajo de campo depende de la negociación de estas visiones (Brettel, 1993).

Los pedidos institucionales para habilitar el ingreso de los/as investigadores/as se relacionaron principalmente con tres tipos: a) entrega de datos relevados, b) pago o remuneración monetaria o material, y c) de informes y retribución de conocimiento.

Primero, pedir los datos recolectados fue común en los diferentes espacios institucionales. Ya fuera a partir de datos en bruto o procesados, “retener lo propio de la institución” fue recurrente en los dispositivos. Este pedido no solo entró en conflicto con el resguardo de la confidencialidad, sino que marcó un vínculo entre los/as representantes institucionales y los equipos de investigación. La directora de un dispositivo de abordaje planteó este pedido en clave de “retroalimentación a la institución”: suministrarle entrevistas permitiría conocer más a quienes asisten regularmente y asistieron en el pasado a los espacios de abordaje:

Lo que podemos ver es que nos den las entrevistas, las transcripciones. Porque eso sería muy útil para nosotras. Es una forma de conocerlos desde otro lado, sin que medie nuestra palabra, como ustedes son externos. Además, sería una forma de retroalimentar al trabajo que hacemos desde acá.

La posibilidad de que investigadores externos produzcan datos diferentes a los logrados internamente no fue un pedido recurrente en la negociación con

profesionales. No obstante, podemos hipotetizar que la singularidad de ese pedido responde a una lógica más general y, asimismo, da cuenta de que está legitimado.

Segundo, la solicitud de “apoyo” monetario o material también fue recurrente. Por ejemplo, la directora de un programa privado de abordaje de varones con conductas violentas explicitó la solicitud de intercambio material:

Nosotros acá necesitamos impresoras, por ejemplo. Dos impresoras. Y no sé si ustedes tienen financiamiento para eso, pero no me parece mal que a cambio de dejarlos hacer sus encuestas nos dejen equipo, ¿no?

En el contexto de otras entrevistas con directivos y docentes, el pedido monetario o material se expresó en términos de una negociación. El vínculo entre el permitir el ingreso al espacio institucional, las necesidades de los dispositivos, los recursos del equipo y los objetivos de los actores fue un aspecto puesto en la escena de las entrevistas. En este sentido, se disputaron los permisos:

Decime concretamente qué necesitan hacer ustedes y si nos dejarían ser parte del proyecto. Porque si es simplemente pedirnos encuestar a los varones, no estamos de acuerdo. [...]. Pero si la institución saca algo de esto, ahí sí. Nosotras creemos que tiene que haber un ida y vuelta.

Es que yo diría que esto requiere un *overhead*. Porque acá casi no hay recursos de nada. Nosotros ponemos mucho y si ustedes vienen desde afuera con un subsidio, no me parece mal que se le pague un porcentaje a la institución.

El ingreso a los espacios estuvo, en estos casos, marcado por disputar qué recursos son válidos de intercambiar con el fin de desarrollar las investigaciones. Por un lado, esto mostró las diferentes lógicas que entraron en contacto en torno a los temas de estudio: qué es legítimo solicitar, qué intercambios se pueden lograr, qué capitales de los actores se pueden negociar. Por otro lado, esto evidenció la relación de poder que se gesta en estos espacios y que es infranqueable en un proceso de investigación. El trabajo de campo “se paga” (Guber, 2005) en función de diferentes recursos e interacciones, lo que moldea los contextos en los que se producen esas investigaciones. Asimismo, el tenor de estos pedidos dejó entrever las desafiantes condiciones de trabajo donde los recursos son escasos y particularmente difíciles de obtener. Sostener profesional y económicamente un espacio institucional para varones que ejercieron violencia resulta más arduo que sostener un espacio para las personas que fueron *víctimas* de violencia.

Por último, los pedidos de retribución de conocimiento fueron comunes en los programas que tenían un mayor contacto con instituciones académicas. El hecho de tener vínculos previos con centros de investigación o universidades fue una base para comprender el objetivo de los estudios desarrollados y también fue un facilitador para compartir una misma lógica sobre el “por qué” de los estudios (Becker, 2016). Los dispositivos y profesionales con mayor contacto y trayectoria en instituciones educativas fueron quienes tendieron a expresar este pedido.

Si bien la retribución de conocimiento específicamente a los espacios institucionales en donde se realizó trabajo de campo es una práctica frecuente en las ciencias sociales y humanas, también tuvo implicancias éticas concretas. En el caso de una institución especializada tanto en el abordaje de conductas violentas como de consumo problemático de sustancias, el pedido de informes de investigación se enlazó con un interés por reorientar sus propias políticas de trabajo:

Creo que nos vendría bien el trabajo que están haciendo [...], porque sabiendo o teniendo una mirada externa podríamos nosotros reorientar algunas de las actividades y proyectos que tenemos acá. [...] Estamos viendo si sirve el esquema de visitas que tienen ellos ahora, que es muy delicado cuando están al principio del tratamiento.

La situación descrita en el *verbatim* ilustra cómo el trabajo de campo en instituciones puede tener implicancias en sus políticas de abordaje. La inserción en espacios terapéuticos no es inocua. Por un lado, esta situación ilustra la incidencia que pueden tener las investigaciones en los propios contextos de trabajo. Los modos de dar sentido a los/as investigadores/as moldean los vínculos que se establecen. Por otro lado, pone de relieve la dimensión que debe tenerse en cuenta y sopesar al considerar los lazos que se construyen con las instituciones. Los riesgos y beneficios para la población son evidenciados. Como se ha discutido en torno a instituciones de salud mental, hospitales y cárceles, los efectos interpersonales e institucionales del trabajo de campo son rara vez considerados como un problema ético y, mayoritariamente, se les reduce a un análisis metodológico o “reflexivo” del proceso de investigación (Briggs, 2011; Liebling, 1999, 2001).

Los pedidos institucionales fueron tanto instancias de negociación en las que se disputaron recursos y posiciones simbólicas (Guber, 2005), como momentos relevantes en términos éticos. Velar por la confidencialidad de los datos, resguardar el anonimato de los participantes y responder a las lógicas de gestión de capitales fueron instancias que, en los diferentes trabajos de campo, se repitieron. Creemos que esto marca patrones más generales del campo.

A su vez, estas instancias dan cuenta de los legítimos pedidos de parte de los actores involucrados con el trabajo de campo por tener una participación mayor y apostar a proyectos colaborativos. El diseño de proyectos con articulación directa con las poblaciones es así un modo de abordar este reclamo, reconocer la escasez de recursos de las instituciones y legitimar los pedidos. No obstante, cómo establecer la colaboración es aún un tema con consecuencias éticas importantes.

## Selecciones y coacciones

En el caso de los programas de abordaje de la violencia, el contacto con los varones está mediado por quienes trabajan allí. El acceso a los participantes está atravesado por las lógicas formales e informales de cada institución: sus políticas de apertura a investigadores/as, sus portales web de información, las estrategias de difusión de actividades educativas y académicas. En esta sección describimos dos situaciones problemáticas identificadas en el contacto inicial con los varones: primero, la selección de los participantes y, segundo, las formas de coerción para participar.

En primer lugar, el contacto inicial con los participantes fue un proceso atravesado por actores que gestionaron los vínculos. “Seleccionar” y “bajar” varones fueron referencias que se utilizaron para describir el establecimiento del contacto entre entrevistadores y entrevistados. Este modo de nombrar y tematizar la acción conlleva, asimismo, un sentido sobre la autonomía de los participantes: ellos son “bajados” para hablar. Al consultarle a un entrevistado por su participación, él indicó:

Es parte del mismo proceso. Al principio uno no quiere hablar de nada y es la resistencia de quien niega todo. Pero después uno aprende, se deconstruye (acentúa) y lo hace por uno y por la institución, claro.

Seleccionar, solicitar y habilitar contactos y entrevistas fueron funciones que regularon los modos de contacto con los varones. “Hacerlo por la institución” fue una expresión explícita e implícita que dio cuenta de cómo se gestionan los relacionamientos de estos espacios. En este sentido, fue una referencia que dio cuenta de la lógica de deberes y favores (Hovland, 2009; Roberts & Indermaur, 2008). Una profesional de una institución señalaba: “Yo puedo bajarte a algunos de los varones que están en etapas más avanzadas del taller [...]. Seleccionaría a dos o tres, porque tampoco hay tantos. Y esos van a decirme que sí”.

El peso de las jerarquías institucionales, de los pedidos informales y de las diferentes lógicas que se atraviesan en las decisiones de los actores se imbrican en los procesos de trabajo de campo. “Hacerlo por” y “van a decirme que sí” son marcas narrativas en las conversaciones que indican cómo ciertas dinámicas de poder moldean la factibilidad de participar o no de un estudio.

De la misma forma que los/as profesionales en los dispositivos pueden habilitar el trabajo de campo, también pueden bloquearlo. La clausura institucional, como plantea Joniak-Lüthi (2016), es parte de una estrategia más general de ciertos dispositivos para regular el vínculo y apertura a ciertos actores, y viabilizar sus modos de control. Tras una visita a un dispositivo municipal, se registró la siguiente nota de campo:

La directora del dispositivo nos invitó a participar de uno de los talleres grupales semanales en calidad de oyentes, que era llevado a cabo por otra profesional. Luego de participar del taller, la psicóloga que lo coordinaba nos pidió que contemos los objetivos del proyecto y que invitemos a los varones que estén interesados a participar. Cuatro varones comentaron su interés e intercambiamos teléfonos con ellos para coordinar entrevistas. Con dos decidimos realizar entrevistas en ese mismo lugar, tras el taller. Pasaron unos veinte minutos y al enterarse la directora del intercambio de teléfonos, interrumpió abruptamente las entrevistas y nos pidió que nos retiráramos. Señaló que los varones no tenían la libertad de dar sus teléfonos y que iba en contra del proceso terapéutico [Nota de campo].

Clausurar o, como en este caso, moldear los modos de comunicación fue una práctica y un proceso constante en algunas instituciones. La regulación de los temas, los modos, los lugares y los tiempos fueron procesos recurrentes. A la luz de discursos de protección de los varones —de resguardo de su salud mental y de los procesos terapéuticos, principalmente—, estos fueron o no habilitados a hablar. En el fragmento de nota de campo previo se ilustra este modo de clausura y, en este proceso, de limitación del discurso.

En segundo lugar, la coerción a participar y dejar de hacerlo fue un segundo eje que emergió. Este tema —profusamente abordado por la literatura ética y antropológica— está vinculado con los derechos de las personas a participar libremente de una investigación, y al entramado de relaciones que moldean este interés y las perspectivas que hay sobre participar.

Los referentes o *gatekeepers* son una figura central en la inserción en el trabajo de campo (Zhang, 2019). En el caso de un entrevistado, la referencia a la directora fue clave al preguntarle por su interés en el estudio.

Entrevistador: ¿Y por qué aceptaste participar? Me genera curiosidad.

Entrevistado: Y creo que hay algo que tal vez pueda servir de mi experiencia, en la vida, con lo que pasó, y también por el tránsito de este lugar. Eso siempre puede ayudar a alguien que lea esto (señala grabador). Además, me pidió Marta (directora del taller) (ríe) y si me lo pide Marta, bueno, hay que hacerlo.

El humor es un recurso interaccional frecuente en entrevistas sobre violencia: desvía la tensión y funciona como una estrategia para gestionar posibles imágenes negativas y estigmatizantes del yo (Sandberg & Tutenges, 2019). En el fragmento de entrevista previo, la risa ocupa un lugar relevante para realizar una crítica y, simultáneamente, suavizarla: el pedido de una directiva puede ser interpretado como una obligación. La lógica de deberes y favores contornea las decisiones de participar, el tiempo a dedicar, la aceptación de entrevistas múltiples y los temas prevalentes en las conversaciones.

De la misma forma en que ciertos varones fueron llevados a dar las entrevistas, otros fueron bloqueados para ser entrevistados y otros fueron reticentes a participar o continuar participando a raíz de las situaciones institucionales. Mariano, quien había comenzado a acudir a un taller de violencia y masculinidad, señaló que, a raíz de una discusión con un directivo, “no sería conveniente” que fuera parte de las entrevistas. Su infracción de normas de convivencia había llevado a una limitación de las actividades habilitadas:

Lo que pasa es que te cortan actividades extra, algunos talleres, por ejemplo, después de algo así (discusión con un directivo). Y a ellos no les agrada nada, para ser sincero eh, que hable con vos, los pone intranquilos. Y me doy cuenta. Así que prefiero dejarlo acá.

Las situaciones descritas ilustran dos aspectos centrales de la investigación cualitativa en este campo. Primero, la complejidad de delimitar la voluntad de participar de entrevistas cuando se considera el entramado de relaciones en el que los actores están inmersos. Cómo es el contacto inicial con los participantes, qué actores viabilizan este acceso y qué intereses y capitales se ponen en juego en este espacio, son temas centrales que desdibujan una concepción ingenua de “voluntad”. Así, se explicita que la falta de condicionamiento de la decisión a participar es mítica. La participación está sustentada en relaciones de poder en el marco de las instituciones, de la mano de las etiquetas que se disputan internamente, de las lógicas de sumisión y de dominación. A su vez, como plantean otros estudios (Copes *et al.*, 2012; Dugosh *et al.*, 2010; Mobley *et al.*, 2008), sin tomar medidas precautorias, los participantes pueden ser expuestos a posiciones de coerción.

Segundo, esto da cuenta de un aspecto micropolítico que regula con quiénes y cómo se habla. La mediación, selección y gestión de los dispositivos



funciona, de este modo, como un sesgo de selección que moldea los relatos a los que se tienen acceso. Como planteó un entrevistado, nuestra investigación tuvo acceso a los casos “VIP” que incorporan los discursos hegemónicos en las instituciones y que, por ello, tiene un comportamiento destacado y ejemplar. Quienes no deben ser escuchados —los relatos “iniciales” e “incipientes”— son apartados de ese lugar.

Ambos puntos llevan a preguntarse sobre por qué aceptan o rechazan participar quienes están en el marco de estas instituciones. A su vez, los reparos y lógicas expresadas por los equipos profesionales y coordinadores tienen sentido como estrategia de defensa de los usuarios de los dispositivos. Las entrevistas pueden fragilizar, revictimizar y vulnerar a las personas (Copes *et al.*, 2012). No obstante, también puede interpretarse esta estrategia como defensiva de los propios equipos profesionales y como una forma de infantilización de la población. Como corolario, los principales problemas éticos son inseparables de las lógicas de las instituciones. Desconocer las dinámicas implica realizar el trabajo de campo “a ciegas” de los procesos relacionales que se gestan a su alrededor.

## Protección de los entrevistados

El cuidado de las personas entrevistadas es un eje nodal de las discusiones éticas en diversos campos. No obstante, los riesgos por participar de una investigación han sido tematizados principalmente en el campo biomédico y, en forma minoritaria, en las ciencias sociales y la criminología (Santi, 2015; Bernuz *et al.*, 2019). En estudios de violencia de género, los resguardos para proteger a los participantes varones que ejercieron violencia han sido poco discutidos (Hearn *et al.*, 2007).

En los trabajos de campo que aquí analizamos la protección ante riesgos emergió en una situación emblemática: ante las ramificaciones de que un varón sea visto dando una entrevista. Previo a tener una denuncia por violencia de género, Adán había tenido una causa judicial por agresión física a sus hijos menores de edad. Realizamos dos entrevistas con él previo a que circulase el rumor con otros varones del programa de que “estaba dando reportajes”. Esto implicó una serie de complicaciones que él trajo a colación en una entrevista.

Una vez que te tildan de violín (violador), de causa especial,<sup>2</sup> ya no tenés derecho a nada. En un penal es peor, porque no tenés ni voz ni voto, y todo se usa en

---

<sup>2</sup> En jerga carcelaria, “casos especiales” son aquellos con los cuales se identifican delitos de abuso sexual contra menores de edad.

tu contra. Y creo que me vieron en la primera entrevista y no quiero problemas. Porque acá también corren rumores y se pica la cosa. Quiero evitarme el problema y quedarme en mi lugar.

Las propias etiquetas que se utilizan en las instituciones tienen un rol central en moldear y regular las interacciones y las jerarquías. En el caso de Adán, su etiqueta de “caso especial” lo posicionó en un lugar de desprestigio. La entrevista, según narra él, fue vista como una infracción de su lugar dentro de ese espacio social, un quiebre del *statu quo* institucional (Drybread, 2020). Tras esta última entrevista, dejó de participar.

Ser visto “fuera de lugar” en este contexto tiene implicancias concretas: el inicio de comentarios, referencias acusatorias, disputas morales sobre quién puede y quién no puede hablar. De forma similar, Mario se sintió “perseguido” tras dar una primera entrevista:

Hay gente mala acá (baja la voz). Hay gente que no quiere que uno haga nada, que cambie, que hable. Porque las cosas se manejan así cuando están acá. [...]. Después me sentí mal, como perseguido.

Tras esa conversación con Mario, decidimos dejar de realizar entrevistas. En este caso, el modo de transitar las conversaciones y la ruptura con una aparente dinámica previa en la institución implicaron adoptar una estrategia de protección del entrevistado.

En los casos presentados, la dimensión ética cobra relevancia en relación con el conocer las dinámicas de los lugares de trabajo de campo y así poder dar cuenta de qué puede exponer a los actores a perjuicios sociales. A pesar de que los programas funcionan agrupando a los varones bajo clasificaciones aparentemente homogéneas —y, en el caso de los penales, “carátulas”—, internamente estas clasificaciones entran en disputa. La inserción en estos espacios es dotada de sentido por quienes lo habitan regularmente y generan rupturas, reacomodaciones y contiendas morales. La explicitación de un riesgo (“perseguido”, “etiquetado”, “problemas”, “pica”) fue el indicador que tomamos de referencia. A su vez, a la luz de los temas discutidos en apartados previos, nos preguntamos cómo se gestionan los riesgos de los varones en estos espacios y qué niveles de reflexión existe en torno a ellos.

## Discusión

¿Qué relevancia analítica tienen los problemas éticos y metodológicos en el marco de instituciones de abordaje de violencia contra las mujeres? El estudio

social de los varones agresores es un tema aún minoritario y, en particular, un tópico frente al que se han desarrollado pocas discusiones éticas (Boira *et al.*, 2014; Oddone, 2017; Bernuz *et al.*, 2019). Este artículo da cuenta de cuatro ejes en los que se identificaron problemas éticos y metodológicos en el trabajo de campo: a) comités de ética, b) pedidos institucionales, c) selecciones y coacciones y d) protección de los entrevistados.

En primer lugar, un aspecto a destacar es que los dilemas éticos identificados escapan a una lógica formalista sobre la investigación social. Tal como se ha discutido desde una visión crítica de la ética (Guillemín & Gillam, 2004; Santi, 2016) y de la antropología (Bourgois, 2003; Noel, 2016), abordar los potenciales conflictos en una investigación social implica desconocer su carácter inductivo, relacional y situado. Los requerimientos éticos deben adaptarse a la investigación social y, en particular, a la investigación en violencia. Creemos que esto, en parte, indica la necesidad de conformaciones más interdisciplinarias en los comités. Los ejes problemáticos identificados aquí ilustran cómo la investigación cualitativa presenta desafíos para los paradigmas clásicos de la ética (herederos de la biomedicina) y, a su vez, cómo el campo de la violencia de género configura desafíos para la investigación cualitativa.

A su vez, las experiencias analizadas aquí dan cuenta de que, en cierta medida, los dilemas enfrentados surgen a raíz de la vinculación entre diferentes racionalidades. Diferentes expectativas, procesos de trabajo y, en un sentido más general, epistemologías que cristalizan los choques entre lógicas. La tensión entre la racionalidad de un comité de ética y la labor de las ciencias sociales (particularmente antropológica) es un tema recurrente en la literatura (Sy, 2016; Andersen *et al.*, 2010; Noel, 2011). No obstante, ni las discusiones contemporáneas han encontrado consensos en torno a esta temática, ni los dilemas enfrentados son reducibles a estas lógicas en forma separada.

En segundo lugar, otro aspecto tiene que ver con las lógicas en las instituciones y sus modos de vincularse con los varones y con los equipos de investigación. Este punto revierte relevancia empírica al dar cuenta de las relaciones y sentidos que se configuran en el seno de los programas terapéuticos. Por un lado, las lógicas de intercambio, los pedidos y “peajes”, el pagar el derecho de piso (Guber, 2005) presentan desafíos conocidos en la labor socioantropológica. No exento de dilemas éticos, la inmersión en instituciones implica identificar, comprender y vincularse con relaciones sociales preexistentes. Comprender “qué se pone en juego” (Bourdieu *et al.*, 2015; Zhang, 2019) es un eje central para poder velar por los derechos de los participantes.

Por otro lado, la clausura frente a “externos”, los modos de gestionar las relaciones de los varones y las estrategias para gestionar la comunicación e información fueron aspectos llamativos. En forma similar a los estudios carcelarios, las

instituciones en sí más que los participantes pueden operar como barreras en el trabajo de campo (Briggs, 2011). Como planteó Ulloa (1995), las instituciones pueden encarnar y replicar las lógicas de los fenómenos que abordan (el control y verticalismo, por ejemplo). Sin embargo, esto debe comprenderse a la luz del contexto material de los dispositivos. La tensión en el trabajo de campo, los pedidos de recursos y los controles de la población se conjugan con el recelo por compartir información dado el contexto de escasez y la disputa por los recursos existentes. Esto mismo da cuenta de las racionalidades (políticas, epistemológicas, etc.) que se ponen en juego. En este sentido, creemos que la reflexión —potencialmente incómoda por lo políticamente incorrecto del tema— lleva a vislumbrar las condiciones simbólicas y económicas de los actores involucrados.

Los modos en los que los actores dan sentido a su propia práctica profesional y las estrategias para resguardar sus espacios laborales son indicios de la puja por capitales en estos espacios. Frente a una tendencia al extractivismo académico (Sousa Santos, 2009) y la propia disputa por recursos económicos, los pedidos institucionales y la reticencia a permitir el desarrollo de las investigaciones cristalizan una situación estructural de programas e instituciones locales.

En tercer lugar, en el contexto en el que se discute el acceso abierto a datos financiados por organismos científicos y *creative commons*, parte de las discusiones de este artículo arrojan luz sobre los escollos concretos que se enfrentan en la investigación sobre violencias. Establecer estrategias de trabajo colaborativo, contemplar información y recursos útiles para las instituciones, y planificar la “salida” del trabajo de campo emerge como una dimensión central a ser contemplada. A su vez, esta ha permitido nuevas teorizaciones sobre el mismo proceso de investigación, particularmente en la investigación feminista (Michailova *et al.*, 2014).

Por último, la vulnerabilidad y los riesgos de los participantes merecen ser destacados. A pesar de las tensiones morales en el trabajo con perpetradores (Liebling, 2001), aquí discutimos que la participación de un entrevistado puede implicar diversos modos de daño y perjuicio. Identificar las lógicas imperantes en estos espacios no solo es un recurso metodológico, sino una necesidad ética. “Voluntariedad”, riesgo y participación, por ejemplo, no son términos trans-lúcidos, sino que deben comprenderse en el contexto de las relaciones sociales existentes. Esto es algo que, en ciertas estrategias metodológicas, como en las encuestas regionales, es frecuentemente ignorado. Reflexionar sobre el propio impacto subjetivo para quienes realizan estas investigaciones, y las implicancias que esto tiene en los datos producidos, es aún un tema por debatir abiertamente (Dheensa *et al.*, 2024).

Los datos, recortes etnográficos y reflexiones aquí presentadas son parte de una descripción del campo del abordaje de los autores de violencia hacia sus

parejas. El reciente desarrollo de este ámbito de estudio y de práctica profesional —en comparación con el de abordaje de víctimas y sobrevivientes— permite señalar que aún existen reticencias, prejuicios y, en algunos casos, directa oposición de la investigación sobre perpetradores (Kimmel, 2019; Oddone, 2017; Rodríguez & Fabbri, 2020). La ausencia de debates sobre este tema y la escasa literatura ética y metodológica son indicadores de esta situación. Partimos de la convicción de que es necesario conocer y comprender las perspectivas de los varones que ejercieron alguna forma de violencia (Oddone, 2017) para poder describir el fenómeno general de la violencia hacia las mujeres en el contexto de relaciones de pareja. No obstante, esto implica desafíos que trascienden a la población de entrevistados y que se vincula con el conjunto heterogéneo de actores institucionales en juego.

La discusión que proponemos no pretende minar el trabajo que se realiza desde los programas, sino dar cuenta de los modos en los que este campo se estructura; a su vez, queremos destacar nuevos interrogantes que lo nutran. Los dilemas éticos y metodológicos que enfrentan los equipos profesionales y directivos es un tema necesario de indagar para complementar los estudios sobre trabajo de campo. Los propios desafíos y riesgos asumidos por los equipos de investigación conllevan, por su parte, otro conjunto de reflexiones necesarias. Indagar qué motiva a los varones a participar de un estudio narrativo, qué lugar tienen sus palabras en los dispositivos y cómo se moldean sus discursos son temas fértiles para continuar expandiendo este ámbito de estudios.

## Conclusiones

Este artículo identifica los principales problemas éticos y metodológicos que surgieron en el estudio social cualitativo de varones perpetradores de violencia hacia sus parejas mujeres a partir del análisis de diversas experiencias de trabajo de campo. En el trabajo de campo en violencia, a la mediación propia de cualquier investigación financiada, se agrega la que ejercen las mismas instituciones en las que se desarrollan las investigaciones. Esto constituyó uno de los principales desafíos junto con el resguardo de la integridad de los participantes, especialmente en la investigación en cárceles. La dificultad en el vínculo con los comités de ética pone de manifiesto que el estándar de investigación es la biomédica, lo que dificulta la evaluación entre campos disciplinares. La exigencia de reciprocidad a través de pedidos institucionales recoge la dificultad de trabajar en estos ámbitos teniendo en cuenta la escasez de recursos dedicados al trabajo con perpetradores y la necesidad de que esa labor sea reconocida por fuera de las instituciones. Paradójicamente, el desafío más

grande con los participantes no fue que aceptaran o no participar de las entrevistas o negociar los términos de la confidencialidad, sino llegar hasta ellos. Asimismo, identificar las dinámicas institucionales fue un aspecto destacable para anticipar posibles vulnerabilidades de los participantes.

## Referencias

- Andersen, M. J., Bouilly, M. del R., López, A. L., Pasin, J., & Suárez, A. (2010). Trabajo de campo en cárceles e institutos de menores. Reflexiones acerca de los abordajes posibles para un “objeto imposible”. En IDES (Ed.), *Sextas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*. Centro de Antropología Social.
- Andreassen, B., Sano, H.-O., & McInerney-Lankford, S. (2017). *Research methods in human rights: A handbook*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785367793>
- Asociación Médica Mundial (AMM). (2013). *Declaración de Helsinki*. Fortaleza, Brasil: Asociación Médica Mundial.
- Auyero, J., & Berti, M. F. (2013). *Violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Katz.
- Beauchamp, T. Faden, R., Wallace, R. J., & Walters, L. (1982). *Ethical issues in social science research*. Johns Hopkins University Press.
- Becker, H. (2016). ¿De qué lado estamos? *Delito y Sociedad*, 1(21), 89-99. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i21.5369>
- Beiras, A., Espinosa, L., & García, A. (2017). La construcción de una metodología feminista cualitativa de enfoque narrativo-crítico. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 16(2), 54-65. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol16-Issue2-fulltext-1012>
- Bernuz, M. J., Fernández Molina, E., Gómez, D., & De Vicente, R. (2019). La ética en la investigación criminológica. En R. Barberet, R. Bartolomé, & E. Fernández Molina (Coords.), *Metodología de la investigación en criminología* (pp. 25-44). Tirant lo Blanch.
- Binik, O. (2020). *The fascination with violence in contemporary society. When crime is sublime*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-26744-5>
- Boira, S. (2010). *Hombres maltratadores. Historias de violencia masculina*. Prentice Hall de Zaragoza.

- Boira, S., Carbajosa, P., & Lila, M. (2014). Principales retos en el tratamiento grupal de los hombres condenados por un delito de violencia de género. *Clínica Contemporánea*, 5(1), 3-15. <https://doi.org/10.5093/cc2014a1>
- Bosworth, M., Campbell, D., Demby, B., Ferranti, S. M., & Santos, M. (2005). Doing prison research: Views from inside. *Qualitative Inquiry*, 11(2), 249-264. <https://doi.org/10.1177/00111287221106944>
- Bourdieu, P., Chambordon, J.-C., & Passeron, J.-C. (2015). *El oficio del sociólogo*. Siglo XXI.
- Bourgois, P. (2005). Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador. En F. J. Ferrándiz Martín & C. Feixa Pàmols (Eds.), *Jóvenes sin tregua: culturas y políticas de la violencia* (pp. 11-35). Anthropos.
- Bourgois, P. (2003). *In search of respect: Selling crack in El Barrio*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808562>
- Bredal, A., Stefansen, K., & Bjørnholt, M. (2022). *Why do people participate in research interviews? Participant orientations and ethical contracts in interviews with victims of interpersonal violence*. <https://doi.org/10.1177/14687941221138409>
- Brettel, C. B. (1993). *When they read what we write: the politics of ethnography*. Bergin & Garvey.
- Briggs, D. (2011). Tales from prison: reflections on a decade of offender research. *Safer Communities*, 10(4), 31-35. <https://doi.org/10.1108/17578041111185695>
- Copes, H., Hochstetler, A., & Brown, A. (2012). Inmates' perceptions of the benefits and harm of prison interviews. *Field Methods*, 25(2), 182-196. <https://doi.org/10.1177/1525822X12465798>
- Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas y Organización Mundial de la Salud (CIOMS-OMS). (2016). *Pautas éticas internacionales para la investigación relacionada con la salud con seres humanos*. Ginebra: Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas.
- Corradi, C., Marcuello-Servós, C., Boira, S., & Weil, S. (2016). Theories of femicide and their significance for social research. *Current Sociology*, 64(7), 975-995. <https://doi.org/10.1177/0011392115622256>
- Di Marco, M. H., Brizuela, M., Santi, M. F., & Cavaro, F. (2022). Cambios narrativos en varones en dispositivos por violencia de género. *Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias de la Salud*, 1(2), 47-51. <https://doi.org/10.54789/rs.v1i2.14>

- Dheensa, S., Morgan, K., Love, B., & Cramer, H. (2024). Researching men's violence against women as feminist women researchers: The tensions we face. *Violence Against Women*, 30(2), 347-371. <https://doi.org/10.1177/10778012221134823>
- Drybread, K. (2020). Power, privilege, and the (extrajudicial) punishment of rape in Brazil. *Public Culture*, 32(1), 163-183. <https://doi.org/10.1215/08992363-7816341>
- Dugosh, K. L., Festinger, D. S., Croft, J. R., & Marlowe, D. B. (2010). Measuring coercion to participate in research within a doubly vulnerable population: initial development of the coercion assessment scale. *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics*, 5(1), 93-102. <https://doi.org/10.1525/JER.2010.5.1.93>
- Emmerich, N. (2016). Reframing research ethics: Towards a professional ethics for the social sciences. *Sociological Research Online*, 21(4), 1-14. <https://doi.org/10.5153/sro.4127>
- Engage Project. (2020). *Engage. Ensure no «Grab and Go» extractive research. Best practice guidelines in relation to gender-based violence research in low- and middle-income countries*. Birmingham, Reino Unido: University of Birmingham.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2022). *Código de ética de la investigación de la FLACSO*. [https://flacso.org/sites/default/files/C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20\(JUN.2022\)\\_0.pdf](https://flacso.org/sites/default/files/C%C3%B3digo%20de%20%C3%89tica%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20(JUN.2022)_0.pdf)
- Fontes, L. A. (2004). Ethics in violence against women research: The sensitive, the dangerous, and the overlooked. *Ethics & Behavior*, 14(2), 141-174. [https://doi.org/10.1207/s15327019eb1402\\_4](https://doi.org/10.1207/s15327019eb1402_4)
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós.
- Guillemin, M., & Gillam, L. (2004). Ethics, reflexivity, and "Ethically important moments" in research. *Qualitative Inquiry*, 10(2), 261-280. <https://doi.org/10.1177/1077800403262360>
- Hearn, J. (1998). *The violences of men: How men talk about and how agencies respond to men's violence to women*. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446279069>
- Hearn, J., Andersson, K., & Cowburn, M. (2007). *Background paper on guidelines for researchers on doing research with perpetrators of sexual violence*. Pretoria, South Africa: Sexual Violence Research Initiative.
- Hovland, I. (2009). View of Fieldwork identities: introduction. *Anthropology Matters Journal*, 9(1). <https://doi.org/10.22582/am.v1i1.11>



- Israel, M. (2004). *Ethics and the governance of criminological research in Australia*. New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research.
- Israel, M., & Hay, I. (2006). *Research ethics for social scientists*. Londres, Reino Unido: SAGE.
- Joniak-Lüthi, A. (2016). Disciplines, silences and fieldwork methodology under surveillance. *Journal of Social and Cultural Anthropology (JSCA)*, 141, 197-214.
- Kimmel, M. (2019). *Angry white men. American masculinity at the end of an era*. Bold Type Books.
- Liamputtong, P. (2007). *Researching the vulnerable*. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781849209861>
- Liebling, A. (2001). Whose side are we on? Theory, practice and allegiances in prisons research. *British Journal of Criminology*, 41(3), 472-484. <https://doi.org/10.1093/bjc/41.3.472>
- Liebling, A. (1999). Doing research in prison: Breaking the silence? *Theoretical Criminology*, 3(2), 147-173. <https://doi.org/10.1177/1362480699003002002>
- Lindsey, R. (2010). From atrocity to data: historiographies of rape in Former Yugoslavia and the gendering of genocide. *Patterns of Prejudice*, 36(4), 59-78. <https://doi.org/10.1080/003132202128811556>
- Lowman, J., & Palys, T. (2001). The ethics and law of confidentiality in criminal justice research: A comparison of Canada and the United States. *International Criminal Justice Review*, 11(1), 1-33. <https://doi.org/10.1177/105756770101100101>
- Michailova, S., Piekari, R., Plakoyiannaki, E., Ritvala, T., Mihailova, I., & Salmi, A. (2014). Breaking the silence about exiting fieldwork: A relational approach and its implications for theorizing. *Academy of Management Review*, 39(2), 138-161. <https://doi.org/10.5465/AMR.2011.0403>
- Mobley, A., Henry, S., & Plemmons, D. (2008). Protecting prisoners from harmful research. *Journal of Offender Rehabilitation*, 45(1-2), 33-46. [https://doi.org/10.1300/J076V45N01\\_03](https://doi.org/10.1300/J076V45N01_03)
- Nee, C. (2004). The offender's perspective on crime: Methods and principles in data collection. En A. Needs & G. Towl (Eds.), *Applying psychology to forensic practice* (pp. 3-17). Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9780470693971.ch1>
- Noblit, G. W., & Hare, R. D. (1988). *Meta-Ethnography: Synthesizing qualitative studies*. Londres, Reino Unido: SAGE.

- Noel, G. (2016). Verdades y consecuencias. Las interpelaciones éticas en las lecturas nativas de nuestras etnografías. *Avá*, 28, 101-126.
- Noel, G. (2011). Algunos dilemas éticos del trabajo antropológico con actores implicados en actividades delictivas. *Ankulegi*, 15, 127-140.
- Oddone, C. (2020). Perpetrating violence in intimate relationships as a gendering practice: An ethnographic study on domestic violence perpetrators in France and Italy. *Violence: An International Journal*, 1(2), 242-264. <https://doi.org/10.1177/2633002420962274>
- Oddone, C. (2017). Poner el foco en los hombres para eliminar la violencia contra las mujeres. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 117, 145-169. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.145>
- Patenaude, A. L. (2004). No promises, but I'm willing to listen and tell what I hear: Qualitative research among prison inmates and staff. *The Prison Journal*, 84(4), 69-91. <https://doi.org/10.1177/0032885504269898>
- Presser, L. (2013). *Why we harm*. Rutgers University Press.
- Roberts, L., & Indermaur, D. (2008). The ethics of research with prisoners. *Current Issues in Criminal Justice*, 19(3), 309-326. <https://doi.org/10.1080/10345329.2008.12036436>
- Rodríguez, I., & Fabbri, L. (2020). ¿Qué hacer con los varones que agreden? *Revista Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/los-varones-agreden/#buscar>
- Rosenthal, G. (2018). Biographical research and case reconstruction. En *Interpretive social research - an introduction* (pp. 155-189). Universitätsverlag Göttingen. <https://doi.org/10.17875/gup2018-1103>
- Sandberg, S., & Tutenges, S. (2019). Laughter in stories of crime and tragedy: The importance of humor for marginalized populations. *Social Problems*, 66(4), 564-579. <https://doi.org/10.1093/SOCPRO/SPY019>
- Santi, M. F. (2016). *Ética de la investigación en ciencias sociales*. Gloethics.net. <https://repository.globethics.net/handle/20.500.12424/232851>
- Santi, M. F. (2015). El debate sobre los daños en investigación en ciencias sociales. *Revista de Bioética y Derecho*, 34, 11-25. <https://doi.org/10.1344/rbd2015.34.12063>
- Schrag, Z. (2010). *Ethical Imperialism*. John Hopkins Press. <https://doi.org/10.1353/book.471>

- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Sieber, J., & Tolich, M. (2013). *Planning ethically responsible research*. Londres, Reino Unido: SAGE.
- Sieber, J., Plattner, S., & Rubin, P. (2002). How (not) to regulate social and behavioral research. *Professional Ethics Report*, XV(2), 1-4.
- Sociedad Española de Investigación Criminológica (SEIC). (2021). *Código Deontológico*. [https://seicdifusion.files.wordpress.com/2016/08/codigo\\_deontologico.pdf](https://seicdifusion.files.wordpress.com/2016/08/codigo_deontologico.pdf)
- Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología de sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. CLACSO/Siglo XXI.
- Sy, A. (2016). Ética en el trabajo de campo: una reflexión desde la experiencia etnográfica. *Antropología Experimental*, (16) 23, 353-363. <https://doi.org/10.17561/rae.v0i16.2601>
- Taylor, A., & Barker, G. (2013). *Programs for men who have used violence against women: Recommendations for action and caution*. Río de Janeiro, Brasil: Instituto Promundo.
- Thomas, S. N., Weber, S., & Bradbury-Jones, C. (2022). Using participatory and creative methods to research gender-based violence in the global south and with indigenous communities: Findings from a scoping review. *Trauma, Violence & Abuse*, 23(2), 342-355. <https://doi.org/10.1177/1524838020925775>
- Ulloa, F. (1995). *Novela clínica psicoanalítica. Historial de una práctica*. Paidós.
- Ulrich, G. (2017). Research ethics for human rights researchers. En *Research methods in human rights: A Handbook* (pp. 192-221). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781785367793.00017>
- Umaña, R. C. (2018). Consideraciones metodológicas para la investigación con privados de libertad: reflexiones de una experiencia en cárceles de Costa Rica. *Acta Sociológica*, (75), 11-35. <https://doi.org/10.22201/fcpsy.24484938e.2018.75.64813>
- Valdivia-Peralta, M., Fonseca-Pedrero, E., González Bravo, L., & Paino, M. (2019). Invisibilización de la violencia en el noviazgo en Chile: evidencia desde la investigación empírica. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54), 1-31. <https://doi.org/10.18504/pl2754-012-2019>
- Weber, S., Hardiman, M., Kanja, W., Thomas, S., Robinson-Edwards, N., & Bradbury-Jones, C. (2021). Towards ethical international research partnerships in gender-based violence research: Insights from research partners in Kenya. *Violence against Women*, 28(11), 2909-2931. <https://doi.org/10.1177/10778012211035798>

Wynn, L., & Israel, M. (2018). The fetishes of consent: Signatures, paper, and writing in research ethics review. *American Anthropologist*, 120(4), 795-806. <https://doi.org/10.1111/aman.13148>

Zhang, S. (2019). Unresolvable tensions and ethical dilemmas: reflections on the Experience of Doing “Prison Research” in China - A Research Note. *The Prison Journal*, 99(6), 662-682. <https://doi.org/10.1177/0032885519877379>

# Alter-hegemonía por delegación y diplomacia infraestructural: configuraciones institucionales entre China y Colombia

Alter-hegemony by proxy and infrastructural diplomacy: Institutional configurations between China and Colombia

**César Niño,\* Jessika Hernández,\*\* Cristian Yepes-Lugo\*\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-010-2024](https://dx.doi.org/10.18504/pl3264-010-2024)

Recibido: 25 de abril de 2022

Aceptado: 26 de febrero de 2024

## Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar las configuraciones institucionales en la agenda diplomática entre la República Popular China y Colombia en el siglo XXI. Desde el rastreo de procesos, el análisis de literatura y la construcción de conceptos, este trabajo realiza aportes novedosos al utilizar el modelo de alter-hegemonía por delegación y la diplomacia infraestructural. La investigación se distancia de los clásicos lentes de la política exterior ligados a las relaciones hegemónicas entre Estados, encontrando que la agenda Colombia-República Popular China se conforma según el modelo alter-hegemónico por delegación a partir de la diplomacia infraestructural, en el cual los Estados buscan expandir su influencia mediante proyectos de inversión. Se examina en específico la configuración institucional en las relaciones diplomáticas, evidenciando el papel de entidades no gubernamentales, como la Asociación Colombo China. Este enfoque ofrece una perspectiva alternativa y relevante para comprender las dinámicas contemporáneas de la diplomacia internacional.

*Palabras clave:* alter-hegemonía, diplomacia infraestructural, China, Colombia.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the institutional configurations in the diplomatic agenda between the People's Republic of China and Colombia in the 21st century. By tracing

---

\* Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Alfonso X el Sabio (España). Profesor asociado, Universidad de La Salle (Colombia) | [cnino@unisalle.edu.co](mailto:cnino@unisalle.edu.co) | <https://orcid.org/0000-0002-1417-6643>

\*\* MBA en Liderazgo Estratégico en un entorno Global por el Foro Europeo, Escuela de Negocios de Navarra | [hjessika37@unisalle.edu.co](mailto:hjessika37@unisalle.edu.co) | <https://orcid.org/0000-0002-3548-7213>

\*\*\* Doctor en Industria y Organizaciones por la Universidad Nacional de Colombia. Director del programa Negocios y Relaciones Internacionales, Universidad de La Salle (Colombia) | [cryepes@lasalle.edu.co](mailto:cryepes@lasalle.edu.co) | <https://orcid.org/0000-0002-7273-7226>

processes, analyzing literature, and constructing concepts, this paper makes novel contributions using the model of alter-hegemony by delegation and infrastructural diplomacy. The research distances itself from the classic foreign policy lenses linked to hegemonic relations between states, finding that the Colombia-People's Republic of China agenda is shaped according to the alter-hegemonic model by delegation based on infrastructural diplomacy, in which states seek to expand their influence through investment projects. Specifically, the institutional configuration of diplomatic relations is examined, highlighting the role of non-governmental entities such as the Colombian-Chinese Association. This approach offers an alternative and relevant perspective to understand the contemporary dynamics of international diplomacy.

*Keywords:* alter-hegemony, infrastructural diplomacy, China, Colombia.

## Introducción

El posicionamiento de la República Popular China (RPC) como un actor clave de la economía mundial es uno de los mayores cambios que ocurrieron en el escenario internacional a inicios del siglo XXI (CEPAL, 2021). Tras la estrategia de “Salir Fuera” de la última década del siglo XX, China tuvo como prioridad la inserción de sus empresas en el exterior (Cui & Zhou, 2019, p. 87). Dicho escenario tuvo como derrotero abrir nuevas agendas en zonas poco exploradas, lo que supuso ciertos ajustes en su política exterior. En efecto, América Latina hizo parte de aquella estrategia y se convirtió en una región cercana estratégicamente a pesar de la distancia geográfica. Una muestra de lo anterior es que la RPC se ha convertido en un importante actor en el panorama económico latinoamericano, con una creciente participación en sectores clave como la energía, la minería, la infraestructura y la manufactura. Las inversiones chinas en empresas latinoamericanas han sido una parte integral de esta dinámica, lo que ha facilitado la expansión de la presencia china en la región y generado impactos diversos en las economías locales (CEPAL, 2021). Si bien estas inversiones han contribuido al desarrollo de infraestructuras y la creación de empleo en algunos casos, también han provocado preocupaciones sobre la dependencia económica y la competencia desleal en otros. La creciente interdependencia económica entre China y América Latina ha destacado la necesidad de una gestión cuidadosa de estas inversiones para garantizar beneficios mutuos y sostenibles, así como para abordar los desafíos y riesgos asociados, como la

vulnerabilidad a fluctuaciones en los precios de los productos básicos y la presión sobre los recursos naturales.

En ese orden de ideas, el músculo inversor y diplomático chino ha utilizado diferentes modalidades de inversión en la región, entre ellas nuevos proyectos o adquisición de empresas ya existentes, según el de destino y el sector, y estas preferencias han sido coherentes con la estrategia de desarrollo del país (CEPAL, 2021).

La literatura asociada a las configuraciones institucionales en materia diplomática se ha concentrado mayoritariamente en las relaciones hegemónicas entre los Estados (Leonard, 2002; Neack *et al.*, 1995; Pijović, 2019; Rose, 1998; Rosenau, 1966). Poco se han explorado las relaciones alter-hegemónicas a pesar de que existan nociones subnacionales y paradiplomáticas en la materia (Duchacek, 1984; Kuznetsov, 2015; Suárez-Cao *et al.*, 2017). En esta oportunidad, esta investigación promete un análisis no tradicional sobre la presencia china en un país del sur global.

Las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República Popular China tuvieron lugar en el tardío siglo xx. Fue con la administración de Turbay Ayala en 1980 cuando Bogotá y Beijing establecieron un diálogo formal (Borda & Berger, 2012). Lo anterior demuestra que, al menos en la clasificación de prioridades, durante buena parte del siglo xx, Bogotá no estuvo en el radar de la RPC y Beijing no alcanzó a figurar en el diseño estratégico de la diplomacia colombiana por la tradición exterior cifrada en Washington, sumado a que Colombia conservó una relación con Taiwán durante el siglo. Finalmente, gracias a la presión de los sectores empresariales, el gobierno colombiano estableció relaciones oficiales gracias a que Bogotá se adhirió al principio de “una sola China” (Borda & Berger, 2012, p. 85; Cancillería de Colombia, 2010).

Las relaciones entre Colombia y la RPC dentro del siglo xxi tienen características desenclavadas de las clásicas tradiciones estadocéntricas de la política exterior (Brecher *et al.*, 1969). En efecto, una de ellas es la heterodoxia de las prácticas diplomáticas chinas sobre Colombia que representan una lógica alejada de la configuración occidental (Chin & Thakur, 2010). El siglo xxi es para la RPC un escenario de carrera por el poder y por ocupar ciertos vacíos que hegemonías tradicionales dejaron. No obstante, es una manera diferente de ocupar dichos espacios con instrumentos delegados e incluso la manera sobre cómo opera la RPC en política exterior no encaja dentro de los marcos analíticos tradicionales. De hecho, la proximidad de Beijing con su vecindario geográfico más cercano motiva a una diplomacia directa oficial y más agresiva, mientras que, con los más alejados, la RPC presenta como estrategia la delegación. La particularidad de las iniciativas de la RPC sobre Bogotá, a diferencia

de buena parte del resto de Latinoamérica, se encuentra en que Colombia se convirtió en un atractivo para el acompañamiento de varios procesos asociados a la infraestructura de movilidad, el soporte energético y, especialmente, para un escenario de posconflicto y construcción de paz (Cairo *et al.*, 2024; Kroc Institute, 2019).

La pregunta a resolver sería ¿cuáles son las configuraciones institucionales en la agenda diplomática entre la RPC y Colombia en el siglo XXI? La hipótesis es que la agenda diplomática entre estos dos países se configura a partir de un modelo alter-hegemónico por delegación desde la diplomacia infraestructural. Esto consiste en la elaboración de proyecciones de influencia desde la RPC a través de canales alternativos y no oficiales en contraposición de los clásicos modelos de influencia de una potencia en zonas periféricas. Es una agenda bilateral construida con base en los intereses chinos en Bogotá y no con las prioridades de Colombia en Beijing. Entonces el caso colombiano es decisivo en este análisis, debido a la construcción de una diplomacia alternativa y desligada de los cánones tradicionales de la política exterior.

El artículo está construido de la siguiente manera. En primer lugar, la aproximación metodológica donde se muestra que, con base en el rastreo de procesos (Beach & Pedersen, 2015; Bennett & Checkel, 2015; Collier, 2011), hay elementos causales sobre la configuración de las relaciones entre ambos actores. Así mismo, utilizando un análisis documental y revisión de prensa, se presentan resultados en aras de mostrar los cambios institucionales.

En segundo lugar, se propone un marco analítico cifrado en la “alter-hegemonía por delegación” como cuestión interpretativa de la estrategia china por lograr separarse de la clásica noción hegemónica occidental y por conseguir un aumento de su influencia a través de terceros actores delegados.

En tercer lugar, la discusión inicia con el Consenso de Beijing de 2004. Con él se muestran las dimensiones y nociones que tiene la RPC para el desarrollo, el poder y el resto del mundo. Es la pieza clave y fundamental de la lectura china del resto del planeta. En esa misma lógica, se ponen de relieve las administraciones de Ernesto Samper (1994-2002), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) en Colombia, y a Jiang Zemin (1993-2003) y Hu Jintao (2003-2013), en la RPC, como los gobiernos que abren el siglo en la relación bilateral.

Posteriormente, se analizan los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018) y Xi Jin Ping (2013-actualmente) en clave de la construcción de la paz en Colombia. Es en dicho contexto donde, a través de actores por delegación, la RPC tiende puentes en el marco de diferentes iniciativas multilaterales y bilaterales sin que obligue a Xi Jin Ping a hacer presencia oficial en Bogotá. La materialización de estas dinámicas forma lo que en esta investigación se deno-



mina *diplomacia infraestructural*. Los casos de la minería en Buriticá, Antioquia, la influencia de las energías limpias con autobuses en Medellín y Bogotá, y la construcción del metro de la capital colombiana a través de empresas privadas chinas, son muestra de una agenda exterior infraestructural.

Con Iván Duque (2018-2022) y Xi Jin Ping (2013-actualmente) los asuntos asociados a la agricultura y al turismo cobran una especial atención en la agenda. Finalmente, las conclusiones arrojan líneas novedosas sobre la alter-hegemonía por delegación como estrategia diplomática de la RPC en Colombia, aunada a su plan de política exterior Belt and Road Initiative (BRI).

Esta investigación ofrece una perspectiva novedosa que rompe con la tradicional visión ortodoxa de los estudios de política exterior. La construcción conceptual de la alter-hegemonía por delegación y de la diplomacia infraestructural, sugieren un avance significativo para el estudio de la diplomacia contemporánea. Este trabajo contribuye a la explicación y análisis de las formas en las que China se aproxima a actores con poco poder global, pero atractivos y estratégicos para sus intereses.

## Aproximación metodológica

La finalidad de esta investigación es responder a la pregunta ¿cuáles son las configuraciones institucionales en la agenda diplomática entre la RPC y Colombia en el siglo XXI? El tema se aborda desde una perspectiva ecléctica y crítica, donde la revisión de literatura especializada, la selección de archivos y el análisis de información fueron fundamentales.

Los vacíos conceptuales identificados se han resuelto con la construcción de categorías de política exterior desde una arista no tradicional. Los análisis se han caracterizado por responder desde el norte global, lo que trae consigo parcialidades y cegueras, por esta razón, las implicaciones observables de estas propuestas para el análisis empírico tienen que ver con las formas de diplomacia no convencional y el estudio desde el sur global (en esta oportunidad, Colombia) de la relación de un país potencia sobre uno que no lo es.

Esta investigación se basa en el rastreo de procesos como método de seguimiento para identificar las inferencias causales (Beach & Pedersen, 2015; Bennett & Checkel, 2015; Collier, 2011). Este método utiliza la evidencia documental para inferir la cadena causal de un fenómeno determinado (Bennett & Checkel, 2015), como el de las relaciones diplomáticas entre Colombia y RPC. Así, el rastreo de procesos condujo a conocer los procesos clave de política exterior en los que converge la relación China-Colombia, es el caso de la firma de acuerdos comerciales, visitas diplomáticas de alto nivel y la ejecución de proyectos conjuntos.

Todo ello muestra la alter-hegemonía por delegación en la que se conectan las causas y efectos en este caso de estudio (Castillo, 2022).

A partir de la revisión de la literatura existente y el conocimiento del contexto histórico y político, se formula la hipótesis sobre cómo los elementos causales interactuaron para influir en los eventos identificados, esto es: la agenda diplomática China-Colombia del siglo XXI se configura bajo el modelo alter-hegemónico por delegación a partir de la diplomacia infraestructural. Ello se infiere porque las relaciones entre ambos Estados se han desarrollado por la influencia de sectores empresariales privados en esferas del sector público hasta alcanzar objetivos de infraestructura junto con un intercambio comercial relevante, lo que ha posicionado a China como el segundo socio comercial más importante de Colombia.

En este sentido, se recopiló información sobre acontecimientos fundamentales en distintos gobiernos colombianos y su interacción con la RPC. El rastreo de procesos da cabida a la teorización de la secuencia fija de las variables intervinientes (Castillo, 2022), en esta oportunidad a la *alter-hegemonía por delegación* y a la *diplomacia infraestructural*.

## Alter-hegemonía por delegación

La *alter-hegemonía por delegación*, concepto que se propone en esta investigación, es la apuesta por la consecución de objetivos estratégicos que satisfagan el interés nacional mediante mecanismos diferentes a los que las potencias occidentales emplean. Esos mecanismos se alejan de los cánones diplomáticos de las potencias liberales y proyectan el poder estatal por medio de avatares sociales, culturales y privados, que se distancian de la gobernanza global hegemónica. La alter-hegemonía sugiere una paradiplomacia ligada a otras formas que cuestionan el sistema internacional contemporáneo (Cardozo & Niño, 2023; Cornago, 2018). Se trata del uso de una amplia gama de herramientas para obtener ventajas estratégicas que le garantizan su lugar en el mundo y que el mundo cifre su lugar en una alternativa hegemónica (Kuok, 2023).

La construcción de poder para la consolidación de un actor potencia tiene como vectores centrales la capacidad y la voluntad de influir en escenarios globales (Beetham, 1991; Kay, 2004). La RPC es una “preocupación en marcha” que tiene su punto de partida en las reformas económicas de Deng Xiaoping (1978-1989) y en la idea del “impulso social” la cual concibe a los ciudadanos como herramientas para la proyección del Estado (Sempa, 2021). Beijing ha delineado estrategias antisistémicas (frente al sistema tradicional) y se ha convertido en el siglo XXI en un actor retador del imperante orden mundial al

renunciar a algunas instituciones internacionales y poniendo en cuestión los regímenes internacionales (Yilmaz & Xiangyu, 2019).

La configuración del poder de la RPC pasa por la noción de tiempo (Owen, 2019). En otras palabras, es la lectura del tiempo desde Beijing la que condiciona la capacidad de influencia fuera su territorio. Mientras existe una idea temporal del vecindario chino asociada a la época imperial, existe otra sobre las geografías más alejadas que se relaciona con la proyección mediante vías no tradicionales. El tiempo es una variable en el poder que configura y define los mecanismos capaces de moldear los instrumentos de influencia (Drezner, 2021). Una variable que, al parecer, solo los proyectos imperiales milenarios pueden disfrutar al contraponer actores y reglas de juego. Mientras que actores como Estados Unidos logran edificar regímenes internacionales, la RPC ha estado antes de dichos regímenes, sobrevive a ellos y construye caminos hegemónicos alternativos que satisfacen su proyecto exterior.

A diferencia de autores como Diccico & Levy (1999) y Organski (1958) que afirman una transición de poder determinada por un reequilibrio del mismo y exclusivas dimensiones militares, la perspectiva sobre Beijing en el siglo XXI desde Washington atraviesa por distintos corolarios sistémicos que pasan de largo la tradicional visión de la trampa de Tucídides (Allison, 2017; Hoffman, 2017; Zhang, 2021), pues existe una configuración alterna del poder chino al estadounidense. La propuesta de alter-hegemonía se desarrolla como un proyecto paralelo a los cánones tradicionales en el que se incluye una propia noción de globalización china y, al mismo tiempo, un proceso de inserción paulatina y modesta en contextos multilaterales tradicionales; una suerte de diplomacia por otros medios en distintos escenarios (Guilbaud, 2020; Hocking, 1999; Leonard, 2002). Bajo el marco del tiempo y de la alter-hegemonía, la RPC comprende que, si su proyecto global para influir en el sistema internacional interfiere en los intereses globales de otros actores tradicionales, será vista como una amenaza a la seguridad internacional. Es por eso que, durante las últimas dos administraciones del siglo XXI en Beijing, el método radica en que China sea más influyente políticamente, más competitiva en la economía global y más agresiva en asegurar que el país tenga una imagen más favorable y con mayor atractivo moral en el resto del mundo (Chin & Thakur, 2010).

La RPC ha diseñado una estrategia diplomática con sus propias instituciones y su propia noción geográfica y temporal en las cuales sus cambios obedecen a fenómenos periféricos. Estos han motivado que la agenda exterior china tenga especiales intereses en asuntos colombianos. Los recursos naturales, las energías renovables, la infraestructura de un Estado inconcluso (Valencia, 2017), el comercio y la construcción de paz, son elementos de importancia estratégica

para el proyecto global chino en Colombia. Una apuesta por la alter-hegemonía que resulta de la sumatoria de esfuerzos domésticos (Okuda, 2016), tradiciones históricas imperiales, noción alternativa al tiempo de Occidente (Rühlig, 2018) y de la convergencia de ideas asociadas a la definición del poder y no tanto al relevo del mismo (Buzan, 2010; Escudé, 2012).

## Punto de partida 2004: Consenso de Beijing como visión sobre el mundo

Comprender la cosmovisión diplomática y agenda exterior de la RPC pasa por ampliar el debate en materia de política exterior. De hecho, una de las principales perspectivas se enfoca en la observancia de esta visión a través de lentes teóricos binarios entre un modelo de esperanza o uno de miedo (Gálvez, 2011; Ramo, 2004).

La noción china del mundo, desde un enfoque alter-hegemónico por delegación, se circunscribe en la apuesta por diferenciar la idea de poder, desarrollo y proyección internacional de Washington (Allan *et al.*, 2018). Es una construcción de patrones que se escapan de las ortodoxas líneas de acción occidentales. Materializadas en el Consenso de Beijing, esas líneas se cimientan entre el crecimiento económico y el aumento de su poderío en el orden mundial (Baudean, 2010).

Fue en 2004 cuando se diseñaron y afilaron los elementos tanto institucionales como de capacidades que atraviesan por su noción particular del desarrollo. No pasa por replantear el régimen político ni por hacer transiciones democráticas que contradicen la arquitectura del proyecto chino, pero sí por elementos estructurales denominados “el poder nacional global”. El arquetipo se cristaliza en los cinco vectores principales del Consenso: gradualismo, capitalismo de Estado, autoritarismo político, apertura al exterior, innovación y flexibilidad (Fanjul, 2009). Según el rastreo de procesos, los elementos que configuran la visión china del mundo se alejan de los cánones cosmogónicos de la política occidental. Una mixtura entre lo doméstico económico y la imaginación de proyección exterior de forjar el orden mundial. Los anteriores aspectos desembocan en la perspectiva alter-hegemónica al concretar que la autodeterminación es la forma para apalancar la proyección de Beijing. Una apuesta enmarcada en la doctrina de seguridad multidimensional (Ramo, 2004; Turin, 2010; Vadell *et al.*, 2014) que redundante en entender que la seguridad de Beijing tiene que ver con el modo en que se proyecta al mundo, con el que se circunscriben las maneras de relacionarse con actores no tradicionales y sobre la base de cómo los demás perciben a la RPC. Una seguridad multidimensional que ha sido desecuritizada (Knudsen, 2001) y desenclavada de los clásicos modelos de seguridad

para definirse como un escenario evolutivo de pervivencia alternativo a la visión hegemónica occidental.

Tras el Consenso de Beijing la RPC condujo una estrategia de involucramiento con Colombia. Desde perspectivas energéticas, mineras, comerciales y de transporte, hasta la aproximación cautelosa sobre el escenario posconflicto en el país. La última de ellas responde a un gradualismo de observación como escenario de oportunidades chinas en Colombia y al mismo tiempo como participante en la reconstrucción del país luego de la firma del Acuerdo de Paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). A través de su noción de desarrollo dentro del marco del Consenso, Beijing proyecta un relacionamiento alternativo al comercio con Colombia, afila estrategias de construcción de paz y de modelos energéticos.

Si bien el interés de la RPC en Colombia no solo se debe a la necesidad de garantizar su aprovisionamiento de productos básicos, sus objetivos también están en torno al interés por influir en la no legitimidad ni legalidad de Taiwán como Estado independiente. Sin embargo, esta visión genera una subordinación económica de Colombia al depender del mercado chino, lo que la obliga a seguir especializándose en materias primas comprometiendo sus recursos naturales a favor de una modernización ajena (Bolinaga & Slipak, 2015).

## Configuraciones institucionales en las relaciones diplomáticas

En las configuraciones institucionales de las relaciones diplomáticas es fundamental el papel de actores estatales y no estatales tales como universidades, consultores privados e instituciones locales, entre otros (Kuus, 2018). Este tipo de configuraciones generan un campo social caracterizado por la cooperación y la competencia, donde se hace difícil la distinción de cada uno de los actores debido a que entre más de estos, más asuntos a tratar en las distintas redes intergubernamentales.

En los campos sociales la institucionalización puede ser inclusiva o exclusiva; en la primera, se producen externalidades positivas en términos de paz y estabilidad, y en la segunda se generan ciertas acciones de poder de un grupo de Estados en contra de otro(s) (He, 2018). En cualquiera de los dos casos, o en un tipo de mecanismo balanceador, (inclusivo y exclusivo) el liderazgo es determinante del éxito o fracaso de una negociación institucional.

Primero, el Estado requiere de su capacidad de acción como líder estructural que le permita apoyar a otros llegar a los acuerdos necesarios para su estabilidad. En segundo lugar, el liderazgo permite el desarrollo de las capacidades de negociación que articulan tratados y permiten la formación de regímenes inter-

nacionales (Krasner, 1983). Y, en tercero, el liderazgo intelectual que produce sistemas de pensamiento facilitan la realización de acuerdos entre los Estados y dentro de las instituciones.

Estos campos sociales pueden constituirse en campos institucionales transnacionales, los cuales se entienden como redes de la sociedad civil que movilizan actores y recursos, especialmente en países en desarrollo donde organizaciones no gubernamentales gestionan el financiamiento internacional. Paralelamente, las instituciones gubernamentales interactúan más allá de las fronteras nacionales, por lo que los servidores públicos requieren conocer acerca de las dinámicas de la cooperación internacional, las amplias redes internacionales y el diseño de políticas en la sociedad internacional.

En diversas disciplinas, los académicos usan la teoría del campo para examinar configuraciones institucionales complejas más allá de la simple distinción entre lo público y lo privado, y lo interno y externo al Estado. Lo anterior se explica en parte por la forma en que los actores políticos operan a través de prácticas estandarizadas y conexiones transnacionales dentro y fuera de las estructuras gubernamentales.

Por ello se hace necesario comprender la manera en que los cambios en las configuraciones institucionales afectan las relaciones de poder entre los Estados y actores no estatales. Allí la diplomacia juega un papel preponderante dado que opera en la intersección de este tipo de actores. Así, es posible entender mejor las prácticas dentro de las estructuras institucionales de campos sociales que sitúan sus agentes y los legitiman a partir de ciertas formas de capital material y simbólico.

## Discusión

### Colombia en el radar de China: construcción de relaciones bilaterales en el modelo alter-hegemónico

Colombia permite comprobar el vínculo causal entre el modelo alter-hegemónico por delegación y el manejo de la política exterior china en América Latina al responder a elementos no tradicionales y no convencionales en el acercamiento Beijing-Bogotá. Este caso corrobora que la agenda diplomática entre China y Colombia en el siglo XXI consiste en la elaboración de proyecciones de influencia desde la RPC a través de canales alternativos y no oficiales en contraposición de los clásicos modelos de influencia de un Estado central en zonas periféricas. Es una agenda bilateral construida con base en los intereses chinos en Bogotá y no con las prioridades de Colombia en Beijing.

La política exterior de China (PEC) se ha transformado vertiginosamente desde el gobierno de Mao Zedong después de la Segunda Guerra Mundial, en el cual se desarrolló el modelo de diplomacia cultural bajo el lema “Comenzar todo de nuevo”. El objetivo fue superar los vestigios de políticas de gobiernos anteriores y forjar nuevas relaciones con regiones desconocidas a través de las Asociaciones de la Amistad del Pueblo Chino (Puyana, 2010).

La implementación de esta PEC le abrió un espacio a Beijing en la agenda de las grandes potencias. Si bien la prioridad para Zedong, al menos al principio de su administración, fue el fortalecimiento ideológico en la coyuntura de la Guerra Fría, ser un actor estratégico en la arena internacional sugería priorizar también el aspecto comercial (Kuok, 2023). En torno a esta visión se empezó a delinear un modelo de alter-hegemonía en el que China buscaba socios comerciales que conocieran de su cultura, obviando en todos los encuentros de alto nivel ideologías políticas que solo generaban ruido y obstaculizaban la meta real, para lograr un intercambio en diferentes áreas de manera equilibrada, replicando el “gana-gana”.

En este mismo periodo, Colombia transitó por una etapa difícil en la que la violencia política se recrudeció con el Bogotazo de 1948. En el marco de la Guerra Fría, los gobiernos liberales y conservadores se distanciaron del tratamiento de los asuntos domésticos, pero compartían el manejo de la política exterior con prioridad en Estados Unidos (Dallanegra, 2012). Solo hasta 1977 un grupo de colombianos de diferentes sectores se organizó en la Asociación Colombo China, que apoyaba el establecimiento de las relaciones China-Colombia con base en el principio de “Una sola China”, para ampliar el reconocimiento cultural e histórico (Puyana, 2010, p. 23).

Con esta estructuración directa de diplomacia cultural, se registró la primera visita oficial y de más alto nivel a la República de Colombia, por parte del premier del gobierno chino, Zhao Ziyang, atendiendo la invitación del presidente Belisario Betancur en 1985. Por su parte, Ernesto Samper Pizano (1994-1998), efectuó la primera visita oficial a China en octubre de 1996, y le seguirían Andrés Pastrana Arango (1998-2002) en 1999 y Álvaro Uribe Vélez (2002 -2010) en 2005 (Vélez, 2010, p. 11).

Las últimas tres visitas presidenciales por parte de Colombia giraron alrededor de temas sensibles de la época. Samper buscaba una relación comercial más estable con una balanza comercial equilibrada; Pastrana, a través de los acercamientos con Jiang Zemin en 1999, intentaba los primeros atisbos de una “diplomacia infraestructural” pues los megaproyectos de construcción como la vía de la Línea y la tecnificación de puertos marítimos, se centraban en el desarrollo del país hacia el Pacífico y la incursión paulatina de empresarios de Colombia en China, a través de una hoja de ruta establecida en el Consejo

Chino de Promoción Empresarial, en la cual se destacaban las oportunidades de obtener importantes avances en las relaciones comerciales y de inversión en infraestructura, telecomunicaciones, sector automotriz, desarrollo de *software* y ensamblaje de computadoras (Pastrana, 1999).

El gobierno de Uribe se concentró en la defensa y la seguridad democrática, que se financió a través de (i) la cooperación internacional y (ii) el desarrollo económico y social para la consolidación de la seguridad en el territorio nacional, que estaba en detrimento. Es por esto que Uribe priorizó sus esfuerzos en los cinco convenios bilaterales en el Marco de Cooperación Económica entre 2004 y 2010, con los que se establecieron programas de ayuda humanitaria para la eliminación de minas antipersona, apoyo económico en la participación de Colombia en Expo Shanghai, atracción de inversión extranjera y el énfasis en el intercambio cultural como bandera del modelo de alter-hegemonía chino en el país (Vélez, 2010).

Hay que destacar también la evolución paulatina de la diplomacia infraestructural. Desde 2006, grandes compañías chinas han invertido su capital en Colombia, es el caso de China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC) y Sinochem. En paralelo, Jiang Zemin (1993-2003) y Hu Jintao (2003-2013) centraron su PEC en las bondades del mercado colombiano. Catalogaban a Colombia como una fuente de materias primas para su industria, y como un país generador de alimentos cuya población estaba en crecimiento lo que la convertía en nicho de compradores potenciales de sus productos manufacturados.

En este contexto, Jiang Zemin diseñó una política exterior con el eje “Ascenso del Pacífico”, en el que China mantenía un perfil internacional bajo, el denominado *taoguang yanghui* u “ocultar el brillo”, con el objetivo de insertarse en el sistema internacional paulatinamente y establecer intereses compartidos entre los países para efectuar una cooperación de beneficio mutuo y mantener la participación de entidades intergubernamentales y privadas (Pino, 2009).

Por otro lado, Hu Jintao dio un paso adelante y transformó el Ascenso del Pacífico a “Desarrollo del Pacífico” que tenía como fin crear un nuevo orden mundial con la premisa de reciprocidad en donde China necesitaba del mundo, pero el mundo necesitaba de China. Sus tres ejes eran (i) la modernización, (ii) el reconocimiento internacional y (iii) la reunificación de la nación china a través de la filosofía de un mundo armonioso apalancado por el crecimiento económico (Pino, 2009).

Con relación a Colombia, China es consciente de que la agenda bilateral depende en gran medida de lo que Estados Unidos permita, pues la política exterior colombiana ha sido tradicionalmente exclusiva con Washington, lo que genera que los diversos proyectos diseñados desde la cancillería colombiana sean superficiales y sin ninguna base para la asociación estratégica. Es por esto que la



aproximación de Colombia a China es tímida y los avances relativos se deben en su mayoría al esfuerzo de entidades privadas y de la sociedad civil.

En este marco, Beijing comprendió que la mejor manera de insertarse en Colombia pasaba por motivar a los empresarios chinos para superar obstáculos ideológicos, idiosincráticos y geográficos. En consecuencia, Colombia ha obtenido inversión extranjera a través de multinacionales chinas en medio de las dinámicas del conflicto, el narcotráfico y el desempleo.

## Santos y Xi Jinping: la paz en Colombia

En el gobierno de Xi Jinping, China sitúa la seguridad del régimen en el “pensamiento Xi” como centro de su política exterior. Esto distorsiona la forma en que se calcula el “interés nacional” e impide que China se comporte como el realismo neoclásico sugiere que lo haría una superpotencia en ascenso (Tsang, 2023). Es justo el momento en el que la alter-hegemonía por delegación cobra un sentido especial en las relaciones con Colombia.

La política exterior de Juan Manuel Santos (2010-2018) estuvo cifrada alrededor de dos ejes principales: el de la búsqueda de apoyo internacional al proceso de paz, y el de la ampliación de los vínculos externos en las esferas económica y política (Rojas, 2019, p. 10). Lo anterior es muestra de un viraje y cambio de narrativa diplomática conforme a la administración anterior. De tal manera, Santos adoptó una posición más pragmática y multilateral que la de su antecesor mediante la desecuritización de la agenda de la política exterior que le trajo incluso fracturas y polarizaciones domésticas en torno al proyecto de paz (Borda, 2014; Ríos, 2017; Tickner, 2016); sin embargo, en el contexto internacional gozó de mayor respaldo y legitimidad.

Con la administración de Santos se negoció la terminación del conflicto armado entre el Estado y las FARC-EP del periodo 2012-2016. La principal característica de la negociación estuvo determinada por una agenda desarrollada fuera de Colombia en medio del conflicto con acompañantes y garantes internacionales. Esto permitió que el proceso tuviera legitimidad y propiciara el involucramiento de actores internacionales que condicionaran el compromiso por esa resolución. Entre los países garantes se encontraban Cuba y Noruega, y entre los acompañantes u observadores Venezuela y Chile. En perspectiva, la cuestión colombiana no parecía en principio ser una preocupación asiática y mucho menos una de la agenda china. Sin embargo, Beijing pudo observar con atención el proceso de paz a través del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), institución que siguió el asunto y tiene un especial interés en la implementación del Acuerdo de Paz. Es decir, la RPC

tuvo un involucramiento por delegación (a través de la ONU) en la construcción de la paz colombiana.

Fue así que las relaciones entre ambas naciones alcanzaron un punto de inflexión en 2015. En mayo se produjo la visita oficial del primer ministro chino Li Keqiang a Bogotá, evento que tuvo como centro de gravedad un tratado de libre comercio entre Colombia y la RPC. Dicha situación responde a los vectores de apertura al exterior, innovación y flexibilidad del Consenso de Beijing. Como producto de la visita se firmaron convenios de cooperación en agroindustria e infraestructura que pusieron en la agenda la idea de la construcción de dos grandes proyectos chinos en Colombia: el desarrollo de infraestructura de transporte en la Orinoquía y el desarrollo portuario y urbanístico en Buenaventura (Reyes, 2015).

Por otra parte, en noviembre de 2015, Juan Manuel Santos y Xi Jinping coincidieron en Manila dentro del marco de la conmemoración de los 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Bogotá y Beijing. Allí el presidente chino hizo énfasis en la importancia del proceso de paz colombiano para la seguridad y paz internacionales, recalcando que un país sin conflicto armado, o que al menos lo estaba solucionando, es un atractivo para la industria, el comercio, la infraestructura, la cultura y la cooperación (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2015). Mientras la negociación con las FARC-EP avanzaba en La Habana, la agenda entre Colombia y la RPC tomaba una especial particularidad. La agenda se tornó multinivel entre lo comercial, la cooperación, la construcción de paz y lo infraestructural; esto último juega un papel fundamental sobre cómo la RPC entiende la aproximación con Colombia, contexto en el que la construcción de la paz es un medio y no un fin.

Producto del acercamiento, se generó la diplomacia infraestructural que consiste en que, a través de proyectos estratégicos de inversionistas chinos en Colombia, la agenda bilateral trasciende del marco político a la infraestructura crítica colombiana y esta depende, en buena medida, de la proyección, capital y voluntad chinos en el país. En otras palabras, el apoyo al proceso de paz colombiano se convirtió en el vehículo de materialización de la presencia física de Beijing en proyectos vitales para el desarrollo de la economía, industria, energía y movilidad colombianos.

A saber, durante el tercer y cuarto año de implementación del Acuerdo de Paz, la RPC pasó a ser el mayor inversionista asiático en Colombia y entre los grandes proyectos de infraestructura se encuentran los consorcios de China Harbour y CCEC que están construyendo la autopista Mar 2 en el oriente del departamento de Antioquia. Este proyecto pretende unir 254 kilómetros entre Cañasgordas y Necoclí. Puede inferirse entonces que la iniciativa infraestructu-

ral china es una forma delegativa de diplomacia y geopolítica. Por otra parte, el proyecto del metro de Bogotá con 24 kilómetros y al menos 16 estaciones con una vigencia de 20 años y una inversión de US\$5000 millones (Forbes, 2021) es otro megaproyecto que refuerza la tesis de la diplomacia infraestructural por delegación, pues compromete el desarrollo de la capital como un proyecto insignia de la presencia china en Colombia. Como se advierte, el Consenso de Beijing y la diplomacia infraestructural reafirman la idea de la alter-hegemonía por delegación, toda vez que, dadas las condiciones y apoyos en materia de construcción de paz, la proyección china diversifica los mecanismos entre tradicionales y no tradicionales para fortalecer su presencia en Colombia.

### Duque y Beijing: una aproximación al *New Great Deal* en Colombia

El gobierno de Iván Duque buscó fortalecer las relaciones bilaterales con la RPC, especialmente a partir de la visita del 28 de julio de 2019. En esta fecha se firmó un convenio para la exportación de aguacates y bananos, además de otros acuerdos (Bermúdez, 2019; *El Tiempo*, 2019; *Forbes*, 2021) que buscan el aprovechamiento de las oportunidades que representa el que Colombia sea el tercer mercado de América Latina con un amplio potencial en el sector agrícola debido a sus características geográficas y climáticas, y de los 23 millones de hectáreas con vocación agrícola, de las que solo se usan ocho millones.

Además, Colombia es uno de los mayores exportadores de café de la región con más de 14 millones de sacos comercializados al año, y uno de los mayores exportadores mundiales de banano; el país tiene características altamente distintas en el mercado floricultor, así como en el de la carne de cerdo y bovino, lo cual genera amplias posibilidades en el mercado chino que consta de más de 1300 millones de habitantes y que es el segundo socio comercial de Colombia en la actualidad.

En términos de la institucionalidad de las relaciones colombo-chinas, por su papel destacan la colonia china en Colombia, la asociación de empresas con inversiones chinas en Colombia, la alianza colombo-china, centro-china, los tres institutos Confucio, la Asociación Colombo China, la Organización para el Fomento de las Relaciones Colombia-China, la Cámara de Comercio e Integración Colombo-China, la Cámara de Comercio e Inversión Colombo-China y la Organización de los Chinos de Ultramar en América Latina.

Sin embargo, la balanza comercial entre Colombia y China tradicionalmente ha sido deficitaria para Colombia (Ministerio de Comercio Exterior, 2005), el indicador promedio de balanza comercial relativa es de -0.83, por lo que el gobierno de Iván Duque ha establecido como objetivo estrechar los lazos

comerciales y consolidar el intercambio con este país. Además, la mayor parte de las exportaciones a China son de hidrocarburos (85%) y las exportaciones tradicionales no superan los 200 millones de dólares.

Esta iniciativa busca combinar elementos de la estrategia china para Europa y Asia Belt and Road, la cual apunta a la consolidación de una red de infraestructura global, intercambios en política pública y gobernanza, eliminación de obstáculos al comercio, acercamientos en materia financiera e intercambios culturales y educativos (Chao, 2021; Jones & Zeng, 2019), con características de la iniciativa china para América Latina denominada *New Great Deal* y elementos propios del desarrollo colombiano. Por esta razón, a varias compañías chinas se les ha empezado a adjudicar contratos multimillonarios para la construcción de infraestructura como la del metro y las líneas del metrocable de Bogotá, y buses eléctricos en Cali y Medellín (Bermúdez, 2019).

Las inversiones en infraestructura por parte de la RPC se resumen de la siguiente forma:

1. Cuatro mil millones de dólares para la construcción del metro elevado en Bogotá.
2. Mil millones de dólares para la construcción de metrocables en Bogotá.
3. Mil millones de dólares en la búsqueda de acceso por parte de la Zijin Mining Group para la explotación de oro en el departamento de Antioquia.
4. Cuatrocientos millones de dólares invertidos por parte del Banco de Desarrollo Chino para la construcción de dos vías que conectan a Medellín con los puertos colombianos.

También, se han generado acuerdos para el desarrollo de energías limpias como el aporte de China de tres mil paneles solares e inversiones de más de mil millones de dólares para proyectos de este tipo (*El Tiempo*, 2019).

Recientemente, por la pandemia de la covid-19 se han hecho inversiones en salud como la provisión de vacunas Sinovac. Sin embargo, se han ralentizado las dinámicas de relacionamiento especialmente en las áreas comerciales debido a situaciones derivadas de la misma pandemia como la crisis logística mundial, que ha dado origen a dificultades en el movimiento de contenedores y, en este sentido, de toda la cadena de suministro. En efecto, las dinámicas de la influencia china sobre Colombia transitan alrededor de proyectos alter-hegemónicos que se materializan desde lógicas infraestructurales que permiten la diversificación de la agenda bilateral.

Este enfoque de política exterior china significa una estrategia y modelo institucional distinto en las relaciones diplomáticas tradicionales en el mundo. Es así como la administración Biden ha empezado a buscar el desarrollo de in-

versiones en infraestructura a nivel mundial a través del programa Build Back Better World (La Casa Blanca, 2021), el cual responde a la arremetida china que busca el incremento de sus áreas de influencia con base en las inversiones en infraestructura. El programa estadounidense ha puesto de manifiesto la necesidad de apoyar proyectos en América Latina y otros países como el apoyo a las inversiones en infraestructura dentro del marco del Acuerdo de Paz firmado por el Estado colombiano y la exguerrilla de las FARC-EP.

## Conclusiones

Del análisis hecho en esta investigación a partir del rastreo de procesos como aproximación metodológica, se concluye que la hipótesis relacionada con la agenda diplomática entre RPC y Colombia en el siglo XXI sigue el modelo alter-hegemónico por delegación con base en la diplomacia infraestructural. Es posible afirmarlo porque la estructuración de las relaciones entre estos dos Estados se ha desarrollado mediante la influencia de sectores empresariales privados en esferas del sector público para lograr objetivos de infraestructura junto con un intercambio comercial efectivo, posicionando a China como el actual segundo socio comercial más importante de Colombia con un intercambio anual de USD 4300 millones (Conde, 2020).

A diferencia de lo planteado por la literatura sobre las configuraciones institucionales de las relaciones diplomáticas, la cual se ha centrado en el análisis de políticas exteriores entre Estados hegemónicos y periféricos (Leonard, 2002; Rose, 1998; Rosenau, 1966; Snyder *et al.*, 1954), la presente investigación abordó este fenómeno desde una perspectiva alter-hegemónica. Así es como se ha encontrado un creciente interés en enfoques de diplomacia infraestructural en las que un Estado busca ampliar sus esferas de influencia partiendo de proyectos de inversión en otros Estados. Al aplicar el método de rastreo de procesos a la estrategia diplomática y de política exterior de China en Colombia, se sugiere que hay cuestiones como la influencia de los intereses económicos chinos en la región, la constante búsqueda de aliados estratégicos por parte de China en América Latina, o la diplomacia cultural china como herramienta de proyección de poder blando. Todo esto abona a una comprensión más profunda y matizada de las dinámicas subyacentes en la relación bilateral entre ambos países, lo que da la pauta para identificar patrones, tendencias y factores determinantes que podrían haber pasado desapercibidos.

Por lo tanto, las configuraciones institucionales en la agenda diplomática entre la RPC y Colombia en el siglo XXI han estado lideradas por entes no gubernamentales, por ejemplo, la mencionada Asociación Colombo China, crea-

da tres años antes del establecimiento de las relaciones diplomáticas formales entre las dos naciones.

Por consiguiente, la visión moderna de China con su diplomacia infraestructural, a través de la Belt and Road Initiative, esboza un modelo de influencia geopolítico con nuevas reglas de juego, que pretenden generar alianzas en Asia y Europa en pro del intercambio económico y cultural, lo que socava la influencia de Estados Unidos y Rusia en estas regiones, ya que la inyección de capital a través del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB) en proyectos de naciones como Irán, Arabia Saudita y Egipto, crea una fuente de poder alterna a las instituciones internacionales occidentales.

En relación con lo antes expuesto, cabe resaltar que el *New Great Deal* lo está liderando China a través del AIIB, puesto que la iniciativa Belt and Road viene acompañada del establecimiento de megazonas comerciales en América Latina. Esta región se ha convertido en un mercado estratégico para la venta de las manufacturas chinas y la importación de bienes perecederos como carne, café, productos lácteos y flores, que son la base fundamental del intercambio entre estas dos regiones.

Colombia, por su parte, intenta articularse a las nuevas dinámicas en las relaciones internacionales. Ha diseñado instrumentos de inserción con Beijing a pesar de una clásica y ortodoxa política exterior con Washington. Sin embargo, es Beijing quien, con base en sus intereses, construye la agenda de Colombia bajo la noción de las necesidades estructurales de este país, en tanto que Bogotá permanece pasiva en las dinámicas globales y con la carencia tradicional de un proyecto exterior de largo plazo.

Este artículo proporciona una contribución significativa al campo de la investigación en política exterior al analizar las configuraciones institucionales en la agenda diplomática entre China y Colombia en el siglo XXI. A través del análisis de literatura y la construcción de conceptos, se ha logrado avanzar en la comprensión de las dinámicas contemporáneas de la diplomacia internacional. Este estudio destaca la importancia de alejarse de los enfoques tradicionales centrados en las relaciones hegemónicas entre Estados, y en su lugar, incorpora elementos como la alter-hegemonía por delegación y la diplomacia infraestructural. Se ha encontrado que la agenda diplomática entre la República Popular China y Colombia sigue el modelo alter-hegemónico por delegación, en el que las entidades no gubernamentales desempeñan un papel crucial, como lo demuestra la Asociación Colombo China. Estos hallazgos ofrecen una perspectiva innovadora y relevante para comprender cómo los Estados buscan expandir su influencia en el escenario internacional mediante la diplomacia no convencional y la colaboración con actores no estatales. En última instancia, este estudio resalta la importancia de considerar

nuevas formas de análisis en el estudio de las relaciones internacionales, que puedan capturar la complejidad y la evolución de los procesos diplomáticos en la era contemporánea.

Finalmente, los cuestionamientos que surgen de esta investigación abren nuevas preguntas para futuras líneas de trabajo como: ¿cuál será el camino que elija Colombia al ver que es necesario priorizar las relaciones diplomáticas con China?, ¿Colombia seguirá manteniendo una alineación dogmática con Washington y continuará excluyendo otros actores relevantes?, ¿es una oportunidad para conducir la estrategia de política exterior colombiana hacia un réspece *in Sina*? Los anteriores interrogantes se convierten en puntos de arranque de nuevos análisis en los que los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana deben involucrar fenómenos como la alter-hegemonía por delegación y la diplomacia infraestructural para la construcción de estrategias.

## Referencias

- Allan, B. B., Vucetic, S., & Hopf, T. (2018). The distribution of identity and the future of international order: China's hegemonic prospects. *International Organization*, 72(4), 839-869. <https://doi.org/10.1017/S0020818318000267>
- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Baudean, M. (2010). Comentarios a propósito del debate sobre el "Consenso" de Beijing. *Letras Internacionales*, 116(4).
- Beach, D., & Pedersen, R. (2015). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Macmillan International Higher Education. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21599-7>
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). Process tracing: From metaphor to analytic tool. En A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (pp. 1-2). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>
- Bermúdez, A. (2019, 19 de diciembre). 2019 se convirtió en el año del transporte chino en Colombia. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/negocios/2019-se-convirtio-en-el-ano-del-transporte-chino-en-colombia-536709>

- Bolinaga, L., & Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Problemas del Desarrollo*, 46(183), 33-58. <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.10.003>
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 29-39.
- Borda, S., & Berger, M. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, 83-129. <https://doi.org/10.7440/colombint75.2012.04>
- Brecher, M., Steinberg, B., & Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 75-94. <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>
- Buzan, B. (2010). China in international society: Is "peaceful rise" possible? *Chinese Journal of International Politics*, 5(1), 5-36. <https://doi.org/10.1093/cjip/pop014>
- Cairo, H., Piazzini Suárez, C. E., Ríos, J., Santana, L. D., Montoya Garay, J. W., Salas Salazar, L. G., Zambrano Quintero, L., Espinosa Rico, M. A., Montoya Arango, V., Koopman, S., Salamanca, R. E., Agudelo, C., Oslender, U., & Rodríguez, F.-B. (2024). From 'Territorial Peace' to 'Total Peace' in Colombia: A Geopolitical Balance. *Geopolitics*, 1-37. <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2297941>
- Cancillería de Colombia. (2010). *Colombia y China: treinta años de amistad y cooperación*.
- Cardozo, A., & Niño, C. (2023). Irán y Venezuela: del realismo periférico a la diplomacia resiliente (1999-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 96(1), 165-189. <https://doi.org/10.15359/ri.96-1.6>
- Castillo, A. (2022). Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, (51), 71-92. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.51.004>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chao, W. C. (2021). The Philippines' perception and strategy for China's Belt and Road initiative expansion: Hedging with balancing. *Chinese Economy*, 54(1), 48-55. <https://doi.org/10.1080/10971475.2020.1809817>
- Chin, G., & Thakur, R. (2010). Will China change the rules of global order? *Washington Quarterly*, 33(4), 119-138. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2010.516145>



- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Conde, M. (2020). *III Diálogo China-Colombia*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, D. C.
- Cornago, N. (2018). Paradiplomacy and Protodiplomacy. *The Encyclopedia of Diplomacy*, 1-8. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>
- Cui, S., & Zhou, N. (2019). Estructurando la cooperación sino-venezolana en petróleo: perspectivas desde China. *América Latina Hoy*, (82), 85-100. <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/alh20198287102/20924>
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 54, 37-73.
- Dicicco, J., & Levy, J. (1999). Power shifts and problem shifts: The evolution of the power transition research program. *Source: The Journal of Conflict Resolution*, 43(6), 675-704. <https://doi.org/10.1177/0022002799043006001>
- Drezner, D. (2021). Power and international relations: a temporal view. *European Journal of International Relations*, 27(1), 29-52. <https://doi.org/10.1177/1354066120969800>
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- El Tiempo. (2019, 30 de julio). *Duque en China: Los avances que logró el presidente en su visita de Estado*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-en-china-los-avances-que-logro-el-presidente-en-su-visita-de-estado-395820>
- Escudé, C. (2012). El realismo periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China. *Desarrollo Económico*, 51(204), 529-542.
- Fanjul, E. (2009). *El Consenso de Pekín: ¿un nuevo modelo para los países en desarrollo?* [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/cooperacion+y+desarrollo/ari122-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari122-2009)
- Forbes. (2021, 27 de abril). China ya es el mayor inversionista asiático en Colombia. *Forbes*. <https://forbes.co/2021/04/27/economia-y-finanzas/china-ya-es-el-mayor-inversionista-asiatico-en-colombia/>
- Gálvez, A. (2011). *Consenso de Beijing: en conexión con Latinoamérica*. Bogotá, D. C: Gente Nueva.

- Guilbaud, A. (2020). Diplomacy by non-state actors. En T. Balzacq, F. Charillon, & F. Ramel, (Eds.), *Global diplomacy. An introduction to theory and practice* (p. 350). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28786-3>
- He, K. (2018). Three faces of the Indo-Pacific: Understanding the “Indo-Pacific” from an IR theory perspective. *East Asia*, 35(2), 149-161. <https://doi.org/10.1007/s12140-018-9286-5>
- Hocking, B. (1999). Catalytic diplomacy: Beyond ‘Newness’ and ‘Decline.’ En J. Melissen (Ed.), *Innovation in Diplomatic Practice. Studies in Diplomacy* (pp. 21-42). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-27270-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-349-27270-9_2)
- Hoffman, F. G. (2017). Traps or gaps? Rising powers and declining order. *Orbis*, 61(4), 593-598. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2017.08.012>
- Jones, L., & Zeng, J. (2019). Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis. *Third World Quarterly*, 40(8), 1415-1439. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1559046>
- Kay, S. (2004). Globalization, power, and security. *Security Dialogue*. <https://doi.org/10.1177/0967010604042533>
- Knudsen, O. (2001). Post-Copenhagen security studies: Desecuritizing securitization. *Security Dialogue*, 32(3), 355-368. <https://doi.org/10.1177/0967010601032003007>
- Krasner, S. D. (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Kroc Institute. (2019). *Iniciativa Barómetro. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”*. Notre Dame: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz .
- Kuok, L. (2023). China’s legal diplomacy. *Survival*, 65(6), 159-178. <https://doi.org/10.1080/0396338.2023.2285610>
- Kuus, M. (2018). *Critical geopolitics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.137>
- Kuznetsov, A. (2015). Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs. En C. Bjola & M. Kornprobst (Eds.), *Routledge New Diplomacy Studies*. Routledge.
- La Casa Blanca. (2021, 12 de junio). *FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>

- Leonard, M. (2002). Diplomacy by other means. *Foreign Policy*, (132), 48-56. [www.fpc.org.uk](http://www.fpc.org.uk)
- Ministerio de Comercio Exterior. (2005). *Economía y comercio exterior de China y Colombia: un análisis comparativo*. [www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (2015, 18 de noviembre). *Xi Jinping se entrevista con presidente colombiano Santos*.
- Neack, L., Hey, J., & Haney, P. (1995). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Okuda, H. (2016). China's "peaceful rise/peaceful development": A case study of media frames of the rise of China. *Global Media and China*, 1(2), 121-138. <https://doi.org/10.1177/2059436416646275>
- Organski, A. (1958). *World politics*. Alfred A. Knopf.
- Owen, J. M. (2019). Ikenberry, international relations theory, and the rise of China. *British Journal of Politics and International Relations*, 21(1), 55-62. <https://doi.org/10.1177/1369148118791979>
- Pastrana, A. (1999, 14 de mayo). Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango, en el Consejo Chino de Promoción . En *Biblioteca Presidencial*. Bogotá, D. C.: Fedepalma.
- Pijović, N. (2019). How States Order the World: A Typology of "Core" and "Peripheral" Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 16(3), 1-11. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz022>
- Pino, M. (2009). La Política Exterior como un Mecanismo para el Proyecto de Modernización en la República Popular China: Desarrollos Discursivo Durante los Períodos de Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao. *Observatorio de La Economía y Sociedad China*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Puyana, G. (2010). La diplomacia no formal en la etapa post diplomática entre Colombia y China. *Colombia y China: 30 Años de Amistad y Cooperación*, En Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (Ed.), *Colombia y China: 30 años de amistad y cooperación* (pp. 19-28). Bogotá, D. C.: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. The Foreign Policy Centre.
- Reyes, E. (2015, 21 de mayo). Colombia y China perfilan un tratado de libre comercio. *El País*.

- Ríos, J. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(38), 593-618. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i38.28>
- Rojas, D. (2019). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *Oasis*, 29, 7-27. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories and theories of foreign policy. En B. Farrel (Ed.), *Approaches to comparative and international politics* (pp. 1-19). Northwestern University Press.
- Rühlig, T. (2018). *China's international relations in the new era of Xi Jinping – implications for Europe*. [http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/EU\\_Asia\\_at\\_a\\_Glance\\_Ruhlig\\_2018.pdf](http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/EU_Asia_at_a_Glance_Ruhlig_2018.pdf)
- Sempa, F. (2021, 5 de enero). Is China the 21st Century's Great 'Going Concern'? – The Diplomat. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/01/is-china-the-21st-centurys-great-going-concern/>
- Snyder, R., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. (Foreign Policy Analysis Project Series, no. 3). Princeton University Press.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiant90.2017.01>
- Tickner, A. B. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá, D. C.: Friederich Ebert Stiftung.
- Tsang, S. (2023). Getting China Right. *Survival*, 65(4), 43-54. <https://doi.org/10.1080/00396338.2023.2239057>
- Turin, D. (2010). *The Beijing Consensus: China's Alternative Development Model*. *Inquiries*, 2(1), 1-2. <http://www.inquiriesjournal.com/articles/134/the-beijing-consensus-chinas-alternative-development-model>
- Vadell, J., Ramos, L., Neves, P., Vadell, J., Ramos, L., & Neves, P. (2014). The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(spe), 91-107. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400206>

- Valencia, A. (2017). *Daniel Pécaut. En busca de la nación colombiana*. Debate.
- Vélez, G. (2010). Treinta años de amistad con una civilización milenaria. *Colombia y China: 30 Años de Amistad y de Cooperación*, 9-18.
- Yilmaz, S., & Xiangyu, W. (2019). Power transition theory revisited: When rising China meets dissatisfied United States. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 5(3), 317-341. <https://doi.org/10.1142/S2377740019500192>
- Zhang, F. (2021). Power contention and international insecurity: A Thucydides trap in China–US financial relations? *Journal of Contemporary China*, 30(131), 751-768. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1889229>



Laura E. Saavedra Hernández. *Corazonar las justicias: Los saberes de las mujeres tseltales sobre violencias, justicias y derechos humanos*. San Luis Potosí, México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2022, 205 pp.

Reseña por **Yessica Ivet Cienfuegos-Martínez\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982  
DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-011-2024](https://dx.doi.org/10.18504/pl3264-011-2024)

*Palabras clave:* justicia, mujeres indígenas, tseltales, derechos humanos, violencia.

*Keywords:* justice, indigenous women, Tseltals, human rights, violence.

**C**orazonar las justicias... es un texto provocador desde el título pues, en un contexto donde la única justicia imaginada es la que se brinda a través del Estado, la autora nos propone hablar de las “justicias” en plural al tiempo que invita a poner el corazón en el centro de ellas. Plantear la posibilidad de que las justicias son múltiples ayuda a crear y creer en alternativas que nos aproximen a un ejercicio pleno de derechos incluyendo, como nos propone el libro, la sanación y fortaleza del corazón.

A través de este trabajo etnográfico de investigación-acción cultural en los Altos de Chiapas, México, Saavedra explica las razones de su propuesta mientras llama a conocer la vida, el ser y el sentir de las mujeres tseltales que han vivido violencia, sus procesos de organización, resistencia y lucha por su derecho a una vida digna y libre de violencias. Con una narración profunda y clara, la obra nos introduce a la cosmovisión tselta; explica cómo desde la vivencia indígena el espíritu, alma, corazón y conciencia son indispensables en las interacciones cotidianas y, por supuesto, en la búsqueda de justicia. Significados difícilmente asequibles desde la mirada occidental.

---

\* Doctora en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Investigadora del Departamento de Psicología de la Universidad de Guanajuato (México) | [yessik100m@gmail.com](mailto:yessik100m@gmail.com) | <http://orcid.org/0000-0003-3366-6565>

Laura Saavedra es doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México; maestra en Estudios de Género por El Colegio de México, y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Su trabajo doctoral *Construyendo justicias más allá de la ley: Las experiencias de las mujeres indígenas que participan con el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C.*, base del texto motivo de esta reseña, fue merecedor del Premio Jan de Vos 2019 a la mejor tesis doctoral. Dentro de su proyecto de investigación-acción cultural, Saavedra realizó acompañamiento de casos de mujeres indígenas víctimas de violencia que acuden al Centro Derechos de la Mujer de Chiapas (CDMCH), además de llevar a cabo entrevistas en profundidad y grupos focales con los familiares, autoridades comunitarias, jueces y mujeres que laboraban en dicho Centro; contó asimismo con las historias de vida de mujeres que habían experimentado violencia.

A través de cinco capítulos, Laura Saavedra expone la forma en la que la violencia contra las mujeres indígenas es legitimada por un sistema capitalista, patriarcal, misógino y colonial. Pone sobre la mesa el racismo contra los pueblos indígenas ampliamente negado a lo largo del territorio nacional, pero cuyos efectos viven diariamente los pueblos originarios. En las siguientes líneas describiré brevemente la propuesta de cada uno de los capítulos. Desde la introducción la autora nos sitúa no solo geográficamente sino también en torno a lo simbólico y el lenguaje. Ejemplifica cómo a través de este último es que el mundo puede ser inteligible de otra forma:

preguntar cómo estaba nuestro corazón era conectarse con el *chu'lel* (espíritu), con la comunidad, con la esencia de lo que significaba ser un tseltal [...] tenías que pensar cómo realmente te sentías, qué decía tu corazón, qué decía tu espíritu, era conectarse con ese mundo que solamente los tseltales saben, conocen y sienten (Saavedra, 2022 p. 14).

Para los pueblos mayas, específicamente para los tseltales, el corazón es el centro del universo y la existencia, de tal suerte que no se puede hablar de justicia si esta no pasa por el corazón, explica Saavedra; por ello, para lograr que los pueblos, y particularmente las mujeres indígenas accedan a la justicia en sus propios términos, es necesario considerar su filosofía y cosmoexistencia, mientras cuestionamos nuestra mirada occidental.

En el primer capítulo se complejiza la violencia contra las mujeres indígenas señalando que “las costumbres no son las que despojan de tierra y someten a las mujeres, sino el propio sistema capitalista y el estado” (p. 52). Es decir, que la violencia experimentada por las mujeres indígenas no puede ni debe



ser resumida a los usos y costumbres de los pueblos, pues en los espacios urbanos las mujeres no indígenas también experimentan (experimentamos) altos índices de violencia. Resalta que lo anterior no implica que ciertas costumbres dentro de los territorios indígenas no vulneren los derechos de las mujeres, sino que estas costumbres y tradiciones son robustecidas por los sistemas occidentales donde también las mujeres hemos sido y somos despojadas de derechos. A través de este capítulo, la autora describe cómo las violencias individualizadas, es decir, aquellas que ocurren a una mujer en particular tienen un origen estructural; ejemplo de ello son los proyectos desarrollistas por parte de empresas transnacionales que han sobreexplotado la región y que han afectado a comunidades enteras, generando desequilibrios comunitarios, pues desde la filosofía tselal cuerpo-tierra-comunidad-territorio no son entidades separadas sino parte de un todo vinculado a través del *O'tan* (corazón). Con su descripción, Saavedra contribuye a despojarnos del mito de los pueblos originarios como salvajes, arcaicos y violentos mientras invita a reconocer que en nuestras propias prácticas occidentales podemos encontrar violencias como las que viven las mujeres de los pueblos originarios.

En el segundo capítulo, “Los niveles jurídicos y las trayectorias que siguen las mujeres tselales en la búsqueda de la justicia”, Saavedra describe las diferentes alternativas de las mujeres indígenas para acceder a la justicia señalando que, a diferencia de lo que podría pensarse desde la mirada occidental, las mujeres tienen más opciones de ser escuchadas y de participar activamente en la defensa de sus derechos en los niveles más comunitarios, pues en los niveles más propios del Estado se les discrimina, criminaliza o se les trata con condescendencia, de tal suerte que no pueden tomar un papel activo en su propia defensa. La autora retoma el papel de los factores socioestructurales como un obstáculo para la defensa de derechos de las mujeres cuando las denuncias proceden de los niveles comunitarios, puesto que no todas las personas pueden pagar los costes de la justicia, sean estos económicos o de otra índole, como los tiempos de traslado, el pago a los abogados y traductores, o la discriminación y el racismo al que son expuestas.

A lo largo del capítulo se vuelve latente una pregunta desafiante, sobre todo para quienes defienden el derecho positivo como el único camino posible para acceder a la justicia: ¿por qué seguimos pensando que las leyes occidentales son mejores que las de los pueblos si tenemos tan altos niveles de violencia contra las mujeres y de feminicidios? ¿Por qué se mira en los “usos y costumbres” de los pueblos la barbarie y no se reconoce el Estado feminicida en el que habitamos en los espacios urbanos? Mirar la justicia impartida por el Estado como única, imparcial e incuestionable, favorece la invisibilización de prácticas como la corrupción y los prejuicios sexistas de quienes trabajan

en dichas instituciones; lo anterior termina perjudicando a las mujeres, pues desde este tipo de justicia suelen promoverse conciliaciones con enfoque familiarista que colocan en segundo plano los derechos de las mujeres. Por ello, la autora sostiene que “el juzgado de paz y conciliación indígena también puede ser un recurso de resistencia frente a los embates estatales por judicializar y burocratizar la justicia indígena” (p. 81).

Ante este contexto, Laura Saavedra sostiene que “corazonar” es “una apuesta por ‘otras’ formas de construir la vida” y es así como titula al tercer capítulo en el que nos invita a desestructurarnos, a intentar pensar en un “nosotros” como lo viven las mujeres tseltales, pues en la cultura tseltal no es solo un pronombre, sino que implica una forma de entender el mundo, y al mismo tiempo de vivirlo y sentirlo. “Nosotros” comprende también nuestra relación con otras personas, así como con la tierra, el monte y el agua, reconociéndolos como parte de nosotras/os y no solo como recursos que pueden o deben ser explotados. Dada esta interconexión de las/los tseltales con el mundo, es lógico que diferentes ámbitos de la vida se signifiquen de manera distinta en los pueblos tseltales que en los occidentales; en este sentido, no sería prudente pensar que la(s) violencia(s) y la(s) justicia(s) quepan en los estrechos márgenes del derecho positivo. Conocer no solo la forma en la que las y los indígenas interpretan racionalmente el mundo, sino cómo lo sienten y lo viven, es decir, su cosmoexistencia es un elemento indispensable para dialogar y acompañar sus reclamos y resistencias para acceder a derechos, reflexiona Saavedra. La autora advierte que a través del derecho positivo es factible revictimizar a las y los indígenas, aunque se busque lo contrario; esto sucede cuando se parte de la creencia (velada o no) de que los pueblos originarios son incivilizados, salvajes o arcaicos, o cuando no se toma con seriedad el hecho de que para acceder a la justicia requieren sanar su corazón. La falta de sensibilidad impide a las mujeres “pensarse en primera persona” y lleva a “invisibilizar los saberes de las mujeres” (p. 112). Al hablar de justicia resulta antiético ignorar que para los/las tseltales la violencia lastima su cuerpo pero también su corazón, espíritu, equilibrio, y su relación con el cosmos. En este capítulo, se describe brevemente en qué consiste la defensa participativa para las mujeres indígenas dentro del CDMCH.

El cuarto capítulo puede resultar incómodo, sobre todo para quienes han acompañado a víctimas de violencia, pues en él se propone el perdón como una alternativa posible para que las mujeres que la han vivido puedan acceder a la justicia. Pese a que al inicio resulta una propuesta descabellada, la autora va hilando las razones por las cuáles, en el contexto de los Altos de Chiapas y desde la filosofía tseltal, esta es una opción necesaria para continuar con la lucha y la exigencia de derechos. Una de las primeras advertencias que hace

la autora es que el perdón no implica dejar de exigir justicia, que brindar perdón a alguien en un contexto de violencia es brindar a la víctima la posibilidad de deshacerse del vínculo que tiene con su agresor y que al terminar con ese vínculo la mujer puede continuar con su vida, e incluso tener más fuerza para entablar una denuncia o solicitar la intervención de las autoridades en diferentes niveles. Para acceder a las justicias en este contexto, dice la autora, es necesario partir del significado que esta tiene para las mujeres indígenas. Desde su cosmoexistencia el perdón es una posibilidad para hacer frente a la violencia en tanto que este no tiene su raíz en la mirada occidental, católica, ni en la idea de que al perdonar el agresor deja de ser responsable del acto cometido; por el contrario, el perdón desde la cosmoexistencia tseltal, refiere Saavedra, contempla el reconocimiento de haber vivido un daño ejercido por otra persona que ha trastocado nuestro equilibrio.

A través de los casos de Rosaria, Juana y Ángela, Saavedra ilustra las formas en las que el perdón se vuelve una forma en la que mujeres pueden (o están en proceso de) sanar el corazón, y así estar más cerca de acceder a la justicia; a pesar de la violencia vivida y de los entramados de injusticias que han vivido antes, durante y después de ello. La autora es enfática en que el perdón no implica ni la normalización de la violencia, ni la renuncia a que el agresor reciba alguna sanción, es un ejercicio de autonomía por parte de las mujeres que las aproxima a la justicia priorizando los afectos, las emociones y el corazón.

En el último capítulo, la autora propone repensar el papel de la colonización en el acceso a la justicia, de cómo hemos sido obligadas a dejar de lado la salud y el autocuidado en pro de la exigencia de justicias, e invita a recuperar la propuesta del trabajo comunitario para acceder a ellas de otras formas; sostiene que “la justicia no es justa cuando la reducimos a los márgenes de Estado, sus leyes y a lo jurídico” (p. 185).

Retoma algunas de las propuestas de los primeros capítulos, como la crítica al derecho positivo. Reconoce que gracias a este se han tenido avances en los derechos de las mujeres, pero que es indispensable cuestionar si estos sistemas son los más idóneos en todos los contextos, o si son los mejores para nuestra realidad mestiza occidental debido a los índices de impunidad y las revictimizaciones constantes cuando se solicita un servicio. Señala que es indispensable nombrar la parcialidad del derecho occidental, pues el no hacerlo invisibiliza de facto formas de acceder a la justicia. Así mismo urge a tener cuidado en cómo se leen las acciones de los pueblos indígenas pues, respecto al perdón, es factible que se piense que tiene como base la sumisión y no un análisis cuidadoso de la situación en la que las mujeres indígenas valoran y deciden qué es lo mejor para ellas.

## Comentarios finales

Hablar de justicia y de las formas de acceder a ella no es sencillo, sobre todo si se hace proponiendo una perspectiva que critica los modelos hegemónicos. Laura Saavedra plantea una alternativa desde los pueblos indígenas cuyos avances pueden impactar la forma en la que las/las no indígenas buscamos la justicia. La autora evidencia que en cualquier trabajo que pretenda ser intercultural es indispensable iniciar con el reconocimiento de que en cada cultura hay variantes históricas, geográficas, contextuales y lingüísticas que guían nuestra forma de ver, sentir y estar en el mundo, es decir, nuestra cosmoexistencia. Sin hacer referencia explícita a ello, su trabajo es ejemplo de un ejercicio ético al subrayar el valor de lo simbólico, de conocer y valorar las representaciones de culturas que no son la nuestra, y que ese reconocimiento inicia desde entender la lengua: existen muchos términos que no son traducibles pero que se pueden trabajar en colectivo. En este caso, la autora busca conocer a la comunidad no solo desde la observación participante que coloca el saber científico como centro, sino desde una participación observante donde conocer parte de la filosofía y la lengua de los pueblos es esencial para dialogar y aprender con y de los pueblos indígenas.

A través de este trabajo la autora impulsa a cuestionarnos mitos coloniales presentes en la actualidad como el creer que las y los indígenas no pueden ser sujetos de saber, sino que requieren ser tutelados/as, o que la violencia experimentada por mujeres indígenas puede explicarse solo por la existencia de los “usos y costumbres” de los pueblos originarios, ignorando o negando contextos más amplios. Destaca, sin romantizar, los avances de los pueblos indígenas respecto al acceso a derechos, su capacidad de organización, sus luchas y resistencias, invitándonos a aprender de su capacidad de agencia y a cuestionarnos certezas respecto al derecho y otras disciplinas.

Uno de los puntos clave planteados en este texto para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia es el perdón. Si desde la mirada occidental esto puede parecer revictimizante, es necesario entender que en nuestros contextos el perdón parte de la noción de sacrificio de las mujeres; sin embargo, desde la cosmoexistencia tselal es un ejercicio de autonomía que ayuda a que las mujeres tengan más herramientas para acceder a la justicia, entendida esta como un bien comunitario en tanto que comunidad-persona son uno. Restablecer el equilibrio comunitario y personal a través del perdón ayuda a aliviar y sanar el corazón, centro de la cosmoexistencia tselal, para así contar con mayores recursos emocionales y afectivos que las aproximen a la justicia.

La dificultad para entender esta perspectiva, sugiere la autora, puede resultar de los procesos de colonización tan arraigados; en este caso, se refiere a

la colonización del ser que nos hace mirar todo lo afectivo y emocional como irracional o salvaje. Tanto en culturas occidentales como tseltales el acceso a la justicia requiere de diversos recursos económicos y sociales, a esto las mujeres tseltales añaden como indispensable sentirse escuchadas, que se reconozca que han sido agraviadas, tener la posibilidad de ir sanando su corazón y esto puede ser obtenido a través del perdón, que ellas, a través de un análisis profundo, pueden brindar a quienes las violentaron. En este contexto, el perdón no es un sacrificio, sino una forma de resistencia de las mujeres indígenas ante un sistema que les niega la capacidad de agencia.

Podría parecer que al inicio la autora compara el derecho positivo con el acceso a la justicia desde la cosmoexistencia tselta, dando como más beneficiosa a la segunda, pero es muy clara al señalar que sin avances legislativos como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, la defensa de derechos sería aún más difícil. Sin embargo, es preciso advertir que estos no son aplicables a todos los contextos, pues son ciegos a las realidades interculturales y esa ceguera puede dar paso a la violencia y a la revictimización de los pueblos. La universalización de términos invisibiliza otras formas de vivir la violencia y de sanar los malestares que causa; asumir que todas las definiciones de violencia son claras para los pueblos sin preguntarnos siquiera si existe una palabra que abarque su significado no es solo una postura colonialista sino una forma de negar a las víctimas el acceso a la justicia en sus propios términos. Asegurar que los pueblos indígenas no tienen nada que aportar al feminismo o a la defensa de derechos de las mujeres resulta irreal, racista y arrogante; en este libro se ejemplifica claramente aquello que nos falta por aprender de la lucha y de los saberes de las mujeres indígenas. Es vital, dice la autora, reconocer “la sabiduría del corazón de las mujeres” (p. 133).

Tanto el perdón como las formas de vivir y sentir las violencias y las justicias se enmarcan en la práctica de la defensa participativa que se lleva a cabo en el CDMCH. Saavedra presenta una muy breve reseña al respecto, sería importante realizar una descripción más extensa del proceso desde la llegada de las usuarias al centro, hasta el fin del acompañamiento o seguimiento, a través de lo cual nos sea posible retomar algunos de sus principios y aplicarlos en otros contextos.

En conclusión, esta obra resulta indispensable para quienes buscan aproximarse al acompañamiento en la defensa de derechos de pueblos indígenas desde diferentes disciplinas, la autora demuestra la importancia de considerar los contextos, de hablar la lengua de los pueblos para poder así aproximarnos a sus realidades que con pensamiento occidental hemos llamado “otras”, o las hemos exotizado, o considerado arcaicas o incivilizadas. Y aunque no es el objetivo del libro de Saavedra, su contenido invita a reconocer el clasismo y racismo que se vive en los espacios académicos y profesionales donde se les despoja de todo

saber a las comunidades indígenas, y se les reconoce, en el mejor de los casos, como sujetos de tutela.

También nos ayuda a replantearnos el concepto de justicia que vivimos en los espacios/contextos no indígenas donde suele rechazarse la complejidad de la naturaleza humana negando el plano afectivo y relacional, asumiendo que esta es posible solo por medio del Estado. Ante la violencia contra las mujeres y de género en espacios urbanos es importante cuestionarnos ¿Qué procedimientos tenemos en nuestros contextos para sanar o fortalecer nuestros corazones? ¿Qué acciones y procesos nos generaría ese equilibrio y paz en el corazón para seguir luchando? ¿Realmente somos escuchadas en los procedimientos actuales de acceso a la justicia?

Si el Estado no garantiza nuestros derechos y nos impide pensar en otros mundos posibles, el retornar a lo que hace sentido para nosotras, sentipensar las violencias y las justicias, fortalecer el corazón para seguir luchando, son formas de hacer frente a un Estado feminicida.

“¿Qué es la justicia si no nos sentimos escuchadas, reconocidas, reparadas?” (Saavedra, p. 186).